

n° 007099-01

Mars 2011

Bilan de l'évolution des prélèvements opérés au titre de la loi SRU et de leur utilisation

Ressources, territoires, habitats et logement
Énergies et climat
Prévention des risques
Développement durable
Infrastructures, transports et mer

**Présent
pour
l'avenir**



CONSEIL GÉNÉRAL
DE L'ENVIRONNEMENT ET DU DEVELOPPEMENT DURABLE

Rapport n° : 007099-01

**Bilan de l'évolution des prélèvements
opérés au titre de la loi SRU et de leur
utilisation**

établi par

Jean Chapelon

Ingénieur général des Ponts, des Eaux et Forêts

Philippe Schmit

Inspecteur général de l'Administration du développement durable

1

mars 2011

¹ M. **Alain MICHEL** conseiller d'administration de l'écologie, du développement et de l'aménagement durables n'a pris part qu'aux premiers mois de la mission. Cela explique qu'il ne soit pas signataire du présent rapport.

Sommaire

| | |
|--|-----------|
| 1. Présentation du dispositif de la loi SRU | 7 |
| 1.1. Rappel de la loi et de ses évolutions..... | 7 |
| 1.1.1. <i>Présentation du dispositif</i> | 7 |
| 1.1.2. <i>Mise en œuvre des prélèvements</i> | 10 |
| 1.1.3. <i>Constat de carence et majoration des prélèvements</i> | 11 |
| 1.1.4. <i>Trois régions particulièrement concernées</i> | 12 |
| 1.2. Analyse de la pratique et de ses évolutions..... | 13 |
| 1.2.1. <i>Le prélèvement</i> | 13 |
| 1.2.2. <i>Les déductions sur prélèvement</i> | 15 |
| 1.2.3. <i>Les fonds d'aménagement urbains (FAU)</i> | 16 |
| 1.2.4. <i>Les EPCI</i> | 23 |
| 1.2.5. <i>Les EPFL</i> | 25 |
| 2. Évaluation du dispositif | 27 |
| 2.1. Un dispositif en apparence très positif..... | 27 |
| 2.2. Mais ce diagnostic doit cependant être nuancé..... | 29 |
| 2.3. Les résultats sont très inégaux entre les communes..... | 31 |
| 2.4. Ces résultats ont été obtenus alors même que le mécanisme est assez peu contraignant..... | 33 |
| 2.5. Les difficultés d'application de la loi..... | 33 |
| 3. Propositions et recommandations de la mission | 36 |
| 3.1. Propositions et recommandations relevant du court terme..... | 36 |
| 3.2. Propositions et recommandations relevant du moyen voire du long terme..... | 40 |
| Conclusion | 43 |
| Annexes | 45 |
| Annexe 1. Lettre de mission | 46 |
| Annexe 2. Lettre aux préfets de Région | 47 |
| Annexe 3. Lettre aux préfets de Département | 49 |
| Annexe 4. Résumé de la gestion de l'article 55 dans un certain nombre de départements interrogés par la mission | 51 |
| Annexe 5. Actions des EPFL depuis 2006 | 59 |

| | |
|---|---------------------------|
| Annexe 6. Liste des personnes rencontrées..... | 60 |
| Annexe 7. Version consolidée du dispositif extraite du Code de la construction et de l'habitation..... | 63 |
| Annexe 8. Glossaire des acronymes..... | 80 |

Résumé

L'article 55 de la loi du n° 2000-1208 du 13 décembre 2000 relative à la solidarité et au renouvellement urbain fixe 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.

Pour y parvenir, un certain nombre de dispositifs ont été mis en place :

- un prélèvement est effectué depuis le 1er janvier 2002, sous certaines conditions, sur les communes « déficitaires »,
- ce prélèvement peut être réduit des dépenses faites notamment au titre des subventions foncières,
- un objectif triennal de réalisation de logements locatifs sociaux (LLS) correspondant à 15 % du déficit est fixé aux communes,
- 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 jusqu'à son doublement.
- des commissions départementales sont chargées 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, si elles pensent qu'il existe des capacités de construction, de doubler le prélèvement par le préfet et de proposer éventuellement la prise en compte du rattrapage indépendamment du triennal suivant².

L'objet de la mission est d'évaluer l'efficacité de ce dispositif.

Les principales conclusions auxquelles la mission est arrivée sont les suivantes :

- depuis dix ans, les besoins de logement et la nécessité de la mixité sociale sont au cœur d'un grand nombre de démarches des gouvernements successifs. Ce contexte a permis une prise de conscience qui a favorisé un relatif succès de l'article 55 de la loi SRU par son effet pédagogique (prélèvement, arrêté de carence, commissions départementales et nationale) : 100 810 logements sociaux ont été construits pour un objectif de 142 100.
- Ce résultat a été atteint alors même que tous les moyens prévus par la loi n'étaient pas utilisés (majoration, doublement de la majoration par la commission, prise en compte du rattrapage dans la période triennale suivante) surtout dans la première période triennale.
- La mission a observé, que suite à un circulaire de Madame la ministre chargée du Logement, les préfets avaient fait une application plus ferme des textes lors de la deuxième période triennale en même temps que les communes s'étaient plus impliquées dans le processus.
- Pour autant, ces résultats s'avèrent insuffisants par rapport aux ambitions initiales puisqu'au rythme actuel l'objectif des 20 % de LLS dans ces communes ne sera atteint qu'en près de 40 ans,
- La principale raison de cette insuffisance de résultat est la croissance parallèle des résidences principales (+5,3 %) qui a relativisé d'autant l'effort sur le logement social (+ 14,2 %)
- La question peut donc se poser de donner les moyens pour rendre à cette loi toute l'efficacité qu'on peut en attendre.

La mission propose dans un premier temps de renforcer l'application du dispositif existant. Cela signifie :

- L'utilisation pleine et entière des dispositifs prévus dans l'article 55 de la loi (majoration, doublement de la majoration par les commissions départementales, prise en compte du besoin de rattrapage dans l'objectif de la période triennale suivante) qui devrait permettre d'augmenter sensiblement le rythme sachant que si toutes les communes qui n'avaient pas respecté leur objectif au cours des deux premiers bilans triennaux, l'avaient fait, ce qui est naturellement une hypothèse peu réaliste, le nombre de LLS financés aurait augmenté de 28 %. Cela aurait nécessité de mobiliser les crédits pour ces communes à hauteur d'environ la moitié de l'enveloppe (au lieu du tiers). Le taux de LLS pour les communes SRU serait passé à 14,6 % au lieu de 13,8 %. Dans cette hypothèse, le rythme ainsi atteint s'il était maintenu, permettrait d'aboutir à l'objectif en 23 ans seulement.
- Le développement de l'usage des contrats de mixité sociale par lesquels l'État et les communes s'entendent sur des objectifs en matière de construction de logements sociaux

- Le renforcement de la mixité sociale par des choix pertinents en matière de programmation et dans les zones tendues, pour les communes en carence, la prise en compte dans la fixation du degré de carence des efforts effectués par la commune dans le cadre du dispositif SOLIBAIL pour accueillir des populations relevant des plafonds HLM .
- Une plus grande transparence de l'usage des fonds récoltés par les EPCI
- La diffusion d'un système informatique facilitant la tâche de nos services, mais aussi permettant une traçabilité de chaque projet et un contrôle efficace des mécanismes financiers issus de l'art 55 mis en oeuvre par les communes ou les EPCI.
- Un plafonnement des aides par logement (déductions comprises) dont peuvent disposer les communes en constat de carence et ce afin de responsabiliser financièrement les « récalcitrantes » en les conduisant à mobiliser leurs fonds propres pour atteindre l'objectif.
- La suppression des versements issus de l'art 55 aux EPFL, le regroupement à terme des FAU en un fonds national afin que celui-ci puisse jouer pleinement un effet de levier sur les opérations de construction de LLS et assurer une meilleure réactivité des financements aux projets présentés.
- Mais ceci sera sans nul doute insuffisant et il faut envisager, à moyen terme et après une concertation approfondie, de modifier certains éléments du mécanisme de la loi avec :
 - l'autorisation pour les préfets de s'affranchir des avis des commissions départementales pour le doublement de la majoration ou la prise en compte du rattrapage.
 - Le durcissement des prélèvements et notamment la création d'un malus pour les communes ayant moins de 5% de LLS et ayant très peu construit au cours des trois derniers triennaux,
 - l'obligation pour les communes en carence d'inscrire dans les documents d'urbanisme des emplacements réservés pour la construction de logements locatifs sociaux,
 - l'arrêt du financement d'Etat à la construction de logements locatifs sociaux dans les communes disposant déjà de plus de 50 % de LLS

Introduction

L'article 55 de la loi du n° 2000-1208 du 13 décembre 2000 relative à la solidarité et au renouvellement urbain fixe aux communes urbaines un objectif de mixité sociale par l'habitat d'au moins 20% de logements locatifs sociaux par rapport à leur parc de résidences principales. Pour y parvenir, un certain nombre de dispositifs ont été mis en place :

- un prélèvement est effectué depuis le 1er janvier 2002, sous certaines conditions, sur les communes « déficitaires »,
- ce prélèvement peut être réduit des dépenses faites notamment au titre des subventions foncières,
- un objectif triennal de réalisation de LLS de 15 % du déficit est fixé aux communes,
- si l'objectif n'est pas atteint, une procédure de constat de carence peut être engagée par le préfet permettant d'augmenter le prélèvement en proportion de la non-réalisation,
- des commissions départementales sont chargées d'examiner les difficultés rencontrées par les communes et de proposer le cas échéant à une commission nationale de diminuer l'objectif fixé ou à l'inverse de doubler la majoration du prélèvement et de proposer au préfet de fixer sans préjudice de l'objectif du triennal suivant, un objectif de rattrapage.

Par lettre du 18 novembre 2009 (cf. annexe 1), le Ministre d'Etat, Ministre de l'écologie, de l'énergie, du développement durable et de la mer, en charge des technologies vertes et des négociations sur le climat et le Secrétaire d'Etat chargé du logement et de l'urbanisme ont demandé au Conseil général de l'environnement et du développement durable de diligenter une mission pour dresser le bilan de l'évolution des prélèvements opérés au titre de la loi SRU et de leur utilisation.

Par une note du 7 décembre 2009, le vice-Président du CGEDD informait les ministres commanditaires de l'attribution de cette mission à M. Jean CHAPELON, ingénieur général des ponts, des eaux et des forêts, à M. Philippe SCHMIT, inspecteur général de l'administration du développement durable et à M. Alain MICHEL, conseiller d'administration de l'équipement.

Pour rédiger son rapport, la mission a d'abord consulté le cabinet du ministre de l'urbanisme et du logement qui a précisé l'objet de la commande, puis la DGALN. Elle a ensuite envoyé un questionnaire aux DREAL de, Provence-Alpes-Côtes-d'Azur, de Rhône-Alpes, de Languedoc-Roussillon, des Pays-de-la-Loire, de l'Aquitaine et à la DREIF pour l'Ile-de-France (annexe 2) ainsi qu'aux DDEA ou DDT(M) des régions d'Ile-de-France, Provence-Alpes-Côtes d'Azur, Rhône-Alpes, Languedoc-Roussillon, Pays-de-la-Loire et Aquitaine (annexe 3).

Par ailleurs, la mission s'est déplacée à Paris (DREIF), Évry (DDEA de l'Essonne), Lyon (DREAL et DDT du Rhône), Marseille (DREAL de PACA et DDTM des Bouches-du-Rhône, des Alpes-Maritimes, du Var et du Vaucluse), Bordeaux (DREAL d'Aquitaine et DDTM du Gironde) et Nantes (DREAL des Pays de la Loire et DDT du Loire-Atlantique).

1. Présentation du dispositif de la loi SRU

1.1. Rappel de la loi et de ses évolutions

L'article 55 de la loi du n° 2000-1208 du 13 décembre 2000 relative à la solidarité et au renouvellement urbain fixe aux communes urbaines un objectif de mixité sociale par l'habitat d'au moins 20% de logements locatifs sociaux par rapport à leur parc de résidences principales. Pour inciter à cet objectif, un prélèvement est effectué depuis le 1er janvier 2002, sous certaines conditions, sur les communes « déficitaires ». Le dispositif légal est intégré dans le Code de la construction et de l'habitation aux articles L 302-5 à L302-9. Ce 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.

1.1.1. Présentation du dispositif

Un résumé ainsi que la version consolidée actuelle du dispositif légal et réglementaire figurent en annexe 3.

Les communes concernées par l'article 55 de la loi SRU sont les communes de plus de 3500 habitants (1500 en Ile-de-France) situées dans les agglomérations [ou, depuis le 1er janvier 2008, membres d'un établissement public de coopération intercommunale (E.P.C.I) à fiscalité propre] de plus de 50 000 habitants comprenant au moins une commune de plus de 15 000 habitants² et dans lesquelles le nombre total de logements locatifs sociaux (L.L.S.) représente, au 1er janvier de l'année précédente, moins de 20% des résidences principales³.

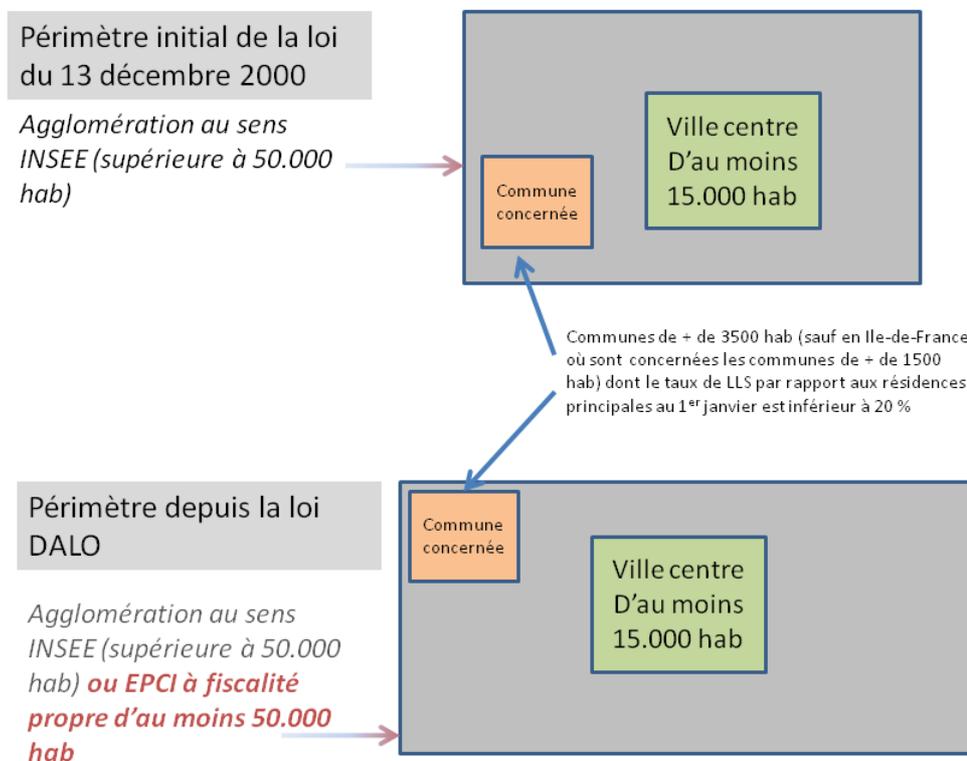
Des exemptions sont établies pour les communes comprises dans une agglomération en décroissance démographique et appartenant à un EPCI doté d'un PLH et pour celles dont la moitié du territoire est soumis à une règle d'inconstructibilité résultant d'un plan d'exposition au bruit ou d'une servitude de protection liée aux risques⁴.

Les communes bénéficiant de la 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

² Ce qui représente 1406 communes au titre des agglomérations INSEE et 285 au titre des EPCI (source DGALN 2009)

³ Soit 950 communes en métropole et 36 en DOM (source DGALN 2009)

prélèvement. Ces communes sont soumises à des obligations de réalisation (et donc soumises à la procédure de constat de carence en cas de non atteinte des objectifs).



L'extension de l'application du dispositif aux EPCI à fiscalité propre de plus de 50 000 habitants

La 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 DALO) a étendu (art.11) le champ d'application du dispositif de prélèvement de l'article 55 de la loi SRU. Outre les agglomérations, au sens INSEE, ce dispositif s'applique depuis le 1er janvier 2008 aux communes (de 1500 habitants en Ile-de-France et de 3500 dans les autres régions) membres d'un EPCI à fiscalité propre de 50 000 habitants et disposant d'une commune d'au moins 15 000 habitants. Cette extension impacte un peu moins de 300 communes supplémentaires (285 au 01/01/2008). Toutefois, pour ces nouvelles communes le prélèvement n'est opéré qu'à

⁴ Soit 80 communes, toutes situées en métropole, ramenant à 906 communes (870 en métropole et 36 en DOM) les communes soumises à obligation. Le prélèvement n'étant toutefois opéré qu'à compter de 2014 pour les communes membres d'un EPCI de plus de 50 000 habitants sans constituer une agglomération INSEE (soit 198 communes), 708 (701 en métropole et 7 en DOM) sont soumises à prélèvement dont 63, toutes en métropole, exonérées (car elles bénéficient de la DSU et disposant d'au moins de 15% de LLS). Le nombre total de communes actuellement réellement impactées par l'article 55 est donc de 645 dont 638 en métropole (source DGALN 2009).

compter du 1^{er} janvier 2014. Ceci ne devrait toutefois, en principe, avoir aucune influence sur les FAU. En effet, les prélèvements devraient être affectés à l'EPCI, à moins qu'il n'y ait pas de PLH, ce qui est très improbable compte tenu de l'obligation qui pèse désormais sur la prescription de ces documents.

L'extension aux prélèvements pour déficit en places d'hébergement

La loi DALO a également modifié l'article 21 de la loi 94-624 relative à l'habitat dans ses dispositions concernant le logement des personnes à faibles ressources et à l'hébergement d'urgence des personnes sans abri en renforçant les obligations des communes en matière d'offre en capacités d'hébergement. Initialement la loi de 1994 fixait un objectif par bassin d'habitat : une place par tranche de 2000 habitants pour les communes (ou leurs groupements dotés de la compétence logement) de 10 000 à 100 000 habitants, cet objectif étant doublé (une place par tranche de 1000 habitants) au delà de 100 000 habitants. La loi DALO a modifié cet article en reprenant la même formulation que la loi SRU pour déterminer les communes concernées. Elle a instauré à compter du 1er janvier 2009 un prélèvement calqué sur le même modèle que celui prévu par l'article 55 de la loi SRU, sans préciser son affectation.

La loi n°2009-323 de mobilisation pour le logement et la lutte contre l'exclusion (loi M.O.L.L.E.) a cependant abrogé cet article, en modifiant le dispositif. Elle a rendu inopérant ce prélèvement en 2009 et par là même sans objet la question de l'absence de précision sur l'affectation du prélèvement. Cette absence sera corrigée dans le nouveau dispositif (cf. infra).

La loi n°2009-323 du 25 mars 2009 précitée a modifié le dispositif des obligations communales en matière d'offre de places d'hébergement, en reprenant pratiquement les mêmes formulations que celles initialement introduites par la loi DALO mais en précisant que le prélèvement opéré sur les communes déficitaires serait affecté selon un mécanisme identique à celui de l'art 55 de la loi SRU. Ce prélèvement a débuté à compter du 1er janvier 2010. Les recettes liées aux déficits en capacités d'hébergement seront donc versées aux EPCI dotés d'un PLH, aux EPFL éventuels ou à défaut aux FAU.

L'extension aux astreintes éventuelles pour non-respect des décisions des commissions de médiation

La loi DALO (art.9 intégré au L. 441-2-3-1 du CCH) a, par ailleurs, institué pour le demandeur d'un logement ou d'un hébergement ayant été reconnu prioritaire par la commission de médiation et «n'ayant pas reçu d'offre de logement tenant compte de ses besoins et capacités passé un délai de trois mois à compter de la décision de la commission de médiation⁵» un droit à recours devant la juridiction administrative. Ce droit est ouvert, depuis le 1er décembre 2008, pour tout «demandeur, de bonne foi, dépourvu de logement, menacé d'expulsion sans relogement, hébergé ou logé temporairement dans un établissement ou un logement de transition, un logement-foyer ou une résidence hôtelière à vocation sociale, logé dans des locaux impropres à l'habitation ou présentant un caractère insalubre ou dangereux... (ou) manifestement sur-occupés ou ne présentant pas le caractère d'un logement décent, s'il a

⁵ Dans les DOM et, jusqu'au 1er janvier 2011, dans les départements comportant au moins une agglomération, ou une partie d'agglomération de plus de 300 000habitants, ce délai est des six mois (art. R 441-16-1 du CCH).

au moins un enfant mineur, s'il présente un handicap ...ou s'il a au moins une personne à charge présentant un tel handicap». Ce droit à recours juridictionnel sera également ouvert à compter du 1er décembre 2012 dans les mêmes conditions «à toute personne qui, satisfaisant aux conditions réglementaires d'accès à un logement locatif social, n'a reçu aucune proposition adaptée en réponse à sa demande de logement dans le délai fixé en application de l'article L441-1-4» du CCH (c'est-à-dire trois mois en métropole et six mois dans les DOM).

Le tribunal administratif pourra ordonner le logement (ou le relogement ou l'hébergement) et pourra assortir son injonction d'une astreinte dont le produit sera versé au FAU régional. Questionnée par la mission, la DGALN a indiqué ne pas être en mesure d'évaluer le produit de ces astreintes dans la mesure où d'une part, de nombreux contentieux relatifs au DALO sont pendants devant les tribunaux, d'autre part, le mode de calcul de l'astreinte a été modifié par la loi du 28 mars 2009. Toutefois, l'enjeu porterait sur des sommes limitées.

En conclusion, l'extension du périmètre du FAU aux astreintes prononcées par le juge dans le cadre du DALO sera prochainement effective, mais ne compensera pas la tendance à une diminution structurelle des enveloppes.

L'émergence des EPCI dans le domaine de l'habitat a provoqué des changements importants.

A partir d'un inventaire annuel et contradictoire est calculé le nombre de logements manquants sur la base duquel est fixé le montant d'un prélèvement (20 % du potentiel fiscal par habitant multiplié par le nombre de logements manquants) ainsi qu'un objectif triennal.

Les communes peuvent toutefois déduire de ce prélèvement des sommes dépensées en faveur de la construction de logements sociaux (subventions foncières, travaux de viabilisation des terrains, moins-value résultant de cession ou de mise à disposition de biens immobiliers ou de terrains).

Le prélèvement est versé suivant les cas à un EPCI, un EPFL ou un FAU.

La DGALN a indiqué à la mission qu'en 2010, 1763 communes étaient concernées par l'application de l'article 55 de la loi SRU, 1029 d'entre elles bénéficiaient d'une exonération, d'une exemption ou d'un régime transitoire.

Les communes faisant l'objet d'un prélèvement net au titre de l'exercice 2010 sont 426 pour un montant total des sommes prélevées de 31.149.364 €, dont :

- 65,85 % de cette somme étaient affectés aux EPCI des communes concernées,

- 29,62 % aux FAU,

- 4,53% aux Établissements Publics Fonciers Locaux.

