



L'APPLICATION DE L'ARTICLE 55 DE LA LOI SRU

Rapport à la demande de la commission des finances du Sénat
Article 58-2° de la LOLF

SENAT

10 mars 2021



PROCÉDURES ET MÉTHODES 1/2

- **Janvier 2020 : saisine du président de la commission des finances du Sénat**
 - février 2020 : note de cadrage
 - mars 2020 : notification aux administrations et organismes concernés
 - Janvier 2021: point d'étape avec M. le sénateur Dallier
- **Compte tenu des circonstances sanitaires, la remise du rapport a été différée d'un mois, en février 2021**
- **Un travail préalable de la 5^{ème} chambre, portant sur le contrôle par l'État de l'application de ce dispositif, a apporté des premiers éléments utiles à l'enquête**



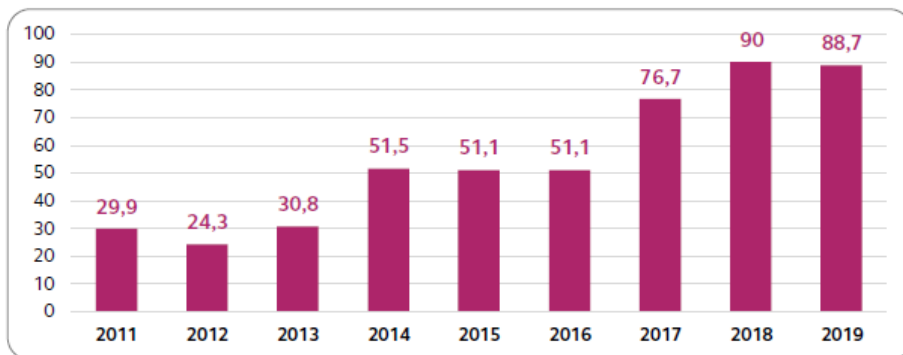
PROCÉDURES ET MÉTHODES 2/2

- **Une soixantaine d'entretiens ont été conduits avec les administrations centrales et locales, les associations d'élus, les élus locaux, les bailleurs sociaux, des EPF et EPA, la Caisse des dépôts, des associations, ...**
- **Des enquêtes ont été réalisées sur place : Alpes-Maritimes, Charente-Maritime, Hauts-de-Seine, Nord et Val-de-Marne.**

IMPACT DU DISPOSITIF

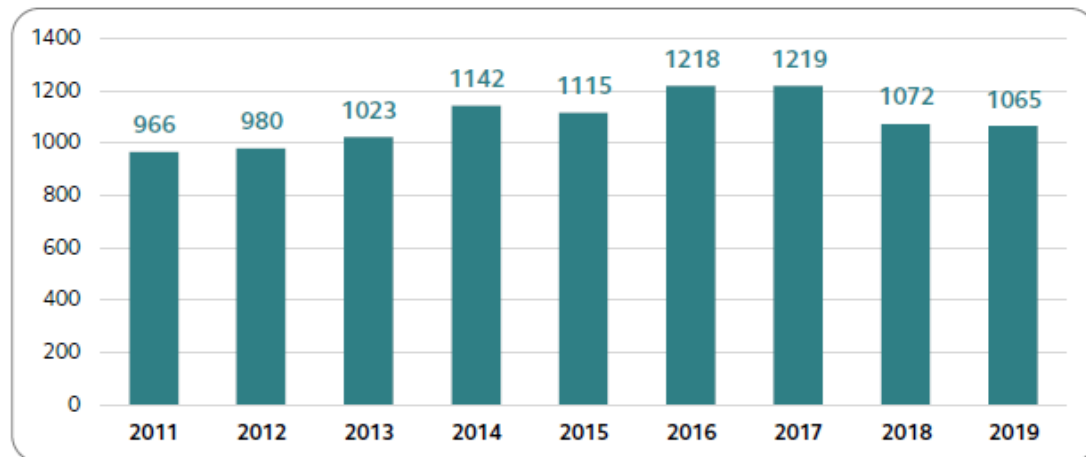


Graphique n° 4 : évolution des prélèvements nets totaux entre 2011 et 2019 (en M€)