Les sommes ainsi prélevées sont considérées comme des dépenses obligatoires pour les communes jusqu'à l'obtention d'un pourcentage de logements locatifs sociaux d'au moins 20%.

1.1.2. Mise en œuvre des prélèvements

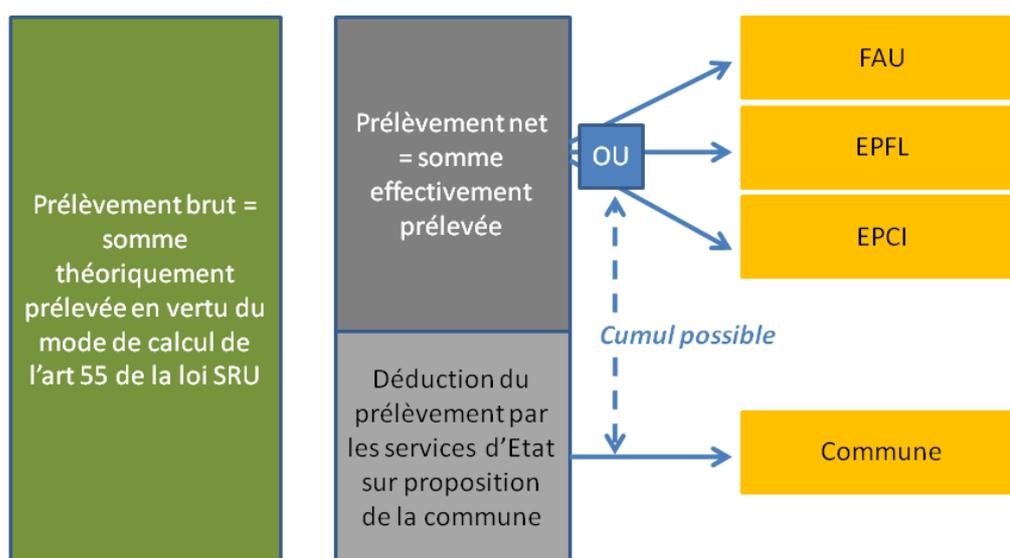
Lorsque le déficit est constaté, il appartient au conseil municipal de la commune de définir « un objectif de réalisation de logements locatifs sociaux qui ne peut être inférieur au nombre

de logements locatifs sociaux nécessaires pour atteindre 20 % du total des résidences principales ».

Lorsque la commune appartient à un EPCI compétent en matière de PLH, c'est à ce dernier que revient la charge d'approuver « 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 ». Le PLH se voit conférer la vocation de garant de la mixité sociale (au niveau des arrondissements à Paris, Lyon et Marseille) et doit préciser « l'échéancier annuel et les conditions de réalisation ... ».

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 prélèvements et usages

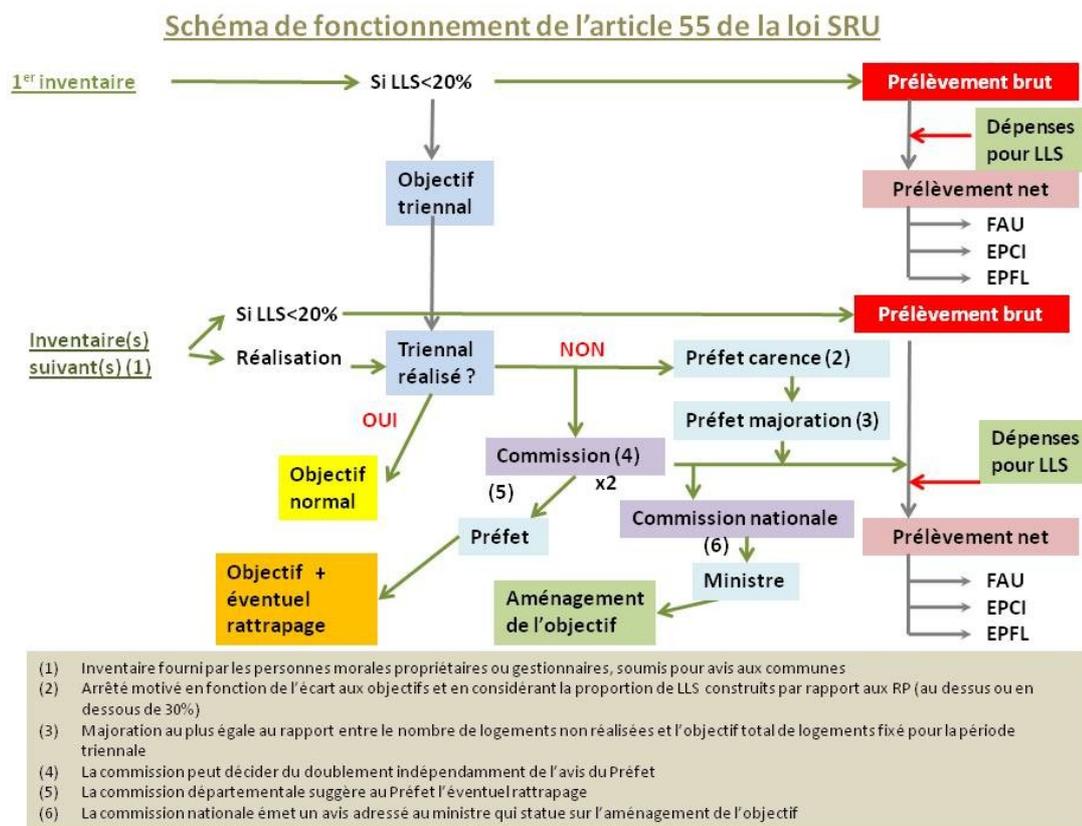


1.1.3. Constat de carence et majoration des prélèvements

Au terme de la période triennale, le préfet peut, au vu des résultats de la commune, engager une procédure de constat de carence qui l'autorise à majorer au maximum le prélèvement du pourcentage de non-réalisation du triennal.

De plus, une commission départementale présidée par le préfet comportant des élus, des maîtres d'ouvrage sociaux et des représentants d'associations agréées dont l'un des objets est l'insertion ou le logement des personnes défavorisées, est appelée à examiner les difficultés rencontrées par la commune et à proposer soit le passage devant une commission nationale

pour décider d'un aménagement de ses obligations soit, si la commune pouvait réaliser ses objectifs, de doubler la majoration du prélèvement.



La commission départementale peut également recommander l'élaboration d'un échéancier de réalisation pour la prochaine période triennale permettant de rattraper le retard accumulé lors de la période triennale échue sans préjudice des obligations fixées au titre de la prochaine période triennale (art L.302-9-1-1).

1.1.4. Trois régions particulièrement concernées

Trois régions totalisent à elles seules 366 communes sur les 719 soumises à prélèvement soit 50,90 % du total (Ile-de-France, Provence-Alpes-Côte d'Azur et Rhône-Alpes). En ce qui concerne les constats de carence dressés, on dénombre 110 communes dans ces trois régions soit 78,57 % du total des communes concernées.

L'évolution introduite par la loi DALO⁶ concerne 211 communes au total nouvellement assujetties à l'art 55 dont 62 dans ces trois régions soit 27,50% du total. A terme ce sont 931 communes métropolitaines qui seront concernées par les prélèvements dont 45,86 % pour les trois régions que sont l'Ile-de-France, Provence-Alpes-Côte d'Azur et Rhône-Alpes.

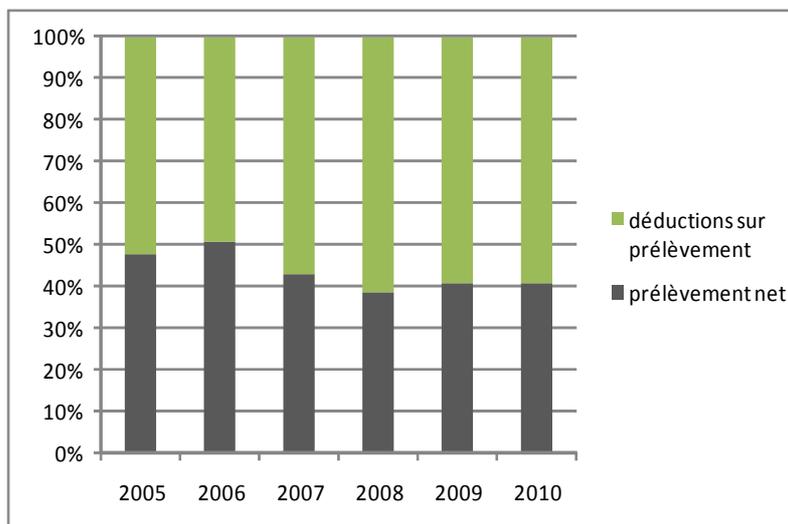
⁶évolution des périmètres cf graphique de la page 9, et sans prendre en compte la donnée hébergement

1.2. Analyse de la pratique et de ses évolutions

1.2.1. Le prélèvement

Le prélèvement sur recettes fiscales des communes a évolué dans le temps.

L'observation de la tendance depuis 2005 conduit à constater que les communes renforcent leurs politiques propres de déduction des dépenses éligibles⁷ visées par l'art L302-7 du CCH.



Graphique 1 : répartition entre prélèvement net et déduction sur prélèvement (source DGALN)

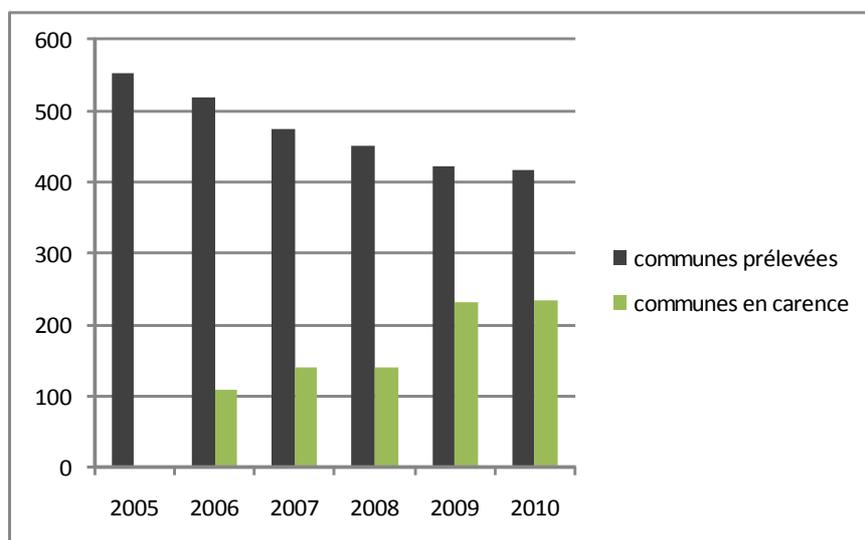
Le graphique 1 présenté ci-dessus montre la répartition entre prélèvement net (versements aux FAU, aux EPCI ou aux EPFL) et les déductions sur prélèvement effectuées par les communes. L'effet de ces déductions est par conséquent une réduction du prélèvement net. Cette tendance à préférer la déduction au prélèvement est confortée notamment par le fait que la thématique de l'article 55 de la loi SRU a été très sensiblement abordée lors des débats préélectoraux des élections municipales de mars 2008. Il est devenu un élément du débat local. Nombre de municipalités ont préféré agir plutôt que d'apparaître « victimes d'un prélèvement » de plus en plus vécu comme une pénalité pour la commune.

En 2006, sur la base des constats de l'année 2005 au niveau national, le prélèvement sans majoration pour les communes en constat de carence était de 6,2 M€ et avec majoration de 11,1 M€. 110 communes étaient dans ce dernier cas sur 736 relevant de cet assujettissement.

⁷ L'alinéa 4 de l'art L 302-7 du CCH indique les dépenses éligibles : « 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, 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 ».

Les montants issus de cette « pénalité » représentaient 12,8 % de la somme totale des prélèvements.

Le nombre de communes faisant l'objet d'un constat de carence a en effet fortement progressé entre les deux périodes triennales analysées. Le graphique 2 illustre la baisse du nombre de communes prélevées (notamment en raison des déductions sur prélèvement analysées ci-après) et les communes déclarées en constat de carence.



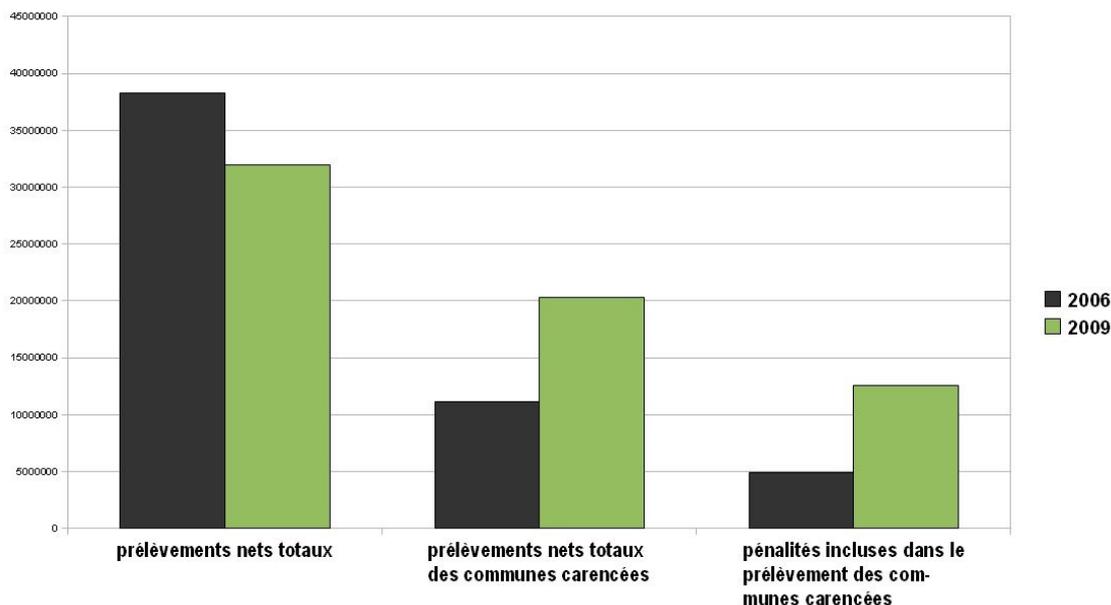
Graphique 2 : nombre de communes prélevées et de communes déclarées en constat de carence (source DGALN)

L'accroissement du prélèvement lié à l'intégration des pénalités de carence est très significatif. Les prélèvements opérés dans les communes en constat de carence sont devenus supérieurs à ceux issus des communes non carencées en 2009. Et les pénalités résultant des constats de carence représentent l'essentiel du prélèvement dans ces communes.

Le constat de carence relève de l'art L 302-9-1 du CCH. Le texte indique qu'après une appréciation des résultats de la commune pour la période triennale échue et des obligations de réaliser pendant cette période au moins 30 % de logements sociaux rapportés au nombre total de logements commencés, « 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, il fixe, pour une durée maximale de trois ans à compter du 1er janvier de l'année suivant la signature, la majoration du prélèvement défini à l'article L.302-7 »⁸

Graphique 3 : comparaison entre 2006 et 2009 du montant des prélèvements nets, des prélèvements des communes en état de carence et des pénalités pour carence (source DGALN)

⁸ La disposition concernant la règle des 30% de mises en chantier a été introduite par la loi ENL en 2006. Elle ne s'est donc pas appliquée pleinement pour la prononciation de la carence au titre de la période 2005-2007 mais sera en 2011 un critère déterminant dans l'appréciation de la carence au titre de la triennale 2008-2010. En effet, en 2005, année de notification de l'objectif de rattrapage 2005-2007, les maires n'ont pu être informés de cette disposition.



Le taux de majoration ⁹ arrêté par le préfet a fait l'objet de **pratiques différentes** selon les départements tout comme l'inscription des communes en constat de carence. En examinant la situation en région PACA où la mission s'est rendue, il a été constaté des stratégies préfectorales diverses soit empreintes de pédagogie, soit rigoureuses dans l'application des textes.

Les chiffres publiés à l'issue de la première période triennale étaient assez alarmants. Les Alpes-maritimes et les Bouches-du-Rhône comptaient 91 % de communes n'ayant pas atteint leurs objectifs, le Var 76 % et le Vaucluse 75%. Mais seuls les préfets des Bouches-du-Rhône et du Var établissaient des constats de carence (pour 56 % des communes concernées pour le premier et pour 25 % pour le second).

A l'issue de la deuxième période triennale, 95 % des communes du Var n'avaient pas réalisé l'objectif, 82 % pour les Alpes-Maritimes, 72 % dans les Bouches-du-Rhône et 58 % dans le Vaucluse. Tous les préfets établissaient des constats de carence (pour 72 % des communes concernées dans les Bouches-du-Rhône, 64 % dans les Alpes-Maritimes, 50 % dans le Vaucluse, 48 % dans le Var). Pour une vision plus globale de l'attitude des départements, on se reportera à l'annexe 4. Il sera intéressant d'apprécier l'efficacité de ce durcissement à l'occasion du bilan de la 3ème période triennale.

Les résultats de ces pratiques ne pourront être analysés avant le milieu de l'année 2011.

1.2.2. Les déductions sur prélèvement

Les déductions sur prélèvement ont beaucoup progressé. Dans certains départements, elles constituent la ressource principale pour l'action des communes soumises à l'article 55 de la loi

⁹ 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 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 du pénultième exercice.

SRU. Ainsi, en région Ile-de-France, la ville de Paris et les communes des Hauts-de-Seine pratiquent exclusivement pour la première, quasi exclusivement pour les secondes la déduction sur prélèvement.

Cette faculté pour la commune de déduire ses dépenses est d'autant plus intéressante que la loi permet de lisser l'effet déduction dès lors que la somme dépasse le montant du prélèvement annuel. Les conditions de lissage sont indiquées au 5ème alinéa de l'article L302-7 et précisées à l'article R.302-16-1.

Les services chargés du contrôle de ces reports rencontrés par la mission mènent un travail rigoureux pour en assurer le suivi. Il n'a pas été constaté de problèmes particuliers dans leur instruction.

La mission a constaté que la multiplication des interlocuteurs côté Etat et celle des procédures entre déduction du prélèvement et subvention des mêmes opérations via le FAU pouvait conduire à une certaine opacité et, à tout le moins, à des difficultés de suivi dans le temps et dans l'espace des programmes de construction de logements locatifs sociaux. En l'état du dispositif, le cumul entre déduction et subvention au titre du FAU pour une même action s'il n'est théoriquement pas possible pourrait avoir été mis en pratique. Ainsi, il aurait pu permettre des financements très importants à certains programmes, ou lorsque la mémoire des instructeurs fait défaut ou lorsque ceux-ci changent à la suite des mobilités administratives .

Au dernier alinéa de l'article R. 302-16, il est précisé que « seule peut être admise en déduction la fraction des dépenses qui n'a pas fait l'objet d'une subvention du fonds d'aménagement urbain », mais la mission s'est interrogée sur les moyens donnés aux services pour s'assurer de l'absence de double financement.

Cela justifie les propositions de la mission visant à un meilleur suivi des opérations de construction de logements locatifs sociaux et à suggérer que le montant des déductions fasse l'objet d'un plafonnement (Recommandation n°5).

1.2.3. Les fonds d'aménagement urbains (FAU)

Prévus par l'article L. 302-7 du CCH, les FAU sont institués dans chaque région¹⁰. Présidé par le Préfet de région ou son représentant, le FAU est administré par un comité de gestion composé de trois représentants (et trois suppléants) des communes désignés par l'Association des Maires de France et de trois représentants (et trois suppléants) d'établissements publics inter-communaux désignés par l'ADCF, nommés pour trois ans par arrêté du préfet de région. Les DREAL assurent le secrétariat du comité.

Le comité est réuni au moins une fois par an à l'initiative du président (préfet de région ou représentant)¹¹. Il adresse au ministre chargé du logement, au ministre chargé de la ville et au ministre de l'intérieur un rapport annuel d'activité. La DGALN a indiqué à la mission que cette transmission n'était pas systématiquement réalisée.

¹⁰ Pour les DOM, le FAU est remplacé par le «fonds régional d'aménagement foncier et urbain» prévu à l'article 340-2 du code de l'urbanisme, créé par la loi n°2000-1207 du 13/12/2000 d'orientation pour l'outre-mer (pour mémoire la loi SRU n°2000-1208 est également datée du 13/12/2000).

¹¹ Le préfet de région est également ordonnateur du fonds.

Le bilan d'activité des FAU régionaux est transmis aux parlementaires par le biais des questions parlementaires et budgétaires annuelles.

Rôle du FAU

Le FAU perçoit les sommes issues des prélèvements effectués au titre de l'article 55 de la loi SRU mais cette affectation n'intervient que par défaut. En effet, l'article L302-7 précise que ces sommes sont versées, lorsque les communes prélevées en sont membres, à l'EPCI ayant la compétence pour effectuer des réserves foncières en vue de la réalisation de logements sociaux à condition que cet EPCI soit doté d'un PLH.

A défaut, et hors Ile-de-France, ces sommes sont versées à l'établissement public foncier local (créé en application de l'art.L324-1 du CU)¹², dont la commune est membre.

Ce n'est donc qu'à défaut d'appartenance à un EPCI ou à un EPFL ou, dans le cas contraire, à défaut d'un PLH approuvé que les sommes prélevées sont versées au FAU. Il s'ensuit donc une grande hétérogénéité des FAU, le volume des fonds disponibles étant inversement proportionnel aux dynamiques intercommunales locales. Ce volume étant aussi, bien entendu, étroitement lié, proportionnellement cette fois, à l'importance des sommes globalement prélevées au niveau de chaque région sur les communes concernées.

Ces fonds sont spécialement affectés par la loi : ils sont destinés aux communes éligibles et aux EPCI pour des actions foncières et immobilières en faveur du logement social. L'art.R302-23 précise que ces «actions... comprennent notamment les acquisitions foncières et immobilières destinées à la réalisation de logements locatifs sociaux, les opérations de restructuration foncière et urbaine de grands ensembles de logements sociaux ainsi que les actions relatives au logement locatif social réalisées dans le cadre d'opérations menées en application de l'article 300-1 du code de l'urbanisme ». En fait, le champ des opérations éligibles est très ouvert et renforcé par le processus de décision des attributions de subvention, lequel relève exclusivement du comité de gestion : il suffit que l'opération vise à créer des logements locatifs sociaux. Il appartient au préfet, ordonnateur, de préciser suffisamment son arrêté attributif de subvention pour garantir la bonne utilisation des fonds ainsi redistribués. La mission a cependant constaté l'absence de toute annulation ou procédure de remboursement. Il n'est pas certain que toutes les opérations subventionnées fassent l'objet d'un réel suivi.

L'évolution des FAU

Comme il a été dit ci-dessus le FAU n'est qu'un instrument par défaut. La montée en puissance de l'intercommunalité, la multiplication des PLH, et le développement des délégations par l'État des aides à la pierre aux agglomérations conduit, dans la plupart des régions, à l'extinction progressive des FAU ou au moins à leur marginalisation (ce qui pose d'autres problèmes : cf. infra). Cette première observation doit toutefois être tempérée par la situation particulière de plusieurs régions dont l'Ile-de-France qui restent encore actuellement

¹² Les EPFL ont été créés également par la loi SRU (art.28).

dotées d'un FAU important, notamment parce que l'intercommunalité dans le domaine de l'habitat y est faible.

Pour les autres régions, il convient de s'interroger sur la pertinence du maintien des FAU. L'obligation de disposer d'un PLH à partir de 30 000 habitants (pour les EPCI compétents en matière d'habitat) combinée à l'obligation, pour toutes les communes de faire partie d'un EPCI en 2014 va conduire à ce que les prélèvements soient à terme essentiellement affectés aux EPCI.

Cette première observation mérite toutefois d'être confirmée compte tenu de l'extension du nombre de communes soumises à prélèvement en raison des lois DALO et MOLLE.

L'emploi des crédits affectés au FAU

La gestion des fonds du FAU est fixée par le règlement intérieur. Il en résulte une pratique variable selon les régions. La majorité d'entre elles ont cependant repris les critères de l'article R302-23 du CCH pour déterminer les communes bénéficiaires. Quelques régions ont adopté ces critères mais en les aménageant afin de donner la priorité aux communes assujetties. La priorité « redistributive » la plus fréquente concerne les communes déficitaires et plus particulièrement celles dont le prélèvement est versé au FAU (Aquitaine, Bretagne, Pays de Loire). Cette hiérarchie fait l'objet de quelques variantes en Alsace et en Rhône-Alpes. En Alsace, les communes les plus prioritaires sont les communes déficitaires qui respectent leurs engagements triennaux (les plus vertueuses en quelque sorte). En Rhône-Alpes, la priorité est également orientée vers les communes déficitaires mais à l'exception de celles dont le prélèvement est versé à un EPCI ou un EPFL. Il faut probablement voir dans cette hiérarchisation l'explication du fait que le Grand Lyon n'a déposé aucune demande de subvention depuis 2007.

Crédits attribués dans le cadre du FAU

L'analyse de l'emploi des fonds affectés aux FAU dans les quatre régions les mieux dotés est instructif. Elles cumulent à elles quatre 92,8 % de l'ensemble des crédits affectés par an au FAU. 85% de ces sommes consacrées par ces quatre FAU sont affectés à la création d'une

| | PLAI | PLUS | PLS | Réhabilitations | Populations spécifiques | Conventionnés | Acquisitions | Espaces extérieurs | Divers |
|---------------|--------|--------|--------|-----------------|-------------------------|---------------|--------------|--------------------|--------|
| PACA | 5 687 | 18 677 | 4 858 | 8 724 | 2 507 | 1 079 | 973 | 485 | 24 |
| Rhône-Alpes | 963 | 4 366 | 361 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 |
| Ile de France | 8 330 | 27 765 | 10 178 | 2 180 | 482 | 446 | 1 797 | 1 995 | 901 |
| Aquitaine | 69 | 521 | 0 | 0 | 0 | 0 | 2 786 | 0 | 1 704 |
| TOTAL | 15 050 | 51 330 | 15 398 | 10 904 | 2 989 | 1 526 | 5 557 | 2 481 | 2 630 |

offre nouvelle, 10% de l'ensemble des crédits à des opérations de réhabilitation et 5 % à des frais divers dont des aménagements extérieurs.

Tableau n°1 : ventilation des crédits des FAU en K€ depuis la création des fonds selon la nature des aides versées (montants en euros) source mission sur la base d'estimations fournies par les DREAL et la DREIF

Les fonds régionaux déterminent leurs priorités dans le cadre défini par la loi. Cela conduit en PACA à consacrer près de 20 % des crédits du fonds à des opérations de réhabilitation de

logements locatifs sociaux alors qu'en Rhône-Alpes aucun crédit n'est inscrit pour ce type d'opérations. La région Aquitaine voit son fonds caractérisé par l'importance de ses subventions accordées pour des acquisitions (près de 55% du fonds). Parallèlement, elle affectera via le fonds peu de moyens aux financements de la construction du logement locatif social (PLAI et PLUS).

En masse, les crédits consacrés aux PLUS représentent 47,5 % des sommes affectés par les FAU des quatre régions choisies, ceux utilisés pour financer les PLAI 13,9%, ceux pour les PLS 14,2%. Le montant moyen de subvention à un logement financé en PLAI est de 2 698 €, pour un PLUS de 2 731 € et pour un PLS de 2 570 €. Ces chiffres ne prennent pas en compte les autres financements pouvant être apportés au titre de subventions foncières par le dispositif de l'art 55 de la loi SRU (notamment les déductions).

Impact du FAU (de ces quatre régions) sur la production de logements

Selon les informations transmises par les DREAL, les subventions accordées ont permis de contribuer au financement d'environ 43 000 logements dont 32 000 au titre de la construction neuve. La production de logements dans le cadre du FAU s'apprécie aussi au nombre de logements financés.

Trois des quatre FAU analysés ont donné la priorité à la création d'une offre nouvelle par la réalisation de logements. La région PACA quant à elle consacre la majeure partie de son fonds aux opérations de réhabilitation (7326 logements concernés sur 14 994). Cette situation s'explique en partie par la difficulté rencontrée dans cette région pour faire émerger des projets nouveaux dans les communes déficitaires.

Dans les trois autres régions, les financements de logements se portent en priorité sur les prêts PLUS, en Rhône-Alpes et en Aquitaine, ceux-ci représentent plus de 75 % des logements financés au titre du FAU. En Ile de France et en Aquitaine, les logements financés en PLAI représentent 14 % des logements recevant un financement du FAU, en Rhône-Alpes, ils atteignent 16,5 %.

| | PLAI | PLUS | PLS | Réhabilitation | Pop spécifiques | Convention-nés | Acquisition |
|---------------|-------|--------|-------|----------------|-----------------|----------------|-------------|
| PACA | 875 | 4 620 | 1 170 | 7 326 | 781 | 200 | 22 |
| Rhône-Alpes | 691 | 3 163 | 310 | 0 | 0 | 0 | 0 |
| Ile de France | 3 685 | 12 290 | 4 511 | 3 208 | 27 | 24 | 1 640 |
| Aquitaine | 327 | 1 881 | 0 | 0 | 0 | 0 | NC |
| TOTAL | 5 578 | 21 954 | 5 991 | 10 534 | 808 | 224 | 1 662 |

Tableau n°2 : nombre de logements dans le financement desquels le FAU est intervenu

Il existe comme cela vient d'être précisé des différences significatives entre régions, mais également au sein d'une même région. Le cas de Rhône-Alpes illustre bien cette problématique : le FAU y a une position marginale dans le dispositif de production de logements locatifs sociaux. La particularité dans l'emploi des crédits du FAU porte également sur ses bénéficiaires. Un département comme l'Isère tient une position atypique puisqu'il

formule 45 % des demandes du FAU de Rhône-Alpes en 2007. Le département du Rhône, moins de 10% alors que la demande y est forte.

Le solde des FAU

| Région | Solde |
|----------------------|-------|
| Ile de France | 12,5 |
| Rhône-Alpes | 1,7 |
| PACA | 1,6 |
| Aquitaine | 0,8 |
| Languedoc-Roussillon | 2,1 |
| Total | 16,6 |

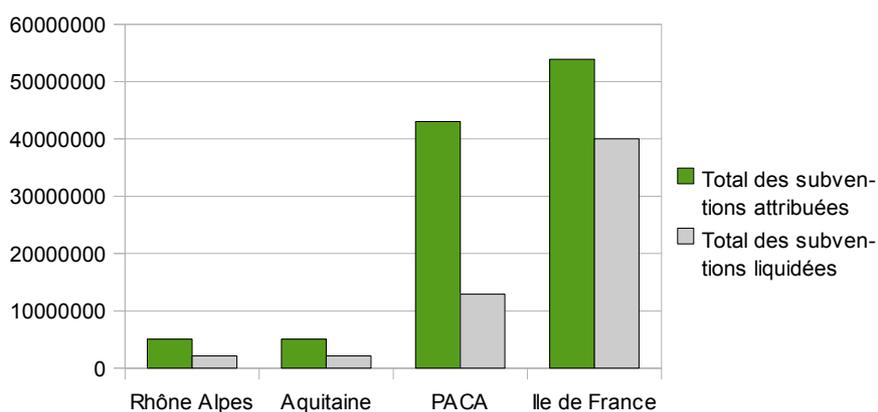
- *Tableau n°3: solde en millions d'euros des FAU dans les cinq régions disposant des crédits les plus importants. Situation au 31 décembre 2009 source : mission avec DREAL*

Le solde des FAU mérite d'être mentionné. Dans certaines régions comme PACA, la disponibilité des crédits était faible courant 2009 conduisant le Préfet à en avertir les maires. La région Ile-de-France conserve depuis des années un solde important ce qui a conduit à modifier assez récemment les conditions de subvention des opérations.

| | subventions attribuées | subventions liquidées | pourcentage |
|---------------|------------------------|-----------------------|-------------|
| Rhône Alpes | 7 856 | 2 946 | 37,5 |
| Ile de France | 53 900 | 40 000 | 74,21 |
| Aquitaine | 5 082 | 2 134 | 41,99 |
| PACA | 43 018 | 12 900 | 29,99 |

Tableau n°4 (et graphique suivant): FAU, crédits engagés, crédits liquidés -source : mission d'après DREAL

L'une des caractéristiques des services instructeurs du FAU est de devoir suivre des opérations dont la mise au point s'avère longue. Si la région PACA n'a aujourd'hui liquidée que 29,9 % des sommes engagées au titre du FAU bien qu'elle aide massivement les opérations de réhabilitation (plus rapidement mises en œuvre), cela illustre la difficulté de mise en place des opérations dans des contextes parfois difficiles et ce malgré des financements qui peuvent être conséquents.



Graphique 4 : Ecart entre les subventions attribuées et liquidées au 31 décembre 2009 (sources mission d'après DREAL)

La position en Ile-de-France d'accorder une part substantielle du FAU aux « maires bâtisseurs », c'est-à-dire à ceux qui ont des projets, qu'ils soient ou non assujettis à l'art. 55 de la loi SRU explique l'important taux de réalisation dans cette région.

Le FAU en Ile-de-France

Il convient d'analyser davantage le cas très particulier de l'Ile-de-France dont le FAU représente à lui seul 58,8 % de la totalité des crédits du FAU (toutes régions confondues). Tout d'abord parce que la majorité des prélèvements nets est dans cette région affectée au FAU (74% en 2009), même si l'on constate, comme dans les autres régions, une diminution de cette part (elle était de 87% en 2007). Cette situation est évidemment le résultat de la faiblesse de l'intercommunalité dans la région. En outre et en conséquence, le niveau de l'enveloppe disponible est relativement élevé, bien qu'en diminution là aussi : 12,5 M€ au 1er janvier 2010. Le produit annuel des prélèvements est cependant en baisse constante : de 10,4 M€ en 2002, il était de 6,2 M€ en 2009.

Au terme du premier triennal, le FAU d'Ile-de-France a financé des actions selon deux catégories : une première part (9,2 M€ pour 45 bénéficiaires) destinée aux communes « dynamiques » ou aux EPCI dont elles sont membres et une seconde part (25 M€ pour 109 bénéficiaires) affectée aux 374 communes concernées par la loi SRU et leurs EPCI

L'objet des subventions de la première part a porté essentiellement sur des subventions d'équilibre d'opérations de constructions de logements sociaux ou d'aménagement (pour la part correspondant aux opérations de logements sociaux), le montant de la moins value en cas de cession immobilière aux fins de réalisation de LLS, enfin de manière plus marginal sur des travaux de réhabilitation et de restructuration des espaces extérieurs. Dans les faits, en 2007, seules 14 communes ont bénéficié d'une subvention pour un total de 2,3 M€ (90 communes étant éligibles). La subvention moyenne par logement autorisé représente 446 €, soit un effet incitatif peu évident.

La seconde part (communes SRU) porte sur des opérations identiques à celles de la première auxquelles ont été rajoutés les travaux de réhabilitation ou de restructuration des espaces extérieurs. A l'inverse de la première part, les demandes concernant cette seconde enveloppe ont été plus nombreuses que prévues ce qui a conduit à son doublement.

Sur la période 2005-2007, la première part (communes dynamiques) a représenté 9,2 M€ (27%), la seconde part (communes SRU) 25 M€ (73%). Les subventions ont bénéficié principalement aux communes disposant de plus de 20% de logements sociaux (62% de l'enveloppe). Concernant Paris, il convient d'observer que bien qu'éligible à la seconde part, la ville n'a jamais fait appel aux subventions du FAU.

Sur la première période d'installation du FAU (2005-2007) il a donc été constaté les conclusions suivantes :

- une sous-consommation de l'enveloppe,
- une part réservée aux maires « bâtisseurs » minoritaire, l'effet de levier n'apparaissant pas au rendez-vous,
- une demande croissante des EPCI,

- une proportion non négligeable (+1/4) de subventions attribuées à des communes à potentiel fiscal élevé.

Le comité de gestion a donc en 2009 modifié les orientations en ouvrant les droits aux subventions aux communes et EPCI les plus dynamiques en matière de constructions. Le taux de croissance est désormais mesuré, non plus annuellement, mais sur la moyenne des trois dernières années et en excluant les communes disposant d'un potentiel fiscal supérieur à 1,5 de la moyenne (mesure non applicable aux communes ayant réalisé plus de 50 % de leur objectif triennal). Une seconde part, correspondant à l'enveloppe non consommée, est ensuite ouverte à l'ensemble des communes éligibles (avec priorité aux communes les moins riches).

Par ailleurs, les opérations ANRU de reconstitution de l'offre réalisées hors des communes en site de rénovation urbaine sont devenues éligibles. Enfin, pour les communes membres d'un EPCI disposant d'un PLH adopté, le montant du prélèvement « SRU » versé directement à l'EPCI est déduit de la dépense subventionnable au titre du FAU.

Ces nouvelles modalités de financement ont apporté une amélioration des financements en faveur des « maires bâtisseurs » sans toutefois répondre aux attentes puisque les subventions attribuées au titre de la seconde part restent nettement majoritaires (en 2009 : 7,5 M€ sur un total de 10,5M€). L'insuffisance du nombre de dossiers déposés ne permet pas de consommer l'enveloppe : en 2009, sur 376 communes éligibles (dont 61 éligibles au titre de la première part) 50 seulement ont déposé un dossier (dont 7 éligibles au titre de la première part).

Un premier bilan du FAU

La diminution globale des prélèvements nets issus de l'article 55 résulte des efforts enregistrés de la part d'une majorité des communes « déficitaires ». Elle conduit à une réduction des fonds affectés aux FAU. Par ailleurs, le développement de l'intercommunalité et la prise en compte de la compétence habitat par les EPCI entraînent une réduction importante des ressources des FAU. Dans toutes les régions la part des prélèvements affectée aux FAU est en diminution, jusqu'à être désormais très marginale dans une majorité d'entre elles. On notera, par exemple, que même en Provence Alpes-Côte-d'Azur, la mise en place progressive des différents programmes locaux de l'habitat a rendu les EPCI bénéficiaires des ressources issues du prélèvement. De ce fait, le FAU n'est pratiquement plus alimenté ce qui a conduit le comité de gestion à suspendre l'instruction des dossiers reçus comme signalé plus haut.

Il est trop tôt pour mesurer l'impact réel des subventions attribuées au titre du FAU en termes de construction effective de logements sociaux. En effet, le plus souvent les opérations subventionnées portent sur les acquisitions foncières ou les travaux d'aménagement destinés à des constructions de logement sociaux. La durée d'un projet de construction de LLS se situe entre cinq et huit ans. Même si les délais légaux de début de réalisation sont fixés à deux ans, les dérogations pour une année supplémentaire en cas de retard sont toujours accordées (la mission n'a constaté qu'un seul cas de demande de remboursement : il résultait d'une initiative communale !).

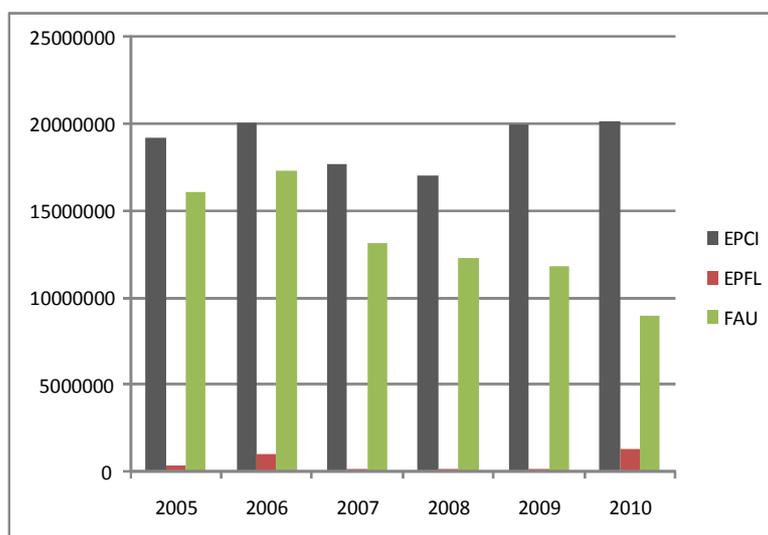
Enfin, les sommes disponibles sont, dans de nombreuses régions, faibles. La mise en œuvre du FAU s'apparente alors à une procédure lourde pour un effet mineur. La question se pose également de l'utilisation des reliquats dans les régions où le FAU n'a plus de recettes nouvelles. La mutualisation nationale de ces reliquats est une piste à explorer. Elle nécessite toutefois une modification législative.

Si les FAU d'Ile-de-France, et, dans une moindre mesure, de Rhône-Alpes et d'Aquitaine disposaient en 2010 d'une enveloppe véritablement opérationnelle, la mission s'interroge sur la pertinence, au moins pour les autres régions, à conserver un dispositif en voie d'obsolescence (cf. PACA) dès lors que la quasi-totalité des communes concernées se trouveront incluses dans un EPCI doté d'un PLH. La mission a, par ailleurs, constaté un fonctionnement difficile de certains comités de gestion. En Ile-de-France ou en Aquitaine, par exemple, les listes des représentants des élus ont été adressées par les associations de maires très tardivement après les élections municipales de 2008, empêchant le fonctionnement normal des comités de gestion. Il peut être préconisé à cet égard une modification de l'art R302-21 du CCH pour prolonger le mandat des membres élus jusqu'à leur remplacement effectif. En outre, l'absence de quorum, traduisant une désaffection des élus membres, a parfois empêché le fonctionnement de comité de gestion (cas de l'Ile-de-France en 2008).

1.2.4. Les EPCI

Les établissements publics de coopération intercommunale représentent le premier bénéficiaire des crédits issus du prélèvement au terme de l'article L 302-7 du CCH. Les conditions de versement sont connues : constituer un EPCI sous une forme de communauté ou de syndicat d'agglomération nouvelle « compétent pour effectuer des réserves foncières en vue de la réalisation de logements sociaux » d'une part, être doté d'un programme local de l'habitat, d'autre part.

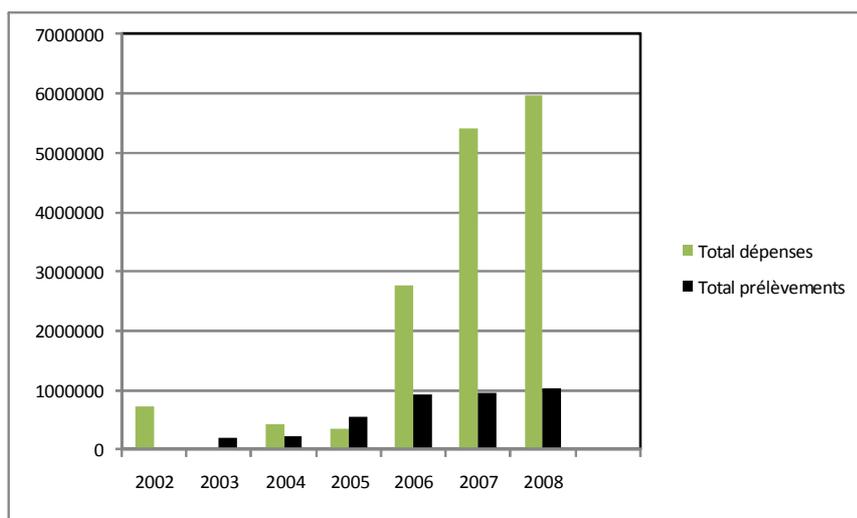
Si la commune réalise directement des dépenses pour la réalisation de logements locatifs sociaux, celles-ci sont déduites de son prélèvement dont le solde est affecté à l'EPCI. L'emploi des sommes ainsi versées à l'EPCI précisé à l'article L302-7 est de : «financer des acquisitions foncières et immobilières 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 ».



Graphique 5 : évolution de 2005 à 2010 des versements aux FAU, EPFL, et EPCI (source : mission à partir de données DHUP)

En observant, l'évolution des crédits affectés aux EPCI depuis cinq ans, il convient de constater que ceux-ci ne connaissent pas l'érosion rencontrée pour les EPFL et le FAU. Compte tenu des évolutions législatives intervenues, 285 nouvelles communes membres d'EPCI sont soumises à l'art 55 depuis le 1^{er} janvier 2008. Si les recettes affectées aux EPCI sont désormais majoritaires, elles devraient donc encore progresser dans l'avenir avec l'obligation prévue par la loi du 25 mars 2009 faite aux EPCI d'au moins de 30 000 habitants compétents en matière d'habitat de disposer d'un PLH.

Cette montée en charge des EPCI justifie qu'un regard soit porté sur leurs réalisations en matière de logements locatifs sociaux. Le cadre juridique actuel n'offre pas de moyens suffisants pour demander aux établissements de rendre compte de leurs politiques dans ce domaine. Cette insuffisance a conduit le Préfet de la région Ile-de-France à solliciter les EPCI en 2009 afin qu'ils exposent leurs bilans annuels. Ceux des établissements qui ont répondu ont renseigné un tableau type qui a permis de procéder à une première analyse de l'action des EPCI. D'autres auront été sensibilisés à cette occasion au besoin de justifier de l'emploi des crédits issus du prélèvement. Dans tous les cas, la mission considère comme manifeste le besoin de renforcement des outils de contrôle par les services de l'État des politiques communautaires mises en œuvre dans le domaine du logement locatif social, et ce même si l'art R302-13 du CCH impose un bilan annuel du PLH. En effet, ce document reste trop souvent imprécis pour permettre une analyse rigoureuse des flux induits par les mécanismes de prélèvements.



Graphique 6 : bilan des prélèvements et dépenses déclarés pour le LLS par les EPCI d'IDF (source mission sur la base d'informations de la DREIF)

Le graphique 5 traduit, sur la base des dépenses déclarées par les EPCI, la balance annuelle entre les recettes de prélèvement et l'effort issu des politiques communautaires. Il permet de constater la forte montée en charge des politiques menées par les EPCI pour l'habitat. Cette évolution est confirmée également dans d'autres régions par les observateurs rencontrés par la mission. Il est important de noter que l'Ile-de-France, reconnue comme très en retard en matière de création de structures communautaires, les EPCI investissent bien plus de crédits qu'ils n'en reçoivent du prélèvement. Les EPCI témoignent de leur besoin de disposer de

politiques propres en matière d'habitat. La durée d'observation de cette pratique et le fait que les deux étapes successives (acquisitions foncières puis construction) connaissent des délais particulièrement longs dans la région Ile-de-France ne permettent pas de caractériser l'effet de levier créé par le versement à l'EPCI du prélèvement.

Si le renforcement des contrôles déjà évoqué s'impose pour quantifier les flux en jeu, une autre pratique justifierait également un examen régulier : celle ouverte par l'alinéa 2 du V de l'article 1609 nonies C du code général des impôts. Celui-ci prévoit en effet un reversement partiel¹³ du prélèvement affecté à l'EPCI vers la commune pour la « réalisation d'opérations de logements locatifs sociaux ». Très contestée dans la première période d'application de la loi SRU, cette restitution à la commune prélevée a été limitée et encadrée par la loi du 13 juillet 2006 en son article 22. Celui-ci prévoit pourtant une transmission chaque année par l'organe délibérant de l'EPCI au représentant de l'État dans le département d'un rapport sur l'application de cette restitution aux communes. Si cette disposition visant à la transparence constitue une avancée, elle semble peu appliquée. Cela prive d'autant les services de l'Etat d'une mesure de l'effet de ces « restitutions ». Il serait judicieux de rappeler aux EPCI cette obligation et de préciser le contenu du rapport attendu.

L'analyse par la mission des pratiques mises en œuvre par les EPCI n'a donc pu être que lacunaire dans la mesure où ces établissements n'ont actuellement qu'une obligation très limitée de rendre compte de leurs politiques. Toutefois, les éléments disponibles, notamment en l'Ile-de-France, assurent de disposer avec les EPCI de nouveaux interlocuteurs impliqués dans le renforcement de la mixité en matière de logement et portant des politiques publiques volontaristes.

1.2.5. Les EPFL

Les établissements publics fonciers locaux (hors Ile-de-France) sont destinataires des prélèvements lorsqu'il n'existe pas d'EPCI répondant aux conditions énoncées ci-dessus.

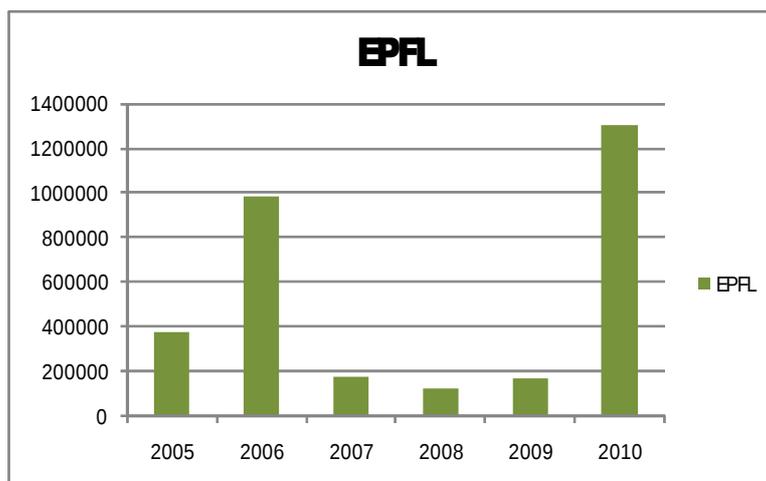
Les versements des communes métropolitaines aux établissements publics fonciers locaux n'ont concerné que trois communes en 2009 pour un montant total de 170 583 €. En 2010, les versements aux EPFL ont bondi atteignant 1 300 558 € en métropole en raison de la mobilisation des EPFL de Midi-Pyrénées attributaires de 702 729 € et de ceux de Rhône-Alpes bénéficiaires de 586 475 €. Bien que 2006 et 2009 constituent des années atypiques, le constat est que les EPFL ont eu du mal à trouver leur place dans ce dispositif.

En observant les dépenses des EPFL issues des prélèvements de l'art 55 de la loi SRU durant les cinq dernières années, il est aisé de conclure que ces établissements, souvent très récents, ne sont pas encore intervenus dans la mise en place d'opérations de construction de logements locatifs sociaux dans les communes concernées.

Au sein du périmètre des mouvements financiers générés par l'art 55 de la loi SRU, les EPFL ont une place marginale (moins de 2% des flux annuels) et une performance non démontrée. Il conviendra de s'interroger sur la pertinence du maintien de cet outil pour gérer les crédits du

¹³ La somme restituée à la commune est définie comme une fraction égale à la part du potentiel fiscal de la taxe professionnelle dans le potentiel fiscal de la commune

prélèvement alors que les régions en tension ont vu se créer des EPF d'Etat agissant particulièrement dans le domaine du logement.



Graphique 7: Crédits issus du prélèvement affectés aux EPFL en métropole (source DGALN)

| EPFL concernés | Date de création | Montants reçus au titre du prélèvement depuis 2006 | Acquisitions foncières au 15 avril 2010 | Projet d'acquisition avant la fin 2011 | Montants des acquisitions foncières souhaitées dans les communes art 55 avant 2013 |
|------------------|------------------|--|---|--|--|
| EPFL Ain | Décembre 2006 | 255 503 € | 0 | 100 000 € | 50 000 € |
| EPFL Pays Basque | Décembre 2006 | 142 000 € | 0 | 0 | ZAD en cours par la commune |
| EPFL Oise | Mai 2007 | 15 775 € | 0 | 0 | 400.000 € |

Tableau 5 : bilan global de l'application annuelle de l'article 55 de 2006 à 2009 pour les EPFL et intentions déclarées d'évolution de leurs stocks de foncier (source mission)

La situation des EPFL est illustrée par une brève description des situations rencontrées en 2009. Elle figure en annexe 5 du présent rapport.

2. Évaluation du dispositif

2.1. Un dispositif en apparence très positif

Le tableau 6 élaboré à partir de données de la DGALN fait un bilan global de l'application de la loi.

| Année | 2002 | 2003 | 2004 | 2005 | 2006 | 2007 | 2008 | 2009 |
|---|-----------|-----------|-----------|-----------|-----------|-----------|-----------|-----------|
| Nombre de communes soumises | 751 | 736 | 738 | 736 | 719 | 883* | 870 | 931** |
| Nombre de RP (au 1er janvier) | 6 125 738 | 6 098 433 | 6 183 875 | 6 268 395 | 6 303 219 | 6 572 577 | 6 507 636 | 6 716 348 |
| croissance des RP | 2,30% | -0,40% | 1,40% | 1,40% | 0,60% | | 3,20% | |
| Nombre de LLS (au 1er janvier) | 810 355 | 807 351 | 828 256 | 851 422 | 852 135 | 878 787 | 875 847 | 907 655 |
| croissance des LLS | 4,00% | -0,40% | 2,60% | 2,80% | 0,10% | | 3,63 | |
| Taux de LLS (au 1er janvier) | 13,23% | 13,24% | 13,39% | 13,58% | 13,52% | 13,37% | 13,46% | 13,51% |
| Déficit en LLS | 414 490 | 410 445 | 408 232 | 402 257 | 408 509 | 435 727 | 425 680 | 435 614 |
| Objectif triennal en LLS (15% du déficit) | 62 332 | | | 60 883 | | | 65 359 | |
| Nombre de LLS financés (sur les communes soumises en N-1) | 17 807 | 20 358 | 23 638 | 25 502 | 32 472 | 30 650 | 35 628 | 45 030 |
| bilan triennal | | | | 61 803 | | | 88 624 | |
| part LLS SRU sur l'ensemble des LLS financés | 38,6% | 35,1% | 32,9% | 38,3% | 33,7% | 30,9% | 34,1% | |

* En 2007, l'augmentation du nombre de communes disposant de moins de 20% de logements sociaux au 01/01/2007 et non exemptées est due à l'extension du champ de l'application de l'article 55 aux communes membres d'un EPCI (loi DALO)

** impact de la prise en compte des nouveaux chiffres de population valable à compter de 2009

Tableau n°6 : bilan global de l'application annuelle de l'article 55 (source DGALN)

Le premier objectif triennal pour l'ensemble des communes est quasiment respecté alors que le second est nettement dépassé. Ce résultat cache toutefois de grandes variétés individuelles : sur l'ensemble de la période (2002-2008), 175 communes ont dépassé leur objectif calculé à partir de 2002¹⁴, certaines largement alors que 156 réalisaient entre 50 et 100 % de leur objectif et que plus de 215 faisaient moins de 25 % de l'objectif.

Ce bilan positif doit aussi être relativisé dans la mesure où l'on voit que, si le nombre de LLS financés a fortement augmenté au cours de la période, la part des communes SRU est restée relativement stable (autour d'un tiers), légèrement au-dessus de la part de la population des communes SRU dans la population urbaine (28 %). Ce diagnostic est confirmé par le tableau 6. La loi a globalement joué son rôle en incitant les communes à engager des actions en faveur de la mixité sociale. Elle a décidé une grande majorité des communes initialement hostiles à se pencher sur le problème. Au

¹⁴ Ce qui est une approximation puisque l'objectif est recalculé à l'issue de la première phase de la période triennale en 2005.

fur et à mesure du temps, le prélèvement des communes en état de carence est devenu largement majoritaire au sein du prélèvement net.

| Année | 2002 | 2003 | 2004 | 2005 | 2006 | 2007 | 2008 | 2009 | 2010 |
|--|------------|------------|------------|------------|------------|------------|------------|------------|------------|
| Nombre de communes soumises à prélèvement | 743 | 751 | 736 | 738 | 736 | 719 | 706 | 701 | 724 |
| Prélèvement brut | 72 845 384 | | | | | | 65 736 721 | | 75 559 945 |
| Prélèvement net | 40 246 233 | 37 635 423 | 36 504 144 | 35 593 960 | 38 270 025 | 30 966 184 | 29 392 354 | 31 917 655 | 30 444 991 |
| part du prélèvement net/prélèvement brut | 55,2% | | | | | | 44,7% | | 40,29% |
| Dont montant affecté au FAU | 34 223 941 | 28 820 063 | 23 434 377 | 16 044 967 | 17 275 981 | 13 110 665 | 12 261 912 | 11 765 938 | 8 967 975 |
| Nombre total de communes en constat de carence | - | - | - | - | 110 | 140 | 140 | 232* | 234 |
| Prélèvement net des communes en constat de carence | - | - | - | - | 11 114 349 | 11 743 258 | 11 558 653 | 20 308 794 | 17 685 978 |
| Part du prélèvement net des communes en constat de carence | - | - | - | - | 29,00% | 37,90% | 39,30% | 63,60% | 58,09% |

* 237 constats de carence ont été établis au titre de la période triennale 2005-2007, mais certains signés tardivement n'ont été appliqués qu'à compter de 2010

Tableau 7 : bilan global des prélèvements (source DGALN)

Si souvent, l'aspect de « tribunal » des commissions SRU, a pu être critiqué, il a été aussi signalé à la mission des ambiances constructives dans les relations entre les membres de la commission et les communes en constat de carence. De plus, les contrats de mixité sociale, annoncés par un projet de circulaire jamais diffusé mais qu'un certain nombre de préfets ont néanmoins proposé de signer aux communes, ont pu concourir à cet effet en impulsant une démarche volontaire et positive s'opposant à l'aspect sanction du prélèvement.

A cela s'ajoute le fait que les grandes villes (Paris, Lyon par exemple) investissent dans le LLS sans commune mesure avec ce qu'il faudrait pour contrebalancer les prélèvements. On observe également un effet de levier manifeste sur le lancement par les EPCI de vraies politiques de l'habitat incluant la réalisation de LLS. (cf graphique 5)

L'analyse conduit à différencier les deux périodes triennales sous audit. En effet, la première (2002-2004) est celle d'un positionnement des communes entre celles qui sont décidées à répondre à cette obligation par les actes et celles qui jouent l'attentisme pendant que se développent des débats autour de l'article 55 en misant sur une diminution voire une suppression des prélèvements (cf. annexe 4).

La seconde période triennale enregistre une évolution sensible puisque pour prendre l'exemple souvent emblématique de l'Ile de France, le taux des communes qui réalisent plus de 50 % de l'objectif triennal passe de 62 % en 2004 à 74 % en 2007 et le taux de celles qui voient la part de LLS (sur le nombre de résidences principales) stagner ou même baisser atteint 7% en 2007 contre 14 % en 2004. Au même moment, les préfets, suite à des consignes plus strictes données par la ministre, ont eu tendance à appliquer avec plus de rigueur la loi en majorant les taux de prélèvement dans un plus grand nombre de cas. Ils ont également très souvent été conduits à négocier des contrats de mixité sociale dans lesquels les communes s'engageaient sur un programme de réalisation au cours de la prochaine période triennale.

2.2. Mais ce diagnostic doit cependant être nuancé

On observe dans le tableau 6 que le taux de logements sociaux ne bouge pas ou presque. La raison en est d'abord que ce bilan n'est pas fait à périmètre constant puisque le nombre des communes concernées par la loi SRU évolue du fait des caractéristiques exigées (nombre d'habitants, taux de LLS) sans parler des modifications introduites par la loi DALO.

De plus, même si en apparence, les bilans triennaux sont globalement respectés, ils le sont en nombre de logements « financés » et non de logements « livrés » : cette différence est très significative numériquement.

Il convient donc de faire une analyse plus précise sur les logements livrés à partir de l'inventaire de fin de période en 2008.

Le tableau 8 donne le bilan global entre 2001 et 2008 : il montre que le périmètre constant de la loi entre 2001 et 2008 concerne 677 communes représentant 12 millions d'habitants.

| | nombre | POP99 | RP 2001 | LS 2001 | Taux LS 2001 | RP 2008 | LS 2008 | Taux LS 2008 |
|---------------------------------------|--------|------------|-----------|---------|--------------|-----------|---------|--------------|
| communes concernées en 2001 et 2008 | 677 | 12 043 479 | 5 543 656 | 705 187 | 12,7% | 5 847 551 | 807 155 | 13,8% |
| communes concernées en 2001 seulement | 66 | | 436 422 | 73 898 | 16,9% | | | |
| communes concernées en 2008 seulement | 231 | 2 040 108 | | | | 887 043 | 96 017 | 10,8% |

Tableau 8 : analyse des différentes catégories de communes concernées par la loi (analyse de la mission à partir de données DGALN)

Les communes disparaissant entre 2001 et 2008 correspondent en général à des communes qui dépassent le seuil de 20 % dans l'intervalle. Les communes intégrées au dispositif en 2008 correspondent à la loi DALO qui a élargi le nombre de communes concernées.

Pour les 677 communes du périmètre constant, le bilan est le suivant :

| LLS | nombre de LLS livrés | taux LLS / RP |
|---------------------|----------------------|---------------|
| objectif | 142 128 | 15,3% |
| réalisé | 100 812 | 13,8% |
| taux de réalisation | 70,9% | 43,1% |

Tableau 9: comparaison objectif et réalisé en 2008 en nombre et en taux (analyse de la mission à partir de données DGALN). Le calcul du taux de réalisation pour le taux LLS/RP se fait par rapport au taux 2002 de 12,8 % : $(13,8\% - 12,8\%) / (15,3\% - 12,8\%)$

Au cours de la période, 100 812 logements sociaux ont été réalisés alors que l'objectif fixé était de 142 128, ce qui donne un taux de réalisation très convenable de près de 71%. Par contre, si on s'intéresse au taux de logements sociaux sur l'ensemble des résidences principales, ce taux est passé de 12,8 % à 13,8 % alors que l'objectif était de 15,3 %, soit un taux de réalisation beaucoup moins satisfaisant de 43,1 %.

L'explication vient de la progression parallèle du nombre des résidences principales (+5,3 %) qui vient réduire dans ces zones tendues, l'effort pourtant important fait en matière de

logements sociaux (+14,2 %). C'est ce que montre le tableau suivant qui donne le taux de croissance du nombre des logements sociaux tel que donnés par les inventaires successifs, du nombre des résidences principales et du taux de logements sociaux rapportés au nombre de résidences principales.

| | |
|----------------|-------|
| LLS | 14,2% |
| RP | 5,3% |
| taux de LLS/RP | 8,5% |

Tableau 10 : progression 2008 / 2002 du nombre de LLS, du nombre de RP et du taux de logements sociaux rapportés au nombre de résidences principales (analyse de la mission à partir de données DGALN).

Cette analyse montre que globalement, les objectifs de la loi sont insuffisants : toutes choses égales par ailleurs, un objectif triennal de 15 % du déficit signifie ramener ces communes en vingt ans à l'objectif de 20 % de logements sociaux. Or le développement important en parallèle des résidences privées dans ces communes où il y a de forts besoins fait que l'objectif ne sera atteint qu'en 40 ans.

Pour augmenter significativement le rythme de progression du taux de LLS dans les communes SRU, il faudrait donc augmenter l'objectif du triennal et/ou le faire dépendre du taux de construction des résidences privées. Par ailleurs, il faut se poser la question s'il ne faut pas, pour les zones tendues, avoir des exigences particulières en matière d'offre nouvelle.

Le critère des 30% de mises en chantier destinées au logement social dans la période triennale examinée est un des critères d'appréciation de la carence. Même s'il est satisfait, le préfet peut prononcer la carence de la commune en tenant compte - entre autre - du taux de réalisation de l'objectif.

Pour asseoir l'efficacité du dispositif, il manque un outil opérationnel de planification qui puisse inclure une quotité minimale de construction de logements locatifs sociaux dans les programmes envisagés. Près de 10 ans après le vote de la loi instaurant le seuil de 20 % de LLS comme objectif en 2020¹⁵, il ne peut qu'être constaté la difficulté que constitue pour certaines communes ce rattrapage, surtout si elles ont tardé à mettre en œuvre des programmes spécifiques. A cet égard, il apparaît indispensable de conserver l'objectif puisque si les communes concernées par l'article 55 dénombreraient 5 517 265 résidences principales en 2001, celles-ci étaient 5 847 551 en 2008 soit 330 286 de plus. Dans la même période, le nombre de logements sociaux n'a cru que de 101 958 soit 30,87 % de la construction totale de résidences principales. Ce chiffre cache des disparités importantes. Il en résulte que sans une intégration dans les documents d'urbanisme d'une obligation de consacrer au moins 30% de la construction à du LLS, la commune ne pourra atteindre l'objectif légal. Ce taux devrait pouvoir être évolutif en fonction des périodes de carence constatées.

De plus, lorsque une commune réalise moins que son objectif, la méthode consistant à recalculer le déficit et l'objectif correspondant à partir du nouvel inventaire, permet à la commune de limiter l'ampleur de la majoration de son prélèvement pour carence puisque les

¹⁵ Pour les communes entrées dans le dispositif en 2002 et qui n'auraient connu aucune augmentation du nombre de leurs résidences principales

objectifs de la période triennale suivante ne sont majorés que de 15 % du déficit. Pourtant la loi a prévu que les commissions SRU pouvaient, en fonction du contexte proposer au préfet d'ajouter un rattrapage du déficit de logements sociaux non réalisés lors de la précédente période triennale indépendamment de l'objectif de la prochaine période triennale. A la connaissance de la mission, aucun département n'a utilisé cette possibilité.

Dans certains départements, les préfets hésitent à appliquer la règle du constat de carence. Les commissions départementales n'utilisent quasiment jamais la possibilité de doubler les prélèvements après la majoration du constat de carence (13 communes ont fait l'objet de ce doublement cf. annexe 4).

S'il est compréhensible d'appliquer de manière souple la loi quand on dispose d'informations sur le projet de réaliser à court terme des logements sociaux, cela ne se justifie pas quand la mesure est systématique.

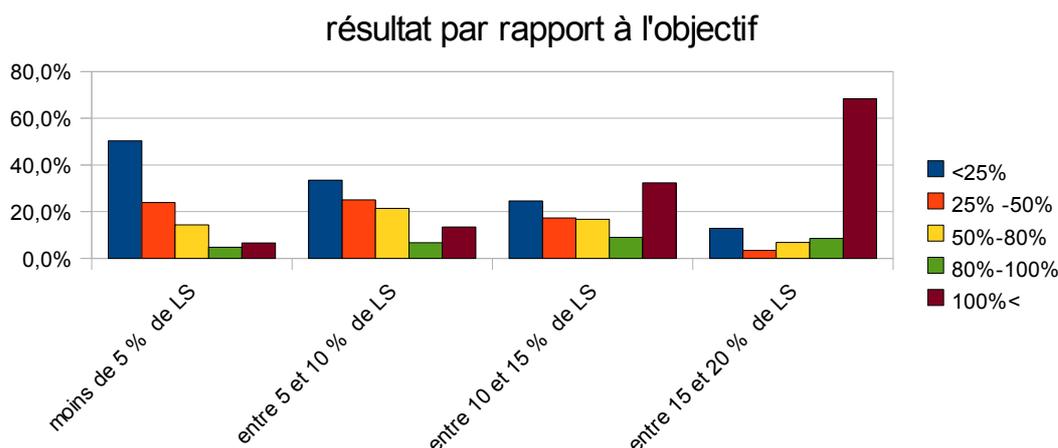
Enfin, élément très important, la loi n'a pas voulu distinguer les différentes catégories de logements sociaux : de ce fait, sont intégrés dans l'objectif, les PLS, les PLUS et les PLA-I. Or dans certaines zones tendues, les PLS ne correspondent pas à la demande locale.

La mission s'est interrogée sur les dispositions à appliquer en zones tendues et aux communes qui ont exprimé, souvent lors des recours devant la commission nationale, leur impossibilité de faire face aux obligations. L'un des moyens de progresser en matière de mixité dans l'occupation du parc de logements sans exonérer ces communes de leur obligation pourrait être de les conduire à contractualiser avec des associations chargées de l'intermédiation locative comme le propose le dispositif SOLIBAIL. Celui-ci permet à une association d'être le locataire d'un bien privé qu'elle sous-loue à un ménage répondant aux conditions des plafonds HLM. L'implication des communes, voire leur contractualisation dans des dispositifs pluriannuels de ce type pourrait être un élément d'appréciation de leur volontarisme. Le Conseil Economique Social et Environnemental, dans un rapport récent¹⁶ suggère de mettre à la charge des communes concernées le coût du dispositif. La mission a marqué son intérêt pour cette proposition. Elle suggère cependant, dans un premier temps, celui du court terme, que l'engagement des communes dans ce dispositif soit pris en compte par les préfets au titre du degré de carence appliqué, mais que ces logements n'entrent pas dans le décompte des l'art 55 dans la mesure où ils ne représentent pas une offre pérenne.

2.3. Les résultats sont très inégaux entre les communes

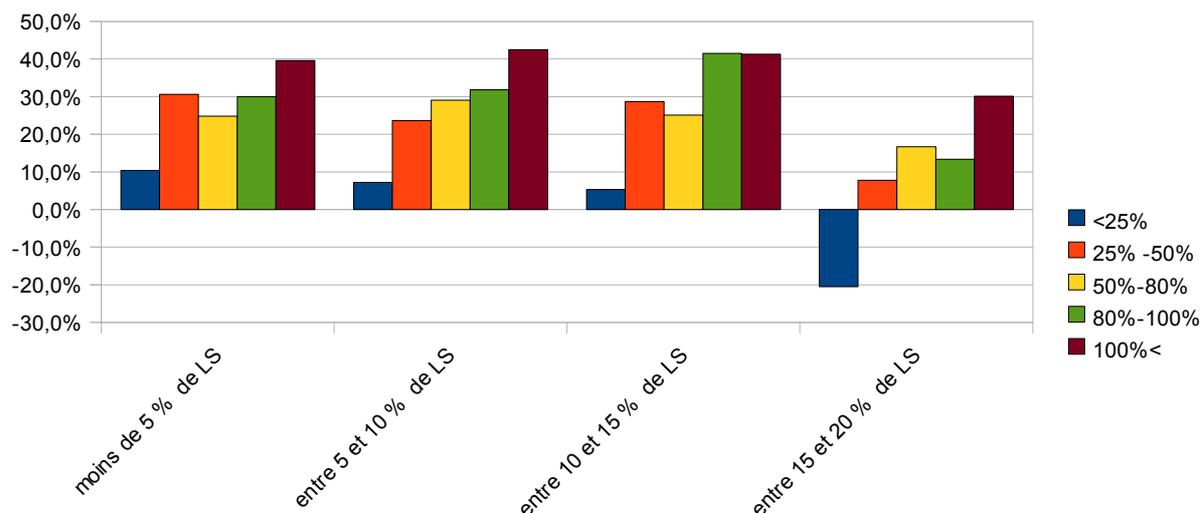
Si on examine les résultats des communes en fonction de leurs objectifs triennaux sur la période 2002 – 2008 (soit un peu plus que deux triennaux) et ce en fonction de leur situation de départ en nombre de logements sociaux rapportés au nombre de résidences principales, il apparaît que les communes en dessous de 10 % de logements sociaux ont le moins réalisé leurs objectifs. A l'inverse, près de 70 % des communes entre 15 et 20 % de logements sociaux sont au dessus de leurs objectifs triennaux.

¹⁶ Rapport du CESE « Evaluation relative à la mise en oeuvre du droit au logement opposable » 23 septembre 2010, proposition n°16 page 26.



Graphique 8 : répartition des communes en fonction de leurs taux de réalisation de leurs objectifs sur la période 2002 – 2008 et en fonction de la part de logements sociaux (analyse de la mission à partir de données DGALN)

Le second graphique¹⁷ donne la part de l'augmentation des logements sociaux dans l'augmentation des résidences principales en fonction du taux de LS/RP. Il montre que les communes en dessous de 25 % de leurs objectifs ont consacré une très faible partie de leur construction au logement social. A l'inverse, les communes ayant fait plus de 25 % de leurs objectifs ont consacré entre 30 et 40 % de leur construction aux LLS.



Graphique 9 : Part de l'augmentation des logements sociaux dans l'augmentation des résidences principales en fonction du taux de réalisation par les communes de leurs objectifs sur la période 2002 – 2008 et en fonction du taux de logements sociaux (analyse de la mission à partir de données DGALN)

¹⁷ Hors ville de Paris qui a beaucoup construit et a diminué ses résidences principales

2.4. Ces résultats ont été obtenus alors même que le mécanisme est assez peu contraignant

Le principe des mécanismes financiers est d'abord et avant tout une vaste redistribution qui se fait souvent en direction des mêmes communes

- la déduction est par essence une redistribution vers la commune elle-même ;
- les versements vers les EPCI sont souvent des redistributions vers les communes elles-mêmes ;
- enfin le versement vers le FAU peut dans une moindre mesure revenir vers la commune elle-même ;
- et de toute façon, l'importance quantitative est très nettement en faveur des déductions : celles-ci représentaient près de 45 % en 2002, 55 % en 2008 et même 70 % en l'Ile de France ;
- l'évolution respective de ces trois composantes montre une adaptation progressive des différents acteurs qui se sont peu à peu organisés pour utiliser au mieux la loi : augmentation des déductions, augmentation moindre des versements aux EPCI, diminution forte des versements au FAU ;
- ce phénomène de redistribution peut entraîner des effets pervers : les constructeurs demandant une subvention à due concurrence de la déduction possible, la commune demandant une subvention à l'EPCI en fonction des prélèvements payés .

L'idée de redistribution n'est pas en soi critiquable puisque l'objectif de la loi est bien d'accroître le nombre de logements sociaux en incitant les communes à faire du logement social par l'appui financier qu'elles apportent aux organismes constructeurs, les prélèvements n'étant pas une fin en soi.

- au total, alors que la loi a prévu une limite de 5 %, des dépenses réelles de fonctionnement de la commune, le prélèvement brut n'est finalement que très faible de l'ordre de 1% . La question se pose dès lors de majorer la part du prélèvement, mais cette proposition nécessite un changement de la loi. (proposition n°10).

2.5. Les difficultés d'application de la loi

La principale difficulté d'application de la loi est qu'elle repose uniquement sur deux mécanismes financiers : le prélèvement mais avec des déductions qui peuvent être importantes, la majoration du prélèvement après constat de carence. Les autres modalités (doublement de la majoration et rattrapage en plus des objectifs de la période triennale suivante) sont soumises à l'avis de la commission départementale.

Pour durcir le mécanisme, on peut donc envisager soit de ne pas lier les décisions de doublement de la majoration et de rattrapage à l'avis de la commission départementale soit (proposition plus forte) de considérer que l'absence de rattrapage équivaut à diminuer les objectifs de la commune et doivent donc être soumis à la Commission Nationale soit encore

(solution intermédiaire) de rendre obligatoire le rattrapage ce qui conduira dans un grand nombre de cas à présenter le cas à la Commission Nationale.

La mission a choisi de recommander (proposition n°9) la dernière solution (rattrapage obligatoire) parce que la première solution qui repose sur les préfets risquait d'être insuffisante et que la deuxième risquait de submerger la Commission Nationale.

En dehors de résultats insuffisants, un des gros problèmes que pose cette loi réside dans les modalités de contrôle :

- pour son application rigoureuse, la loi nécessite de la part des services déconcentrés un investissement important. Il y a lieu de s'interroger sur l'opportunité de les doter d'un outil informatique permettant d'intégrer l'ensemble des coûts et produits d'une opération et d'en assurer au mieux le suivi dans le temps.
- les EPCI n'ont pas d'obligation de rendre compte sauf dans le cadre des PLH¹⁸. La pratique instaurée en Ile-de-France par le préfet de région assure une première remontée d'informations et mérite d'être à la fois confortée, généralisée et fiabilisée
- le montant des prélèvements est a priori bien calculé mais les déductions résultent des déclarations qui ne sont pas toujours rigoureusement contrôlées,
- Le calcul du prélèvement est défini par l'article L. 302-7. Une fiche de calcul est jointe à l'arrêté de prélèvement afin que les communes puissent exercer leur droit de contrôle. Il semblerait que les communes aient une connaissance solide des modalités de calcul du prélèvement. Pour pallier l'éventuel manque de rigueur, une disposition, codifiée à l'article R.302-18, permet d'ajouter au prélèvement à venir les sommes indûment déduites.
- le fait que les déductions soient instruites au niveau départemental et le FAU au niveau régional ne facilite pas la tâche : heureusement, on constate une bonne coopération entre les services : exemple, en Ile-de-France où ce sont les DDE qui traitent, en Rhône Alpes, la situation est très voisine. (cf. proposition n°7)
- seules quatre régions ont un FAU supérieur à 200 000 € et deux régions (l'Ile de France et PACA) un FAU supérieur à 2 000 000 € : la question se pose de regrouper les crédits FAU au niveau national mais cela suppose un nouveau changement de la loi pour revenir à la version initiale de la loi SRU.
- en ce qui concerne les EPFL, les crédits issus du prélèvement qui leur sont affectés représentent des sommes très faibles (125 229 € en métropole en 2008). Si des acquisitions foncières ont été rares, elles ne semblent pas avoir encore donné lieu à un accroissement de l'offre de LLS dans les territoires concernés.

¹⁸ Article L302-3 modifié par la loi n°2009-323 du 25 mars 2009 - art. 28 (V) :

« L'établissement public de coopération intercommunale délibère au moins une fois par an sur l'état de réalisation du programme local de l'habitat et son adaptation à l'évolution de la situation sociale ou démographique.

L'établissement public de coopération intercommunale communique pour avis au représentant de l'Etat et au comité régional de l'habitat un bilan de la réalisation du programme local de l'habitat trois ans après son adoption ainsi qu'à l'issue de la période mentionnée au troisième alinéa de l'article L. 302-1 ».

- pour la petite minorité de communes réellement récalcitrantes, la loi prévoit un pouvoir de substitution du préfet (alinéa 4 de l'article L302-9-1 du CCH), mais il se heurte à beaucoup de difficultés : il n'est pas vraiment réclamé par les services qui font beaucoup plus confiance aux mécanismes financiers de persuasion, voire de sanction. Il convient d'ajouter que la loi MOLLE dans son article 39 intégré à l'art L210 du code de l'urbanisme a renforcé la capacité d'intervention des préfets puisqu'ils peuvent désormais utiliser le droit de préemption urbain pour favoriser la mixité sociale.
- par ailleurs, le conventionnement de grands parcs collectifs comme ceux de d'Icade pose un problème (c'est aussi une pratique appliquée à Paris) car il s'agit de logements occupés et leur conventionnement, dans un premier temps, ne change qu'à la marge l'offre de logements locatifs sociaux dans les communes concernées. Pour en mesurer la portée, il faudrait donc se situer dans une perspective de moyen ou long terme permettant, après rotation, d'obtenir un peuplement de ces résidences exclusivement par des ayants droits au logement social.
- dans la situation actuelle, ces cessions conduisent à s'interroger. Le sentiment général qui prédomine est que cette pratique s'apparente à un contournement de la loi dans les communes où l'offre de logement est notoirement insuffisante. Toutefois, le conventionnement du parc privé peut s'avérer une des seules solutions applicables lorsque la commune ne dispose plus de capacité d'engager des programmes de construction. La terminologie employée par le législateur n'empêche pas cette pratique et il y a lieu de se demander si dans les zones de pénurie de logement locatif social, il ne conviendrait pas de considérer que seule la création d'une offre nouvelle par la construction peut permettre de répondre aux objectifs fixés.
- enfin, certaines communes connaissent des situations particulières dont il convient de tenir compte. Ainsi des communes situées dans les strates inférieures à 10.000 habitants ne disposent que très rarement des moyens de montage des opérations de construction de LLS. Sur ce point, le travail entrepris par certaines DDEA en Ile de France, notamment dans le cadre des contrats de mixité sociale afin de repérer les terrains pouvant être affectés à de telles opérations est encourageant. De la même façon, la mobilisation des établissements publics fonciers d'État dans la recherche de terrains ou de biens susceptibles de recevoir des LLS ou de faire l'objet d'opérations acquisition/réhabilitation est indispensable. Cette pratique vertueuse a été rencontrée par la mission notamment dans le département de l'Essonne.

3. Propositions et recommandations de la mission

Ayant fait un bilan global du dispositif prévu par la loi, la mission s'est interrogée sur les moyens nécessaires pour augmenter son efficacité. Parmi les propositions qui peuvent être envisagées, il faut distinguer celles qui pourraient être mises en œuvre à court terme de celles qui nécessitent un processus de modification de la norme plus élaboré et qui ne pourraient être envisagées qu'à moyen terme.

3.1. Propositions et recommandations relevant du court terme

- Il faut que les dérogations à l'application stricte de la loi ne soient pas si fréquentes mais justifiées par un engagement ferme vers une évolution positive et pour cela, que les décisions de doublement de la majoration ne soient soumises qu'à un avis consultatif de la commission départementale qui a trop souvent tendance à ne pas les proposer. Par ailleurs l'attention des préfets et des maires doit être appelée sur le besoin de respecter 30 % de construction de LLS dans l'ensemble de la construction (art 65 de la loi ENL du 13 juillet 2006) :

1. Demander une application plus stricte et plus homogène des opportunités offertes par la réglementation concernant les constats de carence et les taux de majoration. Rendre l'avis des commissions sur les doublements de majoration seulement consultatif (disposition nécessitant un changement législatif).

- L'analyse des tensions sur le logement conduit à considérer que quelques régions sont concernées par de très fortes tensions. Elles exigent des solutions appropriées et urgentes à cette crise de l'hébergement et du logement. Cette situation rend encore plus condamnable l'attitude des communes n'ayant largement pas respecté l'objectif. Des dispositifs provisoires visant à assurer une mixité et par conséquent l'accueil de populations répondant aux plafonds HLM sont possibles par le biais de dispositifs comme SOLIBAIL. Pour certaines communes en tension ou qui rencontrent une difficulté à mettre en œuvre des programmes de construction de logements locatifs sociaux, la signature de conventions avec des associations pourrait être un élément d'appréciation de leur volontarisme permettant de minorer temporairement le niveau de leur carence constaté par le préfet. Mais dans tous les cas, cette substitution ne saurait être prise en compte de manière structurelle dans le décompte des réalisations triennales puisque les conventions SOLIBAIL n'ont pas de caractère pérenne.

2. *Encourager les communes en carence dans les zones tendues ou lorsque leur territoire ne permet pas la construction à court terme de LLS à jouer un rôle d'intermédiaire en finançant le différentiel entre le montant des loyers répondant aux plafonds HLM et les loyers pratiqués par les bailleurs privés dans le cadre du dispositif SOLIBAIL. Les efforts ainsi entrepris seraient alors pris en compte par les préfets dans l'estimation du niveau de carence de la commune sans interférer dans le décompte prévu par la loi dans la mesure où il ne s'agit pas de réalisation de LLS.*

- Un projet de circulaire a été rédigé sur les contrats de mixité sociale qui sont des contrats entre l'État et les communes dans lesquels celles-ci s'engagent à mobiliser les outils fonciers et urbanistiques à leur disposition pour assurer la construction de LLS correspondant aux objectifs de la loi.
- Les contrats de mixité sociale ont l'avantage de constituer un volet positif du dispositif par opposition aux autres volets contraignants (prélèvements et contrats de carence) ; ils permettent de mettre en œuvre le conventionnement entre l'État et la commune concernée, celle-ci s'engageant à instituer des zones d'urbanisation en faveur du logement locatif. Un projet de circulaire a été diffusé et a inspiré un certain nombre d'expérience : cette pratique mérite d'être généralisée. Elle peut être utilement accompagnée de conventions foncières permettant l'implication des établissements publics fonciers d'État.

3. *Développer la pratique des contrats de mixité sociale qui permettent une mobilisation des acteurs du LLS (communes, EPCI, DDT(M), Établissements publics fonciers, service du cadastre, maîtres d'ouvrage publics) sur un territoire donné pour définir la stratégie et les moyens de production des LLS que la commune doit réaliser. Prévoir en leur sein, la mobilisation des outils fonciers et urbanistiques à leur disposition pour assurer la construction de LLS correspondant aux objectifs de la loi.*

- Dans les zones considérées comme en tension, la programmation devrait prendre en compte le besoin de logements locatifs sociaux pour des familles modestes PLAI et PLUS. Par ailleurs, les programmes triennaux devraient permettre dans les communes dotées d'un parc de LLS déjà significatif de viser à sa diversification par le choix de PLUS et/ou de PLS. Il n'est en effet pas souhaitable que des communes disposant d'un nombre très élevé de logements sociaux HLM en augmentent la proportion au sein de leur résidences principales.
- Par ailleurs, dans les zones non tendues, la programmation devra veiller à assurer une offre complémentaire à celle présentée par les logements privés. Cette modulation de la programmation devra être faite après consultation de la commune et dans le cas où celle-ci ne dispose pas d'un PLH applicable, puisque ce document lorsqu'il existe intègre cette problématique.

4. *Renforcer la mixité sociale par des choix pertinents en matière de programmation de logement permettant d'éviter l'augmentation du nombre de logements sociaux dans des communes déjà très bien dotées. Veiller à utiliser la programmation des LLS pour diversifier l'offre dans chaque commune (y compris lorsqu'un PLH a été adopté ou que les crédits d'aide à la pierre font l'objet d'une délégation)*

- La pénalisation financière est perçue comme la plus efficace, mais les systèmes de déduction sans limite et les subventions du FAU en ont atténué la portée. Il est proposé de retenir un montant maximal de la contribution de l'art 55 par logement construit ou acquis en Ile de France et un montant par logement sur le reste du territoire¹⁹. Ces plafonds conduiraient ainsi à responsabiliser davantage les communes en carence. Celles-ci devraient mobiliser à l'avenir leurs fonds propres pour répondre à l'objectif. Il s'agit donc par cette disposition de renforcer la charge des communes en carence afin de les contraindre à agir.
- Par ailleurs, un toilettage des outils s'impose d'une part avec la suppression des versements aux EPFL dont l'efficacité n'a pas été démontrée pour répondre aux objectifs et d'autre part en favorisant le regroupement à terme des FAU en un fonds national unique permettant d'assurer une meilleure réactivité aux projets en prenant mieux en compte les zones en tension.

5. *Responsabiliser financièrement les communes retardataires en plafonnant les aides par logement (déductions comprises) dont peuvent disposer celles faisant l'objet d'un constat de carence. Supprimer les versements des crédits issus de l'art 55 aux EPFL, tendre vers un regroupement des FAU en un fonds national afin qu'il puisse jouer pleinement un effet de levier sur les opérations de construction de LLS.*

Les services disposent d'informations lacunaires sur l'activité des EPCI.

- En complément des dispositions qui figurent à l'art L 302-3 précisant l'obligation des EPCI disposant d'un PLH de délibérer une fois par an sur l'état de sa réalisation et sur son adaptation, il est envisageable de mettre en place un dispositif d'information par les EPCI de l'emploi des crédits issus du prélèvement.
- La mission propose comme le Préfet de la région Ile-de-France l'a pratiqué, de demander aux EPCI de présenter un bilan de l'emploi de ces versements. Mais avant que cette disposition ne puisse devenir une obligation légale ce que la mission appelle de ses vœux, il pourrait être suggéré aux EPCI de présenter ce bilan devant leur assemblée délibérante afin que celle-ci en prenne acte. L'instauration à terme d'un débat sur l'emploi des crédits issus du prélèvement serait à n'en pas douter un moyen de sensibiliser tous les acteurs locaux au besoin d'agir.

¹⁹ Par analogie à d'autres seuils, il pourrait être de 13.000 € pour le premier et de 5.000 € pour le second

6. *Obtenir une transparence des EPCI par la présentation annuelle d'un rapport indiquant l'état d'avancement précis de chaque programme retenu au titre de la loi SRU. Dans un second temps, cette transparence sera inscrite dans la loi sous la forme d'un compte-rendu obligatoire sanctionné par un vote afin d'instaurer au sein des assemblées un débat sur l'emploi des crédits issus du prélèvement.*

- Les prélèvements bénéficient de déductions qui peuvent être très importantes, qui sont assises sur les déclarations des communes. Lors de l'établissement du prélèvement, les services de l'État vérifient l'état des dépenses déductibles présenté par les communes, Compte tenu de l'importance de ces déductions, il importe de vérifier de près leur montant et de vérifier in concreto l'emploi des crédits eu égard à leur destination originelle.
- De même, il convient de bien vérifier, compte tenu des enjeux financiers, l'incompatibilité entre déductions (au titre des dépenses exposées par la commune pour créer des LLS) et subventions FAU.

Les textes prévoient :

- Toutes ces opérations qui génèrent des déductions et des subventions FAU et EPCI nécessitent un suivi précis opération par opération qui pourrait être facilité par l'outil informatique évoqué à la recommandation 9 :

7. *Contrôler rigoureusement les déductions à partir de l'analyse des actes administratifs de la commune, des certificats du comptable municipal, des données fiscales, d'urbanisme et de programmation dont disposent les services de l'État*

- L'application de l'article 55 de la loi SRU représente une charge très importante pour les services au niveau du département (DDT) ou de la région (DREAL). La mise en place d'un outil informatique partagé permettrait de simplifier cette gestion : déclaration de l'inventaire du patrimoine, approbation par les communes, déclaration des prélèvements et des déductions, instruction des demandes de subvention, suivi de l'avancement des opérations, etc.
- La mise en place d'un outil ad-hoc est également préconisée par la mission afin d'assurer une bonne traçabilité des opérations quels qu'en soient les acteurs (EPCI, commune, services de l'État). Ainsi, un bilan détaillé par opération serait facilité comme le suivi d'un projet tout au long de sa vie. Cette application devrait être partagée entre les services concernés .

8. *Mettre en place un outil informatique pour faciliter le suivi des opérations réalisées grâce aux fonds issus de l'article 55. L'objectif est ici d'assurer une bonne traçabilité des projets et de chacun des actes leur étant liés. Ce suivi dans le temps et dans l'espace (géoréférencement) conduirait chacun des acteurs (services de l'État, EPCI, commune, Trésor Public) à partager l'information dans le cadre de cette application collaborative allant de la maîtrise foncière à la livraison en passant notamment par la programmation des crédits, les subventions obtenues et les actes d'urbanisme accordés*

3.2. Propositions et recommandations relevant du moyen voire du long terme

Certaines propositions de la mission nécessitent de poursuivre l'évolution du dispositif législatif ce qui signifie avant même le vote d'une nouvelle loi, une phase de concertation approfondie. Elles ne peuvent être envisagées qu'à moyen, voire long terme. Pour cela, il faudrait :

- L'article 55 de la loi SRU fait l'objet d'un relatif consensus auprès des acteurs de la politique du logement. La règle voulant que la commune réalise lors de chaque période triennale 15 % de LLS s'est avérée utile et efficace si l'on prend en compte la nécessaire phase d'appropriation de la loi par les élus municipaux.
- La seule question encore pendante est celle du rattrapage des LLS non réalisés. Ne pas ajouter le rattrapage aux objectifs à venir serait en contradiction avec l'esprit de la loi visant à doter en vingt ans toutes les communes des agglomérations de 20 % de LLS. En conséquence, et pour tenir compte du fait que les commissions départementales n'ont que très rarement proposé de prendre en compte cette nécessité, la mission :

9. Laisser à l'appréciation du Préfet le rattrapage des LLS non réalisés selon les projets et les dispositions de maîtrise foncière mis en place par les communes. Le rattrapage annuel minimal ne pourrait être inférieur au quotient entre le stock de LLS non réalisés et le nombre d'années restant avant la vingtième année d'assujettissement de la commune à l'article 55. Le montant des LLS à réaliser au titre du rattrapage serait réexaminé à chaque période triennale et participerait de l'objectif à atteindre.

- Malgré les constats de carence, très rares sont les communes pour lesquelles le prélèvements dépassent 1 % des dépenses de fonctionnement. Il est possible de durcir les prélèvements en revoyant la formule : par exemple, en prévoyant des majorations cumulatives c'est-à-dire un calcul du prélèvement sur la base du nombre de logements manquants non réalisés depuis la mise en application de la loi Solidarité et Renouvellement Urbains.
- Une autre disposition inspirée par l'article L 302-9-1 définit actuellement le prélèvement maximal eu égard à un pourcentage du montant des dépenses réelles de fonctionnement de la commune figurant dans le compte administratif. Considérant que même avec retard, la plupart des communes qui avaient au moins 5% de LLS en 2000 ont engagé des programmes de rattrapage, il y a lieu de mener une action très spécifique en direction des communes qui depuis la loi de 2000 n'ont pas dépassé le seuil des 5%.

Pour les communes situées entre 0 et 5 % de LLS, un durcissement du prélèvement par l'instauration d'un malus pourrait intervenir via un article additionnel à l'article 55.

Le dispositif proposé instaurerait un **malus** pour les communes ayant entre 0 et 5 % de LLS. Ce **malus** qui serait un pourcentage des dépenses réelles de fonctionnement (DRF) serait calculé en fonction de la réalisation de l'objectif défini comme la somme des objectifs fixés par les trois triennaux couvrant la période 2000/2010.

*10. Durcir les prélèvements en instaurant un **malus** pour les communes ayant entre 0 et 5 % de LLS. Ce malus serait de 2% des DRF pour les communes ayant réalisé au moins de 80% de l'objectif défini comme la somme des objectifs fixés par les trois triennaux couvrant la période 2000/2010. Ce malus serait de 3% des DRF pour celles ayant réalisé entre 60 et 80 % de l'objectif, 4 % pour celles n'ayant réalisé que 40 % de l'objectif et 5% pour celles ayant réalisé 20 % ou moins de l'objectif.*

- La servitude de mixité sociale avait été inscrite dans le code de l'urbanisme par la loi de 2006 portant engagement national pour le logement. Elle figurait alors à l'art L.123-2 d du code. Lors de l'examen de la loi portant mobilisation pour le logement et la lutte contre l'exclusion, les dispositions relatives à cette servitude ont été intégrées dans l'article L.123-1 du code qui définit le contenu des PLU. Ce changement emportait trois conséquences : la première faisait passer cette disposition du rang de servitude d'urbanisme à celui de disposition facultative d'un PLU, la deuxième est l'abandon du droit de délaissement qu'un propriétaire pouvait exercer dans les zones où la servitude avait été instituée, la troisième est que cette évolution a conduit à viser non plus de manière spécifique le logement locatif, mais tous les logements. Cette évolution résultait notamment de la crainte exprimée par les acteurs locaux, notamment les municipalités, de devoir répondre rapidement à des mises en oeuvre du droit de délaissement exercé par les propriétaires des terrains concernés par ces zonages. Depuis, la montée en charge dans les zones tendues des établissements publics fonciers d'Etat dont les programmes prioritaires d'intervention ciblent la production de logements locatifs sociaux justifie un réexamen de cette question.
- Compte-tenu de cette évolution, la mission préconise que dans les communes en carence, la faculté offerte par le 16° de l'art L 123-1 précité du code de l'urbanisme devienne, dès publication de l'arrêté de carence, une obligation subsistant tant que le rattrapage des déficits cumulés de LLS ne sera pas effectif. La mise en œuvre de cette proposition s'accompagnerait de la désignation de l'établissement public foncier compétent territorialement comme bénéficiaire du droit de délaissement.
- L'évolution de ce dispositif pourrait permettre de proposer au législateur de supprimer le pouvoir de substitution du préfet prévu à l'article L 302-9-1 et jamais utilisé.

11. Instaurer une servitude d'urbanisme systématique dès lors qu'une commune aurait été déclarée en carence. Cette servitude obligerait la commune à intégrer dans son PLU ou dans son document d'urbanisme des emplacements réservés pour la construction de LLS. Le droit de délaissement serait accordé au profit de l'établissement public foncier d'État compétent.

-Pour compléter les mesures proposées en faveur de la mixité sociale, (principe défini dans la loi d'orientation pour la ville de 1991) dans les communes disposant de plus de 50 % de logements locatifs sociaux, mettre fin au dispositif d'aide à la construction (d'État ou par délégation) excepté dans le cadre des opérations de renouvellement urbain, si elles aboutissent à un renforcement de la mixité sociale

12. Modifier l'article L 301-3-1 du code de la construction et de l'habitation pour supprimer tout versement de fonds étatiques (directement ou par l'intermédiaire de la délégation des aides à la pierre) lorsque la commune concernée par le projet de construction dispose déjà de plus de 50 % de LLS sauf pour les opérations de requalification urbaine visant au renforcement de la mixité sociale. Lorsque la commune dispose d'au moins 35 % de LLS, les subventions d'Etat ne pourraient concerner au maximum que 20 % de l'offre nouvelle.

Conclusion

Les principales conclusions auxquelles la mission est arrivée sont les suivantes :

- Depuis dix ans, les besoins de logement et la nécessité de la mixité sociale sont au cœur d'un grand nombre de démarches des gouvernements successifs. Ce contexte a permis une prise de conscience qui a favorisé un relatif succès de la loi SRU par son effet pédagogique (arrêté de carence, commission SRU) alors même que tous les moyens prévus par la loi n'étaient pas utilisés (majoration, doublement de la majoration par la commission, prise en compte du rattrapage dans le triennal suivant). La loi a développé une culture de la mixité sociale peu présente avant les années 2000.
- Pour autant, ces résultats s'avèrent insuffisants par rapport aux ambitions initiales puisqu'au rythme actuel, compte tenu de la croissance parallèle des résidences principales, l'objectif des 20 % de LLS dans ces communes ne sera atteint qu'en près de 40 ans,
- La question peut donc se poser de renforcer les moyens pour rendre à cette loi toute l'efficacité qu'on peut en attendre.
- L'utilisation pleine et entière des dispositifs prévus dans la loi (majoration, doublement de la majoration par la commission, prise en compte du rattrapage dans le triennal suivant) devrait permettre d'augmenter sensiblement le rythme sachant que si toutes les communes qui n'avaient pas respecté leur objectif au cours des deux premiers triennaux, l'avaient fait, ce qui est naturellement une hypothèse peu réaliste, le nombre de LLS financés aurait augmenté de 28 %, ce qui aurait nécessité de mobiliser les crédits pour ces communes à hauteur d'environ la moitié de l'enveloppe (au lieu du tiers) et le taux de LLS pour les communes SRU serait passé à 14,6 % au lieu de 13,8 %. Dans cette hypothèse, le rythme ainsi atteint s'il était maintenu, permettrait d'aboutir à l'objectif en 23 ans seulement.
- Mais ceci sera sans nul doute insuffisant et il faut envisager de prévoir un système de pénalisation renforcée pour les communes n'ayant pas atteint les 5 % de LLS dix ans après l'entrée en vigueur de la loi, adapter les outils pour tenir compte de la montée en charge des structures intercommunales et des difficultés rencontrées dans le montage des opérations de réalisation de LLS.

- La mission considère en effet que l'outil le plus performant au terme d'une dizaine d'années de pratique reste la pénalisation financière dont les effets deviennent sensibles y compris dans les communes récalcitrantes. C'est par son renforcement que les objectifs initialement fixés par la loi pourront être atteints.

Jean CHAPELON

Philippe SCHMIT

Ingénieur général
des Ponts, des Eaux et Forêts

Inspecteur général de
l'administration du développement
durable

Annexes

Annexe 1. Lettre de mission



MINISTÈRE DE L'ÉCOLOGIE, DE L'ÉNERGIE,
DU DÉVELOPPEMENT DURABLE ET DE LA MER
EN CHARGE DES TECHNOLOGIES VERTES ET DES NÉGOCIATIONS SUR LE CLIMAT

Le ministre d'État

*Le secrétaire d'État
chargé du Logement et de
l'Urbanisme*

Paris, le 18 NOV. 2009

Monsieur le Vice-Président,

La loi de 2000 relative à la solidarité et au renouvellement urbain a fixé, dans son article 55, une obligation pour les communes les plus importantes de disposer de 20% de logements locatifs sociaux.

En cas de non respect de cette obligation, un prélèvement est effectué sur les ressources fiscales des communes dans le but de favoriser le développement du logement. Ces prélèvements sont, selon les cas, versés aux établissements publics de coopération intercommunale disposant d'un programme local de l'habitat approuvé, aux établissements publics fonciers ou aux fonds d'aménagement urbain régionaux.

Neuf ans après le vote de cette loi, je souhaite pouvoir disposer d'un bilan détaillé de l'évolution des prélèvements ainsi que de leur utilisation. Ce bilan devra identifier notamment les différences de pratiques et analyser leur efficacité.

Le conseil général de l'environnement et du développement durable (CGEDD) nous semble particulièrement bien positionné pour produire ce travail à la fois d'inspection et d'analyse. Nous souhaitons que vous puissiez nous remettre les conclusions de cette mission dans un délai de trois mois.

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

Jean-Louis BORLOO

Benoist APPARU

Monsieur Claude MARTINAND
Vice-Président du conseil général des ponts et chaussées
Tour Pascal B
92055 LA DEFENSE CEDEX

Hôtel de Roquelaure - 246, boulevard Saint-Germain - 75007 Paris - Tél : 33 (0)1 40 61 21 22
www.developpement-durable.gouv.fr

Annexe 2. Lettre aux préfets de Région



MINISTÈRE DE L'ÉCOLOGIE, DE L'ÉNERGIE,
DU DÉVELOPPEMENT DURABLE ET DE LA MER
en charge des Technologies vertes et des Négociations sur le climat

Conseil Général de l'Environnement et du Développement
Durable

Mission d'audit et d'inspection relative aux prélèvements de
l'article 55 de la loi SRU

Paris, le 21 décembre 2009

Note à
Monsieur le Directeur de
l'Aménagement de l'Environnement
et du Logement
sous couvert de M. le Préfet de la
Région
en Ile de France

Affaire suivie par Jean CHAPELON
jean.chapelon@developpement-durable.gouv.fr

Objet: demande de concours des services à la mission citée en référence.

Par lettre du 18 novembre dernier que vous trouverez ci-jointe, M. BORLOO, Ministre d'Etat, Ministre de l'écologie, de l'énergie, du développement durable et de la mer, en charge des technologies vertes et des négociations sur le climat et M. APPARU, Secrétaire d'Etat chargé du logement et de l'urbanisme ont demandé au Conseil général de l'environnement et du développement durable de mener une mission pour dresser le bilan de l'évolution des prélèvements opérés au titre de l'article 55 de la loi SRU et de leur utilisation.

Par une note du 30 novembre 2009 que vous trouverez ci-jointe de Vice-Président du CGEDD informait les ministres commanditaires de notre désignation pour réaliser cette mission d'inspection et d'audit.

Dans ce cadre, et compte tenu des courts délais (deux mois et demi) laissés à la mission pour dresser le bilan de l'évolution des prélèvements opérés au titre de la loi SRU et de leur utilisation, nous souhaiterions pouvoir disposer dans les meilleurs délais et si possible sous un mois des documents suivants que vos services ont établis ou dont ils ont été destinataires

• **emploi détaillé** des crédits affectés au FAU compte tenu des prélèvements de l'art 55 de la loi SRU par commune et par année depuis 2002

• **état des reliquats**

Pour nous permettre de traiter au plus vite les informations sollicitées, nous vous remercions de nous faire parvenir les documents de préférence par courrier électronique à l'adresse suivante :

PJ : lettre de mission de M.M BORLOO et APPARU

Ressources, territoires, habitats et logement
Énergie et climat. Développement durable
Prévention des risques (infrastructures, transports et eau)

Présent
pour
l'avenir

www.developpement-durable.gouv.fr

Tour Pascal B - 92055 La Défense cedex - T88 (0)1 40 81 21 22 -

jean.chapelon@developpement-durable.gouv.fr

Par avance, nous vous remercions de l'appui que vous apporterez à notre mission.



Jean CHAPELON

Ingenieur général des ponts, des eaux et forêts



Alain MICHEL

Conseiller d'administration de l'écologie, du développement et de l'aménagement durables



Philippe SCHMIT

Inspecteur général de l'administrative du développement durable

Destinataires

Messieurs les Directeurs de l'Aménagement de l'Environnement et du Logement
en Ile-de-France ; Provence Alpes Côte d'Azur ; Rhône-Alpes ; Languedoc-Roussillon ;
Aquitaine



Annexe 3. Lettre aux préfets de Département



MINISTÈRE DE L'ÉCOLOGIE, DE L'ÉNERGIE,
DU DÉVELOPPEMENT DURABLE ET DE LA MER
en charge des Technologies vertes et des Négociations sur le climat

Conseil général de l'environnement et du développement durable

1ère section et 3me section

Monsieur le Préfet de destinataires joints

Affaire suivie par
Jean CHAPELON 01 40 81 23 64 et
Philippe SCHMIT 01 40 81 23 26

Monsieur le Préfet,

Par lettre du 18 novembre dernier, que vous trouverez ci-jointe, M. BORLOO, Ministre d'Etat, Ministre de l'écologie, de l'énergie, du développement durable et de la mer, en charge des technologies vertes et des négociations sur le climat et M. APPARU, Secrétaire d'Etat chargé du logement et de l'urbanisme ont demandé au Conseil général de l'environnement et du développement durable de mener une mission pour dresser un bilan détaillé de l'évolution des prélèvements opérés au titre de l'article 55 de la loi SRU et de leur utilisation.

Par une note du 30 novembre 2009 que vous trouverez ci-jointe, le Vice-Président du CGEDD informait les ministres commanditaires de notre désignation pour réaliser cette mission d'inspection et d'audit.

Dans ce cadre, et compte tenu des courts délais (deux mois et demi) laissés à la mission pour dresser le bilan de l'évolution des prélèvements opérés au titre de la loi SRU et de leur utilisation, nous souhaiterions pouvoir disposer dans les meilleurs délais et si possible sous un mois des documents suivants que vos services ont établis ou dont ils ont été destinataires :

- Comptes-rendus des réunions de la commission départementale chargée de l'examen du respect des obligations de réalisation de logements sociaux de 2002 à 2008 (art L.302-9-1-1 du CCH),
- nombre de logements à réaliser par commune pour atteindre les 20% retenus par la loi et bilan (attendus/réalisés pour les deux périodes triennales passées et attendus pour la période 2008/2010),
- état détaillé par commune des prélèvements initiaux calculés et dépenses exposées par les communes ayant conduit à une diminution de leurs prélèvements (art 302-7 alinéa 4 du CCH),

PJ : lettre de MM. Borloo et Apparou
lettre de M. Martinand

Présent
pour
l'avenir

www.developpement-durable.gouv.fr

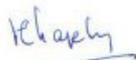
Tour Pascal A – 92055 La Défense cedex – Tél (0)1 40 81 21 22 – Fax (0)1 40 00 00 01

- copie des bilans établis par les EPCI sur l'emploi des crédits issus du prélèvement (lorsque ces bilans existent, à défaut informations dont disposent les services sur les crédits affectés par l'EPCI ou à l'acquisition foncière et/ou la construction de logements exclusivement locatifs sociaux),

- copie des arrêtés de carence établis et signés pour la même période, ainsi que tous autres documents qui vous sembleraient pertinents.

Pour nous permettre de traiter au plus vite les informations sollicitées, nous vous remercions de nous faire parvenir les documents de préférence par courrier électronique à l'adresse suivante : jean.chapelon@developpement-durable.gouv.fr

Dans cette attente, veuillez recevoir, Monsieur le Préfet, l'expression de notre grande considération.



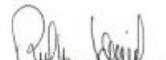
Jean CHAPELON

Ingenieur général des ponts, des eaux et forêts



Alain MICHEL

Conseiller d'administration de l'écologie, du développement et de l'aménagement durables



Philippe SCHMIT

Inspecteur général de l'administration du développement durable

Destinataires : Préfets des départements de

AIN; ALPES-HTES-PROVENCE; HAUTES-ALPES; ALPES-MARITIMES; ARDECHE; BOUCHES-DU-RHONE; DORDOGNE; DROME; GIRONDE; ISERE; LANDES; LOIRE; LOIRE-ATLANTIQUE; LOT-ET-GARONNE, MAINE-ET-LOIRE; MAYENNE; PYRENEES-ATLANTIQUES; RHONE; SARTHE; SAVOIE; HAUTE-SAVOIE; PARIS; SEINE-ET-MARNE; YVELINES; VAR; VAUCLUSE; VENDEE; ESSONNE; HAUTS-DE-SEINE; SEINE-SAINT-DENIS, VAL-DE-MARNE; VAL D OISE,



Présent
pour
l'avenir

www.developpement-durable.gouv.fr

Annexe 4. Résumé de la gestion de l'article 55 dans un certain nombre de départements interrogés par la mission

Une trentaine de départements ont été interrogés sur le bilan de l'article 55. L'annexe ci-dessous présente de manière homogène le résumé du bilan des deux triennaux 2002-2004 et 2005-2007 pour la vingtaine de départements qui nous ont fourni une réponse.

Département de l'Ain :

- triennal 2002 – 2004 : sur les 7 communes concernées par l'article 55, 6 ont rempli et au delà leur objectif. Le résultat global étant 2,7 fois plus de réalisation que l'objectif. La commune n'ayant pas réalisé son objectif (64%) n'a pas fait l'objet de constat de carence.
- triennal 2005- 2007 : sur les 7 communes concernées par l'article 55, 6 ont rempli et au delà leur objectif. Le résultat global étant 2,5 fois plus de réalisation que l'objectif. La commune n'ayant pas réalisé son objectif (33%) a fait l'objet d'un constat de carence et d'un taux de majoration maximum.

Département des Alpes-Maritimes :

- triennal 2002 – 2004 : sur les 32 communes concernées par l'article 55, 2 ont rempli et au delà leur objectif. Le résultat global pour ces communes étant 1,5 fois plus de réalisation que l'objectif. 30 communes n'ont pas réalisé leur objectif dont 21 moins de 50 % et deux plus de 80 %. 4 constats de carence ont été prononcés avec des majorations allant jusqu'à 100%.
- triennal 2005- 2007 : sur les 32 communes concernées par l'article 55, 5 ont rempli et au delà leur objectif. Le résultat global pour ces communes étant 1,5 fois plus de réalisation que l'objectif. 27 communes n'ont pas réalisé leur objectif dont 21 moins de 50 % et deux plus de 80 %. 21 constats de carence ont été prononcés avec des majorations allant jusqu'à 100%.

Département des Bouches du Rhône :

- triennal 2002 – 2004 : sur les 32 communes concernées par l'article 55, 4 ont rempli et au delà leur objectif. Le résultat global pour ces communes étant **deux** fois plus de réalisation que l'objectif. 28 communes n'ont pas réalisé leur objectif dont 22 moins de 50 %. et une plus de 80 %. 14 constats de carence ont été prononcés avec des majorations allant jusqu'à 100%.
- triennal 2005- 2007 : sur les 32 communes concernées par l'article 55, 9 ont rempli et au delà leur objectif. Le résultat global pour ces communes étant 4 fois plus de réalisation que l'objectif. 23 communes n'ont pas réalisé leur objectif dont 17 moins de 50 % et deux plus de 80 %. 22 constats de carence ont été prononcés avec des majorations maximales dans 10 cas et des doublements dans 8 cas.

En 2007, on dénombrait 6 recours amiable ou contentieux

Département de la Dordogne:

- triennal 2002 – 2004 : sur les 4 communes concernées par l'article 55, 2 ont rempli et au delà leur objectif (380 % et 171%). Les deux autres communes n'ont rien réalisé.
- triennal 2005- 2007 : pour ce triennal, sur les 4 communes concernées par l'article 55, une a rempli et au delà son objectif (207%). Les 3 autres communes sont en dessous de 50 % et 2 constats de carence ont été prononcés mais avec des majorations limitées.

Département de la Gironde :

- triennal 2002 – 2004 : sur 26 communes concernées par l'article 55, 15 ont rempli et au delà leur objectif. Seules les six communes ayant réalisé moins de 50 % de leur objectif ont été examinées. Seulement, trois constats de carence ont été prononcés donnant lieu à des majorations de 54 %, 90 % et 100 %.
- **triennal 2005- 2007** : pour ce triennal, sur 26 communes concernées par l'article 55, 12 ont rempli et au delà leur objectif. Les 14 communes ayant réalisé moins de 100 % de l'objectif ont été examinées. Le critère retenu était 80 % de l'objectif : 11 communes étaient concernées et 8 constats de carence ont été prononcés avec des majorations de l'ordre de 50 % qui ont culminé à 200% pour une commune. Suite à ce bilan, 5 contrats de mixité sociale ont été signés et 3 sont en cours.

Département de la Loire :

- triennal 2002 – 2004 : sur 4 communes concernées par l'article 55, 1 a rempli et au delà son objectif. Les trois autres communes ayant réalisé moins de 100 % de leur objectif n'ont pas fait l'objet d'un constat de carence.
- **triennal 2005- 2007** : pour ce triennal, deux communes seulement n'ont pas réalisé leur objectif mais n'ont pas fait l'objet d'un constat de carence pour éviter d'accroître le dépeuplement des communes centre de Saint-Étienne et Roanne.

Département de Loire-Atlantique :

- triennal 2002 – 2004 : sur 25 communes concernées par l'article 55, 11 ont rempli et au delà leur objectif. Seules les cinq communes ayant réalisé moins de 50 % de leur objectif ont été examinées et ont fait l'objet d'un constat de carence donnant lieu à des majorations au taux maximum dans 3 cas et réduit de 50 % dans deux cas.
- **triennal 2005- 2007** : pour ce triennal, le critère retenu était 100 % de l'objectif : 15 communes étaient concernées et ont fait l'objet d'un constat de carence donnant lieu à des majorations au taux maximum pour les les cinq communes ayant réalisé moins de 50 % de leur objectif. La commission départementale s'est réunie en 2008 pour examiner le cas des 15 communes. Elle a décidé de saisir la commission nationale pour une d'entre elles (demande rejetée en 2010) et a proposé la conclusion de contrats de mixité sociale pour les 14 autres. Cela a abouti à la conclusion de 9 contrats pour le département de Loire-Atlantique.

Département de Lot et Garonne :

- **triennal 2002 – 2004** : sur les 5 communes concernées par l'article 55, 3 ont rempli et au delà leur objectif. Le résultat global pour ces communes étant 1,9 fois plus de réalisation que l'objectif. une est juste en dessous de l'objectif (97%). une commune a même régressé (-17%).
- **triennal 2005- 2007** : sur les 5 communes concernées par l'article 55, 3 ont rempli et au delà leur objectif. Le résultat global pour ces communes étant 1,9 fois plus de réalisation que l'objectif. 2 communes n'ont pas réalisé leur objectif (36 % et 71%) et ont fait l'objet de constats de carence avec des majorations au taux maximum.

Département de Pyrénées-Atlantiques :

- triennal 2002 – 2004 : sur 17 communes concernées par l'article 55, 6 ont rempli et au delà leur objectif. Sur les onze communes ayant réalisé moins de 80 % de leur objectif, seules deux ont fait l'objet du début d'une procédure de constat de carence. Cette procédure n'est pas allée jusqu'au bout et il n'y a pas eu de majoration du taux de prélèvement.

- triennal 2005- 2007 : pour ce triennal, le critère retenu était 100 % de l'objectif : 3 communes étaient concernées mais n'ont pas fait l'objet d'un constat de carence.

Département du Rhône :

- triennal 2002 – 2004 : Sur les 34 communes concernées par l'article 55, 22 communes ont rempli et au delà leur objectif. 6 communes ont réalisé moins de 50 % de leur objectif. Il y a eu 7 constats de carence assortis d'un taux de majoration de prélèvement fixé pour trois ans.
- triennal 2005- 2007 : sur les 34 communes concernées par l'article 55, 20 ont rempli et au delà leur objectif . 8 communes ont réalisé moins de 50 % de leur objectif. Il y a eu 12 procédures de constat de carence au taux maximum dans chaque cas. De plus, dans 4 cas, il y a eu après passage devant la commission, doublement du taux de majoration.

Département de la Sarthe :

- triennal 2002 – 2004 : les 3 communes concernées par l'article 55 n'ont pas réalisé leur objectif dont 2 moins de 50 % . Une commune a fait l'objet d'un constat de carence.
- triennal 2005- 2007 : sur les 3 communes concernées par l'article 55, une a rempli et au delà son objectif (164 %). une commune a réalisé moins de 50 % de son objectif (21 % et 53%) . Il n'y a pas eu de procédure de constat de carence.

Département de Savoie :

- triennal 2002 – 2004 : aucune des 5 communes concernées par l'article 55, n'a rempli son objectif. 4 communes ont réalisé moins de 50 % de leur objectif. 5 constats de carence ont été prononcés (ramenés à 4 après une année, compte tenu des efforts d'une commune) avec des majorations au taux maximum.
- triennal 2005- 2007 : sur les 5 communes concernées par l'article 55, deux ont réalisé leur objectif et 2 ont fait moins de 50 %. 3 constats de carence ont été prononcés avec des majorations moindre qu'au premier triennal mais toujours au taux maximum.

Département de Haute-Savoie :

- triennal 2002 – 2004 : sur les 17 communes concernées par l'article 55, 15 ont rempli et au delà leur objectif. Le résultat global pour ces communes étant 2,8 fois plus de réalisation que l'objectif. 2 communes n'ont pas réalisé leur objectif dont une moins de 50 %.
- triennal 2005- 2007 : sur les 8 communes n'ayant pas réalisé leur objectif, 4 ont fait moins de 50 % et 1 plus de 80 %. 7 constats de carence ont été prononcés avec des majorations fixées au maximum mais sans doublement.

Département de Seine et Marne :

- triennal 2002 – 2004 : sur 24 communes concernées par l'article 55, 13 ont rempli et au delà leur objectif. Seules les 8 communes ayant réalisé moins de 50 % de leur objectif ont été examinées et ont fait l'objet d'un constat de carence donnant lieu à des majorations au taux maximum dans 7 cas.
- triennal 2005- 2007 : sur les 11 communes n'ayant pas rempli 100 % de l'objectif, 9 ont fait l'objet d'un constat de carence donnant lieu à des majorations au taux maximum dans huit cas.

La commission départementale s'est réunie en 2008 et a examiné le cas de huit communes. Cet examen a abouti à la signature en 2009 de six contrats de mixité sociale.

Département des Yvelines :

- **triennal 2002 – 2004** : sur 47 communes concernées par l'article 55, 20 ont rempli et au delà leur objectif. Le résultat global pour ces communes étant 1,6 fois plus de réalisation que l'objectif. 27 communes n'avaient pas accompli leur obligation dont 20 communes moins de 50 % et 18 ont fait l'objet d'un constat de carence assorti d'un taux de majoration de prélèvement fixé pour trois ans (prélèvements 2006 ,2007 et 2008);
- triennal 2005- 2007 : sur 49 communes concernées par l'article 55, 21 ont rempli et au delà leur objectif. Le résultat global pour ces communes étant 2 fois plus de réalisation que l'objectif. 28 communes n'avaient pas accompli leur obligation (dont 16 communes moins de 50 %) et 27 ont fait l'objet d'un constat de carence dont 23 assorti d'un taux de majoration de prélèvement fixé pour trois ans (prélèvements 2009, 2010 et 2011). Dix contrats de mixité sociale et six protocoles d'accord ont été signés.

Département de Vendée :

- triennal 2002 – 2004 et triennal 2005- 2007 : aucune commune concernée

- au titre de la loi DALO cinq communes seront concernées à partir de 2014

Département de l'Essonne :

- triennal 2002 – 2004 :

sur les 43 communes concernées par l'article 55 : 25 ont rempli et au-delà leur objectif. Le résultat global pour ces communes étant de 1,6 fois plus de réalisation que l'objectif, 18 communes ont réalisé moins de 50% de leur objectif.

18 constats de carence ont été prononcés avec majorations en général maximales.

- triennal 2005- 2007 :

sur les 41 communes concernées par l'article 55 : 24 ont rempli et au-delà leur objectif. Le résultat global pour ces communes étant 1,5 fois plus de réalisation que l'objectif, 17 communes n'ont pas réalisé leur objectif, dont 2 avec un taux de réalisation supérieur à 80%.

17 constats de carence ont été prononcés avec des majorations allant jusqu'à 100%. 12 contrats de mixité sociale ont été signés.

Département des Hauts de Seine :

- triennal 2002 – 2004 : sur les 15 communes concernées par l'article 55, 10 ont rempli et au delà leur objectif. 3 communes ont réalisé moins de 50 % de leur objectif. 4 communes ont fait l'objet d'un constat de carence donnant lieu à des majorations en dessous du taux maximum.

- triennal 2005- 2007 : sur les 16 communes concernées par l'article 55, 12 ont rempli et au delà leur objectif. 3 communes ont réalisé moins de 50 % de leur objectif. 4 communes ont fait l'objet d'un constat de carence donnant lieu à des majorations au taux maximum.

Département de Seine-Saint-Denis :

- triennal 2002 – 2004 : sur les 8 communes concernées par l'article 55 (hors communes DSU), 4 ont rempli et au delà leur objectif, le résultat global pour ces communes étant de 1,6 fois plus de réalisation que l'objectif. 2 communes ont réalisé moins de 50 % de leur objectif et ont fait l'objet d'un constat de carence donnant lieu à des majorations au taux maximum.

- triennal 2005- 2007 : sur les 7 communes concernées par l'article 55 (hors communs DSU), 3 ont rempli et au delà leur objectif, le résultat global pour ces communes étant de 1,4 fois plus de réalisation que l'objectif. 2 communes ont réalisé moins de 50 % de leur objectif. 4 communes ont fait l'objet d'un constat de carence donnant lieu à des majorations au taux maximum.

➤ **Département de Val de Marne :**

- triennal 2002 – 2004 :
 - sur les 16 communes concernées par l'article 55 : 11 ont rempli et au-delà leur objectif. Le résultat global pour ces communes étant de 70,4 % fois plus de réalisation que l'objectif, 5 communes ont réalisé moins de 50% de leur objectif.
 - 5 constats de carence ont été prononcés avec majorations en général maximales.
- triennal 2005- 2007 :
 - sur les 16 communes concernées par l'article 55 : 7 ont rempli et au-delà leur objectif. Le résultat global pour ces communes étant 68,3 % fois plus de réalisation que l'objectif, 9 communes n'ont pas réalisé leur objectif, dont une avec un taux de réalisation supérieur à 80% et 6 un taux de réalisation inférieur à 50%.
 - 9 constats de carence ont été prononcés avec des majorations allant jusqu'à 100%. 5 contrats de mixité sociale ont été signés.

Département de Val d'Oise :

- triennal 2002 – 2004 : sur 28 communes concernées par l'article 55, 11 ont rempli et au delà leur objectif. De ce fait, le taux de réalisation global pour ces communes est de 120 %. Seules les 15 communes ayant réalisé moins de 80 % de leur objectif ont été examinées et parmi celles-ci 11 ont fait l'objet d'un constat de carence donnant lieu à des majorations au taux maximum dans 9 cas.
- triennal 2005- 2007 : le taux de réalisation global est de 186 %. Sur les 11 communes n'ayant pas rempli 100 % de l'objectif, seules 8 n'ayant pas rempli 80 % de l'objectif, ont fait l'objet d'un constat de carence donnant lieu à des majorations au taux maximum dans 6 cas.
- La commission départementale s'est réunie en 2008 et a examiné le cas de ces huit communes. Elle a suggéré la signature de contrats de mixité sociale et la prise en compte dans les futurs objectifs du rattrapage des triennaux écoulés.

Annexe 5. Actions des EPFL depuis 2006

La commune de Reyrieux a versé à l'EPFL de l'Ain au titre du prélèvement la somme de 255.503 €. Un constat de carence a d'ailleurs été dressé par le préfet pour manquement de la commune à la loi. Le directeur de l'EPFL attributaire de ces fonds reconnaissait devant la mission que, mi-avril 2010, l'établissement ne bénéficiait pas de titres de propriétés pour des terrains devant accueillir du logement locatif social à Reyrieux. Deux opérations étaient en bonne voie dont l'une avait fait l'objet d'un compromis de vente pour des acquisitions représentant 100.000 €, le projet de la municipalité étant d'y construire entre 15 et 20 logements sociaux. Dans l'hypothèse la plus favorable l'EPFL aura mobilisé 150.000 € (pour l'acquisition de terrains sur deux sites). Son stock global de foncier est actuellement de 12 millions d'euros.

La ville de Saint-Jean-de-Luz dans les Pyrénées Atlantiques fait également l'objet d'un prélèvement dont les sommes sont affectées à l'établissement public foncier du Pays Basque. Depuis deux ans, près de 72 000 € chaque année viennent accroître les recettes de l'EPFLPB sans que celui-ci n'ait engagé à ce jour d'opérations de maîtrise foncière sur le territoire de la commune concernée. Selon le directeur de l'EPFL cet établissement s'efforce d'identifier le foncier disponible et d'être à l'écoute d'élus qui ont déterminé deux zones d'aménagement différé. Créé en décembre 2006, cet EPFL qui dispose d'un stock de foncier évalué à 20 millions d'euros n'a pas été en mesure de procéder à des acquisitions foncières à Saint-Jean-de-Luz. Son manque d'empressement peut en partie s'expliquer par l'élaboration au sein de la Communauté de communes Sud Pays Basque d'un programme local de l'habitat. Dès 2011, les crédits affectés à l'EPFL devraient l'être à l'EPCI. Celui-ci devra donc agir en lieu et place de la commune et de l'EPFL.

Dans l'Oise, la commune de Choisy-au-Bac est concernée par ce prélèvement au profit de l'EPFL départemental. La contribution de la commune est modeste. L'EPFL n'a, à ce jour, toujours pas procédé à des acquisitions foncières mais une convention entre l'établissement et la communauté d'agglomération de Compiègne portant sur un engagement d'acquisition foncière de 7,3 M€ a été adoptée le 26 novembre 2009. Elle inclut un programme d'acquisition foncière à Choisy-au-Bac dans le cadre d'une vaste opération d'éco-quartier de 26 ha exigeant une déclaration d'utilité publique. Le programme arrêté porte sur 220 logements dont 50 au titre des logements locatifs sociaux. Le foncier devrait être maîtrisé par l'EPF en 2012/2013. Le stock de foncier acquis par l'EPFL se monte aujourd'hui à 11 M€.

Annexe 6. Liste des personnes rencontrées

| Nom prénom | Fonction | Organisme | Date |
|------------------------|--|---|--|
| BAILLARGUET Aline | Chargée d'études habitat | DDCS 33 | 29 janvier 2010 |
| BARNETTE Michel | Chef du service habitat et logement | DDEA 44 | 11 février 2010 |
| BASTARD Henriette | SHRU/BPEH | DDEA 91 | 27 janvier 2010 |
| BAZIN Daniel | Directeur délégué | DREIF | 4 janvier 2010 |
| BERGEOT Julie | | DDEA 44 | 11 février 2010 |
| BERTHAUD Gaëlle | Chef du STELAC | DREAL/STELAC PACA | 22 février 2010 |
| BERTOLINO Claude | Chef de division habitat | DREIF/POA/DHRU | 23 décembre 2009 et 4 janvier 2010 |
| BESSIERES Agnès | Chargée de mission politique locale de l'habitat | DHUP PH2 | 1er décembre 2009 |
| BIZET François Auguste | Chef du bureau politique et études de l'habitat | DDEA 91 | 27 janvier 2010 |
| BOZOM Pascale | Chargée d'études politiques de l'habitat | DDEA 69 | 14 janvier 2010 |
| CERVERA Thierry | Responsable du pôle habitat social | DDEA 13 | 22 février 2010 |
| CLASTRES Marie-Claire | Pôle développement offre de logement | DDT 06 | 22 février 2010 |
| COTI Brigitte | Pôle habitat social | DDEA13 Habitat | Service 22 février 2010 |
| COUPE Fabien | Responsable unité développement durable habitat | DDCS 33 | 29 janvier 2010 |
| CREAU Mathieu | Conseiller technique cabinet | Cabinet de M, le secrétaire d'Etat chargé du Logement et de l'Urbanisme | 08 janvier 2010 |
| DESSPORT Alain | Responsable FAU | DREAL Aquitaine | 29 janvier 2010 |

| | | | |
|------------------------------|---|---|--------------------------------------|
| GIBERT Marc | | DREAL Rhône-Alpes | 14 janvier 2010 |
| GRALL Philippe | Directeur adjoint | DDCS 33 | 29 janvier 2010 |
| HERVE Arnaud | Responsable division politique de l'habitat | DREAL Pays de Loire | 11 février 2010 |
| JACQUET Marc | Directeur | DDEA 44 | 11 février 2010 |
| LABBE Christian | Chef de service | DREAL Aquitaine | 29 janvier 2010 |
| LANOOTE Johanna | Chargée d'études | DHUP PH2 | 1er décembre 2009 26 janvier 2010 |
| LEMAIRE Virginie | | DRE PACA SLC | 22 février 2010 |
| MAIRE Daniel | Chef de l'UPH | DREIF/POA/SHRU | 23/12/2010 et 04 janvier 2010 |
| MALLET Richard | Chef de bureau | DHUP PH2 | 1er décembre 2009 26 janvier 2010 |
| MARAGNES Alain | Chef du service habitat | DDEA 972 | |
| MOISSON DE VAUX Bénédicte | | DDEA 13 | 22 février 2010 |
| MOUILLAUX Dominique | Chef du service Habitat | DDEA 69 | 14 janvier 2010 |
| MOUVET Céline | Responsable de l'unité politique territoriale du logement | DDEA 78 | 17 février 2010 |
| NARCY Katy | Adjointe au directeur | DDEA Essonne | 27 janvier 2010 |
| NIEBUDEK Jan | Chef de service | DDEA Essonne | 27 janvier 2010 |
| ROUGIER Isabelle | Directrice adjointe | Cabinet de M, le secrétaire d'Etat chargé du Logement et de l'Urbanisme | 08 janvier 2010 |
| PAVESIS Nicolas | SHRU/PTL | DDEA 78 | 17 février 2010 |
| PECHU Hubert | Chef de département | TG Pays de Loire | 11 février 2010 |
| PERRAIS Catherine | | DREAL PACA | 22 février 2010 |
| PLAN Corinne | Responsable pôle programmation du financement du logement | DREAL PACA | 22 février 2010 |
| PROST Michel | Chef de service | DREAL Rhône Alpes | 14 janvier 2010 |

| | | | |
|---------------------|--------------------------------------|---------------------|-----------------|
| RUSSAC Patrice | Directeur | DREAL Aquitaine | 29 janvier 2010 |
| SARRAZIN Nicole | Contrôleur | TG Pays de Loire | 11 février 2010 |
| SAUTIER Fabien | | DDT Vaucluse | 22 février 2010 |
| TORNECAVA Stéphanie | Pôle développement offre de logement | DDEA 06 | 22 février 2010 |
| VALADE Isabelle | Chef de service | DREAL Pays de Loire | 11 février 2010 |

Annexe 7. Version consolidée du dispositif extraite du Code de la construction et de l'habitation

Résumé du dispositif (rappel du CCH)

La version consolidée actuelle du dispositif légal et réglementaire figure en annexe 3.

L'article L 302-5, le principal de ce dispositif, fixe le champ d'application du prélèvement : les communes de plus de 3500 habitants (1500 en Ile-de-France) situées dans les agglomérations (ou, depuis le 01/01/2008, membres d'un établissement public intercommunal à fiscalité propre) de plus de 50 000 habitants comprenant au moins une commune de plus de 15 000 habitants²⁰ et dans lesquelles le nombre total de logements locatifs sociaux représente, au 1^{er} janvier de l'année précédente, moins de 20% des résidences principales²¹. Des exemptions sont établies pour les communes en décroissance démographique 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 risques²².

Cet article fixe aussi la définition des logements sociaux pris en compte. Cette définition est régulièrement remise en cause et a fait l'objet à plusieurs reprises de tentatives de modifications lors des débats au Parlement. Mais le plus souvent ces tentatives n'ont pas abouti, un relatif consensus s'étant établi sur le champ d'application de la loi : même si des modifications ont été apportées, celles-ci n'ont que marginalement impacté le dispositif initialement prévu.

L'article L 302-6 fixe les modalités d'établissement de l'inventaire servant de base au prélèvement (procédure annuelle et contradictoire).

L'article L 302-7 précise les modalités de calcul du prélèvement opéré sur les communes concernées et les règles d'affectation de ce prélèvement. Ce prélèvement est opéré à compter du 1er janvier 2002 (il sera opéré à compter du 1er janvier 2014 pour les communes nouvellement soumises suite à l'extension du dispositif aux EPCI à fiscalité propre par la loi DALO du 13/12/2007). En plus des exemptions prévues à l'article L302-5 en sont exonérées les communes bénéficiaires de la DSU dont le parc de logement social excède 15%. L'application de cet article est donc au cœur de l'objet de la présente mission. Il fait l'objet d'une analyse plus détaillée ci-après.

²⁰ Ce qui représente 1406 communes au titre des agglomérations INSEE et 285 au titre des EPCI (source DGALN 2009)

²¹ Soit 950 communes en métropole et 36 en DOM (source DGALN 2009)

²² Soit 80 communes, toutes situées en métropole, ramenant à 906 communes (870 en métropole et 36 en DOM) les communes soumises à obligation. Le prélèvement n'étant toutefois opéré qu'à compter de 2014 pour les communes membres d'un EPCI de plus de 50 000 habitants sans constituer une agglomération INSEE (soit 198 communes), 708 (701 en métropole et 7 en DOM) sont soumises à prélèvement dont 63, toutes en métropole, exonérées (car elles bénéficient de la DSU et disposant d'au moins de 15% de LLS). Le nombre total de communes actuellement réellement impactées par l'article 55 est donc de 645 dont 638 en métropole (source DGALN 2009).

L'article L302-8 fixe aux collectivités locales ou, le cas échéant, aux EPCI compétents en matière de PLH les obligations à remplir pour parvenir à l'objectif d'équilibre social du logement.

L'article L 302- 9 établit une obligation d'évaluation triennale et de communication au CRH et au Parlement.

Les articles L 302-9-1 et 309-9-2 précisent les procédures offertes à l'Etat pour constater la carence éventuelle d'une commune et les sanctions applicables ainsi que les voies de recours dont dispose les communes concernées.

Calcul du montant du prélèvement

Le montant du prélèvement a été défini par la loi et 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.

Le prélèvement n'est pas effectué s'il est inférieur à la somme de 3 811,23 euros ».

Le droit à déduction

Dans la mesure où le législateur a entendu inciter les communes à remplir leurs objectifs en matière de construction de logements locatifs sociaux, il a choisi de réduire ce prélèvement à due concurrence des sommes exposées chaque année par la commune pour atteindre les pourcentages intermédiaires puis le chiffre de 20%.

L'article L302-7 énumère donc le type de dépenses exposées par la commune dans l'année qui précède l'exercice considéré donnant lieu à réduction du prélèvement. Il s'agit « 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, 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 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 ».

Par ailleurs, le même article du code permet dès lors que les dépenses exposées au titre de opérations précitées et les moins values de cession constatées représentent un montant supérieur au prélèvement d'une année de déduire le reliquat l'année suivante, voire « 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. ».

Modalités du prélèvement

Le code précise, toujours dans son article L 302-7 : « *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* ». Le texte précise que ces réfections de recettes sont imputées sur les douzièmes de fiscalité reçus chaque mois par la commune.

Affectation du prélèvement

L'affectation du prélèvement est effectuée en fonction de la situation propre à la commune. Trois cas sont recensés pour les communes de la métropole, un cas pour celles des DOM :

- lorsque la commune appartient à un EPCI compétent pour effectuer « des réserves foncières en vue de la réalisation de logements sociaux et lorsque l'EPCI 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 requalification urbains .
- *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.*
- *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 ».

Mise en œuvre des pénalités

Lorsque le déficit est constaté, il appartient au conseil municipal de la commune de définir « *un objectif de réalisation de logements locatifs sociaux qui ne peut être inférieur au nombre de logements locatifs sociaux nécessaires pour atteindre 20 % du total des résidences principales* ».

Lorsque la commune appartient à un EPCI compétent en matière de PLH, c'est à ce dernier que revient la charge d'approuver « 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 ». Ainsi, l'EPCI est autorisé à déroger à la règle des 20% de logements locatifs sociaux à la commune pour satisfaire à deux principes : l'EPCI doit construire un nombre de logements au moins équivalent à celui que les communes soumises à l'article 55 auraient dû construire pour atteindre les 20% d'une part et d'autre part la répartition des logements à construire sur des communes non couvertes par cette obligation doit s'opérer avec leur accord et tout en s'assurant de la progression du pourcentage de LLS dans les communes soumises à cette obligation.

Le PLH se voit conférer la vocation de garant de la mixité sociale (au niveau des arrondissements à Paris, Lyon et Marseille) et doit préciser *« l'échéancier annuel et les conditions de réalisation, ainsi que la répartition équilibrée de la taille, des logements sociaux soit par des constructions neuves, soit par l'acquisition de bâtiments existants, par période triennale. Ce même principe vaut pour la « revalorisation de l'habitat locatif social existant, de façon à préserver partout la mixité sociale sans créer de nouvelles ségrégations ».*

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.

VERSION CONSOLIDÉE

Article L302-5

Les dispositions de la présente section s'appliquent aux communes dont la population est au moins égale à 1 500 habitants en Ile-de-France et 3 500 habitants dans les autres régions 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, et dans lesquelles le nombre total de logements locatifs sociaux représente, au 1er janvier de l'année précédente, moins de 20 % des résidences principales. En sont exemptées les communes comprises dans une agglomération dont le nombre d'habitants a décliné 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 adopté.

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.

Les dispositions de la présente section ne sont pas applicables aux 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.

Les logements locatifs sociaux retenus pour l'application du présent article sont :

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 ;

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 ;

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 ;

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.

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.

Sont considérés comme logements locatifs sociaux au sens du troisième alinéa ceux financés par l'État 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'État au titre des lois d'indemnisation les concernant.

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.

Article L302-6

Dans les communes situées dans les agglomérations visées par la présente section, les personnes morales, propriétaires ou gestionnaires de logements sociaux au sens de l'article L. 302-5, sont tenues de fournir au préfet, chaque année avant le 1er juillet, un inventaire par commune des logements sociaux dont elles sont propriétaires ou gestionnaires au 1er janvier de l'année en cours.

Le défaut de production de l'inventaire mentionné ci-dessus, ou la production d'un inventaire manifestement erroné donne lieu à l'application d'une amende de 1 500 euros recouvrée comme en matière de taxe sur les salaires.

Le préfet communique chaque année à chaque commune susceptible d'être visée à l'article L. 302-5, avant le 1er septembre, les inventaires la concernant assortis du nombre de logements sociaux décomptés en application de l'article L. 302-5 sur son territoire au 1er janvier de l'année en cours, lorsque le nombre de logements sociaux décomptés représente moins de 20 % des résidences principales de la commune. La commune dispose de deux mois pour présenter ses observations.

Après examen de ces observations, le préfet notifie avant le 31 décembre le nombre de logements sociaux retenus pour l'application de l'article L. 302-5.

Un décret en Conseil d'État fixe le contenu de l'inventaire visé au premier alinéa, permettant notamment de localiser les logements sociaux décomptés.

Article R302-14

L'inventaire prévu à l'article L. 302-6 est établi pour chaque bâtiment par la personne morale propriétaire, à défaut par la personne morale gestionnaire. Il comporte les informations suivantes :

A. - Données générales concernant :

a) Le propriétaire : nom ou raison sociale, dénomination usuelle, statut, numéro SIRET, adresse ;

b) Le gestionnaire, s'il diffère du propriétaire : nom ou raison sociale, dénomination usuelle, statut, numéro SIRET, adresse ;

c) Le bâtiment : adresse, nom du programme ou du bâtiment, date de première mise en location, mode de financement ;

d) La convention, s'il y a lieu : numéro de la convention, date de la publication au fichier immobilier ou de l'inscription au livre foncier, année d'expiration de la convention.

B. - Nombre de logements locatifs sociaux, au sens de l'article L. 302-5, dans le bâtiment, pour chacune des catégories suivantes :

1° Logements appartenant aux organismes d'habitation à loyer modéré et construits ou acquis et améliorés avant le 5 janvier 1977 ;

2° Autres logements conventionnés ;

3° Logements mentionnés au 3° de l'article L. 302-5 ;

4° Logements ou équivalents logement des lits et places mentionnés au 4° de l'article L. 302-5, le nombre de logements équivalents étant obtenu en retenant la partie entière issue du calcul effectué à raison d'un logement pour trois lits en logements-foyer ou pour trois places en centre d'hébergement et de réinsertion sociale.

Article R302-15

L'inventaire est établi selon des modalités définies par arrêté du ministre chargé du logement.

Article L302-7

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.

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.

Le prélèvement n'est pas effectué s'il est inférieur à la somme de 3 811,23 euros.

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, 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 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.

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'État, 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'État précise la nature des dépenses déductibles et les modalités de déclarations de ces dépenses par les communes.

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.

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 requalification urbains.

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.

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.

Article R302-16

Peuvent être déduites du prélèvement prévu à l'article L. 302-7 du présent code les dépenses et les moins-values, énumérées ci-après, supportées par les communes pour

atteindre les objectifs de réalisation de logements locatifs sociaux définis à l'article L. 302-8 du même code :

1° I. - Pour leur montant intégral, les subventions foncières, quelle que soit leur forme, bénéficiant directement à ceux, propriétaires ou maîtres d'ouvrage, qui réalisent sur des terrains ou des biens immobiliers des opérations ayant pour objet la création de logements locatifs sociaux au sens de l'article L. 302-5 du présent code.

II. - Pour tout ou partie de leur montant, les subventions versées à l'aménageur d'une zone d'aménagement concerté créée en application de l'article L. 311-1 du code de l'urbanisme qui opère dans le cadre d'une convention publique d'aménagement mentionnée à l'article L. 300-4 du même code, lorsque la charge foncière par mètre carré de surface hors œuvre nette payée à l'aménageur de la zone par le maître d'ouvrage des logements locatifs sociaux est inférieure ou égale à la charge foncière moyenne par mètre carré de surface hors œuvre nette autorisée pour l'ensemble de la zone, telle que cette dernière peut être évaluée à partir du dernier compte rendu financier fourni à la commune par l'aménageur de la zone en application de l'article L. 300-5 du même code. Il y a alors lieu à déduction au prorata de la surface hors œuvre nette des logements locatifs sociaux rapportée à la surface hors œuvre nette totale autorisée dans le cadre de l'aménagement d'ensemble de la zone d'aménagement concerté.

2° Le coût des travaux engagés pour viabiliser des terrains ou des biens immobiliers appartenant à la commune et mis ultérieurement par elle à disposition de maîtres d'ouvrages par bail emphytéotique, bail à construction ou bail à réhabilitation, dans la mesure où ces travaux sont effectivement destinés à la construction de logements locatifs sociaux. Les dépenses ainsi supportées sont déductibles au prorata de la surface hors œuvre nette des logements locatifs sociaux créés. La déduction n'est toutefois possible qu'autant que la délibération du conseil municipal autorisant les travaux mentionnés ci-dessus précise le nombre de logements locatifs sociaux projetés et identifie chaque maître d'ouvrage concerné.

3° Les moins-values correspondant à la différence entre le prix de cession de terrains ou de biens immobiliers devant effectivement donner lieu à la réalisation de logements locatifs sociaux et leur valeur vénale estimée, à la date de la cession, par le service des domaines.

Seule peut être admise en déduction la fraction des dépenses qui n'a pas fait l'objet d'une subvention du fonds d'aménagement urbain.

Article R302-16-1

Pour l'application de la deuxième phrase du cinquième alinéa de l'article L. 302-7, les dépenses et moins-values de cession peuvent être déduites du prélèvement au-delà de l'année suivant celle au cours de laquelle elles ouvrent droit à déduction, si le rapport, arrondi à l'entier supérieur, entre le nombre de logements construits ou réalisés à l'aide de ces dépenses et moins-values de cession et le tiers de l'obligation triennale de la période considérée est supérieur à deux. Ce rapport détermine le nombre maximal d'années au cours desquelles ces dépenses peuvent être prises en compte en déduction du prélèvement.

Article R302-17

Les communes concernées par le prélèvement prévu à l'article L. 302-5 du présent code adressent chaque année au préfet, au plus tard le 31 octobre, un état, certifié conforme par l'ordonnateur, des dépenses et moins-values, déductibles dans les conditions fixées à l'article R. 302-16, qu'elles ont effectivement supportées au titre de l'exercice précédent.

Cet état des dépenses déductibles indique, pour chaque opération ayant pour objet la réalisation de logements locatifs sociaux :

- a) Sa localisation ;
- b) Le nombre et la surface des logements locatifs sociaux programmés ;
- c) Le montant des dépenses effectivement supportées au titre du 1° et du 2° de l'article R. 302-16, tel qu'il ressort du compte administratif ;
- d) Les éléments, comptables et autres, pris en compte pour le calcul de la moins-value supportée au titre du 3° de l'article R. 302-16 ;
- e) La date de la délibération ayant autorisé la dépense ou la cession.

Les délibérations mentionnées à l'alinéa ci-dessus, ainsi que tous autres documents propres à justifier que les dépenses figurant dans l'état remplissent les conditions requises pour être admises en déduction, sont annexées à celui-ci.

L'état des dépenses déductibles sera annexé au budget primitif de l'exercice au titre duquel le prélèvement est établi.

Article R302-18

Si dans un délai de deux ans après la déduction opérée en application de l'article L. 302-7 du présent code l'opération de logements sociaux n'a pas reçu un commencement d'exécution, les sommes ainsi déduites sont ajoutées au prélèvement de l'année en cours. Pour l'application du présent article, le commencement d'exécution est la signature de la convention visée à l'article L. 351-2 du même code, conclue entre l'État et le maître d'ouvrage de l'opération.

Lorsque les montants figurant sur l'état déclaratif visé à l'article R. 302-17 ne correspondent manifestement pas au financement d'une opération de logement locatif social tel que défini à l'article R. 302-16, les sommes correspondantes ne seront pas admises en déduction.

Lorsque les montants figurant sur l'état déclaratif visé à l'article R. 302-17 s'avèrent ne pas entrer dans le champ défini à l'article R. 302-16 du présent code, les sommes indûment déduites seront ajoutées au prélèvement de l'année suivante.

Article R302-19

Le prélèvement mentionné à l'article L. 302-7 du présent code dont le montant est arrêté par le préfet est imputé chaque année sur les attributions mentionnées au premier alinéa de l'article L. 2332-2 du code général des collectivités territoriales. Il est effectué par neuvième à partir du mois de mars et jusqu'au mois de novembre.

Article R302-20

Les ressources des fonds d'aménagement urbain institués dans chaque région par l'article L. 302-7 sont constituées par le produit des prélèvements opérés, en application de cet article, sur les ressources fiscales des communes de la région qui y sont assujetties en vertu de l'article L. 302-5.

Article R302-21

I. - Chaque fonds d'aménagement urbain est administré par un comité de gestion ainsi composé :

- le préfet de région, ou son représentant, président ;
- trois représentants des communes de la région désignés, ainsi que leurs suppléants, par l'Association des maires de France (AMF), après consultation des associations départementales ;
- trois représentants des groupements de collectivités territoriales de la région désignés, ainsi que leurs suppléants, par la délégation régionale de l'Assemblée des communautés de France (ACDF).

Le trésorier-payeur général de région et le directeur régional de l'équipement ou leurs représentants assistent aux séances du comité avec voix consultative, ainsi que les préfets de département ou leurs représentants pour l'examen des projets qui les concernent.

II. - Les membres du comité de gestion et leurs suppléants sont nommés pour trois ans par arrêté du préfet de région.

Le mandat est renouvelable. Il prend fin si le membre du comité de gestion perd la qualité au titre de laquelle il a été nommé.

En cas de vacance d'un siège de titulaire ou de suppléant, un nouveau membre est nommé dans les mêmes conditions pour la durée du mandat restant à courir, dans un délai de deux mois à compter de la vacance.

III. - Le comité est réuni au moins une fois par an à l'initiative de son président. Son secrétariat est assuré par la direction régionale de l'équipement qui instruit les dossiers de demande de subvention.

IV. - Le comité adopte son règlement intérieur. Ce règlement détermine notamment les règles de quorum et de majorité, fixe les taux des subventions applicables à chaque type d'opération et, le cas échéant, leur montant maximum.

V. - Le comité établit chaque année un rapport d'activité qu'il adresse au ministre chargé du logement, au ministre chargé de la ville et au ministre de l'intérieur.

Article R302-22

Le préfet de région est l'ordonnateur du fonds.

Le trésorier-payeur général de région en est le comptable assignataire.

Article R302-23

I. - Peuvent seules bénéficier des concours financiers des fonds d'aménagement urbain les communes dont la population est au moins égale à 1 500 habitants dans la région d'Ile-de-France et 3 500 habitants dans les autres régions lorsque ces communes sont comprises, au sens du recensement général de la population, dans des agglomérations de plus de 50 000 habitants comprenant au moins une commune de plus de 15 000 habitants, et les établissements publics de coopération intercommunale dont ces communes sont membres.

II. - Peuvent être subventionnées par les fonds d'aménagement urbain les actions foncières et immobilières en faveur du logement locatif social au sens de l'article L. 302-5, réalisées ou financées pour tout ou partie par ces communes et établissements publics de coopération intercommunale.

Ces actions comprennent notamment les acquisitions foncières et immobilières destinées à la réalisation de tels logements, les opérations de restructuration foncière et urbaine de grands ensembles de logements sociaux, ainsi que les actions relatives au logement locatif social réalisées dans le cadre d'opérations menées en application de l'article L. 300-1 du code de l'urbanisme.

III. - La dépense subventionnable est égale au montant des dépenses prévisionnelles d'investissement hors taxes prises en charge par la commune ou l'établissement public de coopération intercommunale, directement ou par voie de subvention.

IV. - La subvention consentie par le fonds ne peut avoir pour effet de porter le montant total des aides publiques directes perçues par la commune ou l'établissement public de coopération intercommunale au titre d'un projet à plus de 80 % du montant prévisionnel de la dépense subventionnable.

Article R302-24

I. - La demande de subvention est faite au fonds d'aménagement urbain par une délibération du conseil municipal de la commune ou de l'organe compétent de l'établissement public de coopération intercommunale, qui indique l'objet de la dépense.

Le dossier de demande comporte la désignation du projet, ses caractéristiques, son plan de financement, la nature et le montant maximum prévisionnel de la dépense subventionnable, le calendrier prévisionnel de l'opération ainsi que ses modalités d'exécution.

II. - L'attribution des subventions est décidée par le comité régional de gestion.

La décision attributive fixe le montant maximum de la subvention en appliquant à la dépense prévisionnelle le taux de subvention applicable au projet en vertu du règlement intérieur.

Elle comporte en outre la désignation du projet, ses caractéristiques, la nature et le montant prévisionnel de la dépense subventionnable, le calendrier prévisionnel et les modalités d'exécution de l'opération ainsi que les modalités de versement de la subvention.

III. - La subvention est liquidée par le préfet de région, en appliquant le taux fixé par la décision d'attribution au montant de la dépense réelle, dans la limite du montant de la subvention.

La subvention est versée sur justification de la réalisation du projet et de sa conformité aux caractéristiques prévues dans la décision attributive.

Une avance peut être versée lors du commencement d'exécution du projet : elle ne peut excéder 30 % du montant de la subvention prévue.

Des acomptes peuvent être versés au fur et à mesure de l'avancement du projet.

Le montant total des acomptes et de l'avance versés ne peuvent excéder 80 % du montant total de la subvention prévue.

IV. - Si, à l'expiration d'un délai de deux ans à compter de la notification par le préfet de région de la décision attributive de subvention, le projet au titre duquel la subvention a été accordée n'a reçu aucun commencement d'exécution, le comité de gestion constate la caducité de sa décision. Il peut toutefois, exceptionnellement, proroger la validité de sa décision pour une période qui ne peut excéder un an.

V. - Le comité de gestion demande le reversement total ou partiel de la subvention versée si l'objet de la subvention ou l'affectation de l'investissement subventionné ont été modifiés et ne correspondent plus aux actions prévues au II de l'article R. 302-37 ; ou s'il apparaît que le montant total des aides publiques directes perçues par la commune ou l'établissement public de coopération intercommunale au titre d'un projet a dépassé 80 % du montant prévisionnel de la dépense subventionnable.

Article L302-8

Le conseil municipal définit un objectif de réalisation de logements locatifs sociaux qui ne peut être inférieur au nombre de logements locatifs sociaux nécessaires pour atteindre 20 % du total des résidences principales.

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 leur accord.

A Paris, Lyon et Marseille, le programme local de l'habitat fixe, de façon à favoriser la mixité sociale en assurant entre les arrondissements une répartition équilibrée et diversifiée de l'offre de logements, l'objectif de réalisation de logements sociaux sur le territoire de l'arrondissement de manière à accroître la part des logements par rapport au nombre de résidences principales.

Les programmes locaux de l'habitat précisent l'échéancier annuel et les conditions de réalisation, ainsi que la répartition équilibrée de la taille, des logements sociaux soit par des constructions neuves, soit par l'acquisition de bâtiments existants, par période triennale. Ils définissent également un plan de revalorisation de l'habitat locatif social existant, de façon à préserver partout la mixité sociale sans créer de nouvelles ségrégations. 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.

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.

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 local de l'habitat adopté et indépendamment pour la période non couverte par ce programme.

Article L302-9

La collectivité ou l'établissement public de coopération intercommunale ayant approuvé le programme local de l'habitat établi, au terme de chaque période triennale, un bilan portant en particulier sur le respect des engagements en matière de mixité sociale. Celui-ci est communiqué au comité régional de l'habitat et est rendu public par le représentant de l'Etat dans le département.

Tous les trois ans, le Gouvernement transmet au Parlement un rapport faisant le bilan du respect par les communes visées à l'article L. 302-5 de leurs obligations en matière de réalisation de logements locatifs sociaux.

Article L302-9-1

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.

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. 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 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 du pénultième exercice.

L'arrêté préfectoral peut faire l'objet d'un recours de pleine juridiction.

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.

La commune contribue au financement de l'opération pour un montant égal à la subvention foncière versée par l'État 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.

Article L302-9-1-1

I.-Pour les communes n'ayant pas respecté la totalité de leur objectif triennal, le représentant de l'Etat dans le département réunit une commission chargée de l'examen du respect des obligations de réalisation de logements sociaux. Cette commission, présidée par le représentant de l'Etat dans le département, est composée du maire de la commune concernée, du président de l'établissement public de coopération intercommunale compétent en matière d'habitat si la commune est membre d'un tel établissement, des représentants des bailleurs sociaux présents sur le territoire de la commune et des représentants des associations et organisations dont l'un des objets est l'insertion ou le logement des personnes défavorisées, œuvrant dans le département.

Cette commission est chargée d'examiner les difficultés rencontrées par la commune l'ayant empêchée de remplir la totalité de ses objectifs, d'analyser les possibilités et les projets de réalisation de logements sociaux sur le territoire de la commune et de définir des solutions permettant d'atteindre ces objectifs.

Si la commission parvient à déterminer des possibilités de réalisation de logements sociaux correspondant à l'objectif triennal passé sur le territoire de la commune, elle peut recommander l'élaboration, pour la prochaine période triennale, d'un échéancier de réalisations de logements sociaux permettant, sans préjudice des obligations fixées au titre de la prochaine période triennale, de rattraper le retard accumulé au cours de la période triennale échue. Si la commune a fait l'objet d'un arrêté de carence, la commission peut doubler la majoration prévue par l'arrêté.

Si la commission parvient à la conclusion que la commune ne pouvait, pour des raisons objectives, respecter son obligation triennale, elle saisit, avec l'accord du maire concerné, une commission nationale placée auprès du ministre chargé du logement.

II.-La commission nationale, présidée par un membre du Conseil d'Etat, est composée de deux membres de l'Assemblée nationale et de deux membres du Sénat, d'un membre de la Cour des comptes, d'un membre du Conseil général des ponts et chaussées, de représentants des associations nationales représentatives des élus locaux, de l'Union nationale des fédérations d'organismes d'habitations à loyer modéré et du Haut Comité pour le logement des personnes défavorisées, ainsi que de représentants des associations et organisations oeuvrant dans le domaine du logement des personnes défavorisées désignés par le Conseil national de l'habitat.

Cette commission entend le maire de la commune concernée ainsi que le représentant de l'Etat du département dans lequel la commune est située.

Si la commission parvient à la conclusion que la commune ne pouvait, pour des raisons objectives, respecter son obligation triennale, elle peut recommander au ministre chargé du logement un aménagement des obligations prévues à l'article L. 302-8.

Si la commission parvient à déterminer des possibilités de réalisation de logements sociaux correspondant à l'objectif triennal passé, elle recommande l'élaboration, pour la prochaine période triennale, d'un échéancier de réalisations de logements sociaux permettant, sans préjudice des obligations fixées au titre de la prochaine période triennale, de rattraper le retard accumulé au cours de la période triennale échue et la mise en oeuvre de l'article L. 302-9-1.

Les avis de la commission sont motivés et rendus publics.

Un décret en Conseil d'Etat détermine les conditions d'application du présent article et fixe la composition des commissions prévues aux I et présent II.

Article R302-25

Lorsqu'il réunit la commission prévue au I de l'article L. 302-9-1-1, le préfet désigne un ou plusieurs représentants des bailleurs sociaux disposant d'un patrimoine sur le territoire de la commune et un ou plusieurs représentants des associations agréées dont un des objets est l'insertion ou le logement des personnes défavorisées oeuvrant dans le département. En l'absence de bailleurs sociaux sur le territoire de la commune, il désigne un ou plusieurs représentants des bailleurs sociaux qui disposent d'un patrimoine dans le département.

Article L302-9-2

Un décret en Conseil d'État détermine, en tant que de besoin, les conditions d'application du présent chapitre, notamment celles nécessitées par la situation particulière des départements d'outre-mer.

Article R302-26

Le président de la commission prévue au II de l'article L. 302-9-1-1 est nommé par le ministre chargé du logement, sur proposition du vice-président du Conseil d'Etat.

Les membres de l'Assemblée nationale et du Sénat sont désignés par l'assemblée à laquelle ils appartiennent. Le ministre nomme :

- un membre du Conseil général des ponts et chaussées, sur proposition du vice-président du Conseil général des ponts et chaussées ;
- un membre de la Cour des comptes, sur proposition du premier président de la Cour des comptes ;
- deux élus locaux, sur proposition, respectivement, du président de l'Association des maires de France et du président de l'Association des communautés de France ;
- un représentant de l'Union sociale pour l'habitat, sur proposition de son président ;
- un représentant du Haut Comité pour le logement des personnes défavorisées, sur proposition de son président ;
- deux représentants des associations oeuvrant dans le domaine du logement des personnes défavorisées, sur proposition du Conseil national de l'habitat.

Le secrétariat de la commission est assuré par les services du ministre chargé du logement.

La commission statue dans un délai de trois mois à compter de sa saisine.

Les avis motivés de la commission sont transmis au ministre, qui assure leur publicité. Si l'avis comporte des recommandations en matière de construction de logements locatifs sociaux prévus au quatrième alinéa du II de l'article L. 302-9-1-1, l'avis est également transmis au préfet du département, qui le notifie au maire de la commune concernée et, le cas échéant, au président de l'établissement public de coopération intercommunale dont la commune est membre. Lorsque le ministre est destinataire d'un avis lui recommandant l'aménagement des obligations prévues à l'article L. 302-8, il prend sa décision dans le délai de deux mois suivant la transmission de l'avis. Sa décision est transmise au préfet du département, qui la notifie au maire de la commune concernée et, le cas échéant, au président de l'établissement public de coopération intercommunale dont la commune est membre.

Annexe 8. Glossaire des acronymes

| <i>Acronyme</i> | <i>Signification</i> |
|-----------------|---|
| ADCF | Association Des Communautés de France |
| AMF | Association des Maires de France |
| DGALN | Direction Générale de l'Aménagement du Logement et de la Nature du MEEDDM |
| DHUP | Direction de l'Habitat de l'Urbanisme et des Paysages |
| DREAL | Direction Régionale de l'Environnement, de l'Aménagement et du Logement |
| DSU | Dotation de Solidarité Urbaine |
| EPCI | Etablissement Public de Coopération Intercommunale |
| EPFL | Etablissement Public Foncier Local |
| FAU | Fonds d'aménagement urbain |
| PLAI | Prêts locatif aidé d'intégration |
| PLH | Programme local de l'habitat |
| PLS | Prêt locatif social |
| PLUS | Prêt locatif à usage social |
| TPG | Trésorier payeur général |

Ressources, territoires, habitats et logement
Énergies et climat Développement durable
Prévention des risques Infrastructures, transports et mer

**Présent
pour
l'avenir**

Conseil général de l'Environnement
et du Développement durable

7^e section – secrétariat général

bureau Rapports et Documentation

Tour Pascal B - 92055 La Défense cedex

Tél. (33) 01 40 81 68 12/45