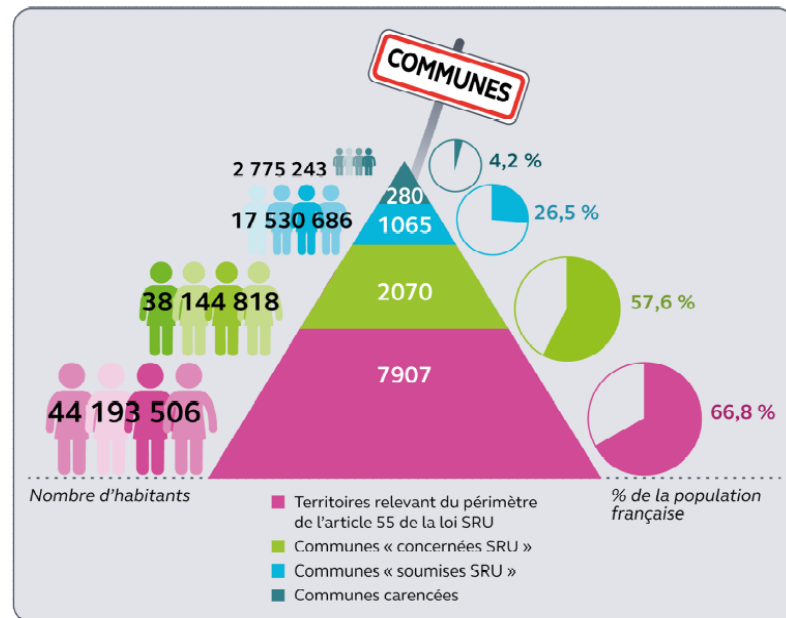


Source : Cour des comptes d'après des données transmises par la DHUP

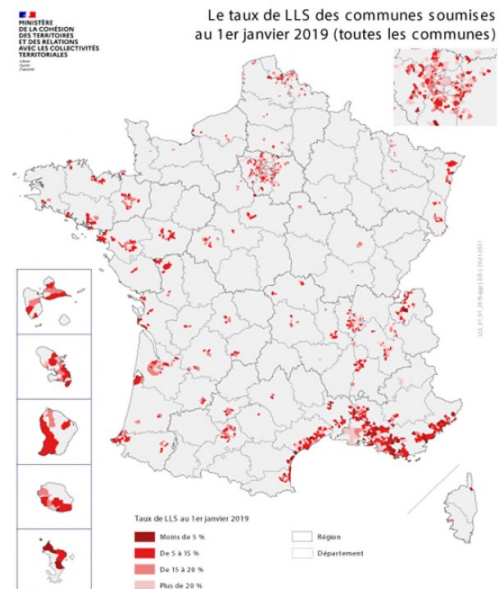
Graphique n° 2 : évolution du nombre de communes « soumises SRU » entre 2011 et 2019



Source : Cour des comptes d'après des données transmises par la DHUP



Source : Cour des comptes, d'après données du bilan triennal 2017-2019





ÉLÉMENTS DE CONTEXTE 1/2

- **Un dispositif désormais largement reconnu quant à ses objectifs et son efficacité**

La majorité des interlocuteurs, même s'ils souhaitent des adaptations du dispositif, ne remettent pas en cause l'article 55 dans son principe et conviennent qu'il a joué un rôle important pour le développement du logement social.

- **Un engagement décisif et une forte implication des services de l'État dans la mise en œuvre du dispositif.**
- **Une effet indéniable sur la production : de 2014 à 2016, au plan national, plus de la moitié des logements sociaux ont été construits dans des «communes soumises» à la loi SRU (c'est-à-dire les communes rentrant dans le champ d'application de la loi mais n'ayant pas encore atteint les objectifs fixés; leur nombre s'élevait à 1.065 au 1^{er} janvier 2018).**



ÉLÉMENTS DE CONTEXTE 2/2

- **Un effet plus modéré sur la mixité sociale, avec des taux de logements locatifs sociaux par rapport à l'ensemble des résidences principales qui n'ont que faiblement progressé.**
- **Des résultats inégaux selon les communes** : sur la période 2017-2019, la moitié seulement des communes soumises ont atteint l'objectif qui leur avait été fixé.
- D'après les projections faites à ce jour, **un objectif 2025 qui ne sera pas atteint dans plus de la moitié des communes soumises.**
- **Le dernier bilan triennal 2017-2019 alimente les débats sur l'après-2025 avec une indication sur les orientations du Gouvernement dans l'avant projet de loi 4D (poursuite > 2031)**



RECHERCHER UN ÉQUILIBRE
ENTRE FERMETÉ ET
CONSTRAINTES LOCALES



I. DES ÉVOLUTIONS IMPORTANTES DES CONDITIONS DE PRODUCTION DU LOGEMENT SOCIAL DEPUIS LA MISE EN ŒUVRE DU DISPOSITIF EN 2001

A. Contradiction entre les compétences aujourd'hui confiées aux intercommunalités en matière de logement et une responsabilité dans l'application de la loi SRU aux communes qui demeure celle des maires.

B. Une loi appliquée de manière uniforme dans toutes les zones urbaines avec une prise en considération insuffisante des spécificités locales.

Différences de situation entre les communes quant à la disponibilité du foncier et la pression foncière, quant aux contraintes qui limitent la constructibilité.

C. Des modalités d'intervention des bailleurs sociaux en forte évolution : l'essor de la vente en état futur d'achèvement (VEFA) a des conséquences sur la maîtrise des projets par les collectivités et les délais de réalisation.



II. LA RECHERCHE DE L'ÉQUILIBRE PAR DES MODIFICATIONS RÉGULIÈRES DU DISPOSITIF INITIAL REND SA MISE EN ŒUVRE COMPLEXE

A. Le recensement des communes «soumises SRU»:

- Modulation des objectifs (20 ou 25 %),
- Extension de l'inventaire des logements pris en compte

B. L'application de l'exemption : extension des critères et difficultés d'interprétation :

- Indicateur de tension de la demande de logement social (malgré les faiblesses du SNE)
- Desserte de transports en commun vers les bassins d'emploi
- Contraintes d'inconstructibilité

C. La définition et le suivi des objectifs du bilan triennal :

- Nécessaire respect des objectifs qualitatifs et quantitatifs
- Complexité de la gestion des reports d'une période triennale à l'autre

D. L'établissement de la liste des communes carencées:

➤ *Nécessité de préciser la doctrine en matière d'exemption et de gestion des reports*



ADAPTER LES OUTILS DE CONTRÔLE
DE L'ÉTAT À LA COMPLEXITÉ DU
DISPOSITIF ET À LA DIVERSITÉ DES
ACTEURS



I. L'ADAPTATION NÉCESSAIRE DES MOYENS

A. Faire face au développement des tâches liées à l'application de l'article 55

- Organiser un suivi des contentieux au niveau national, permettant de mieux appréhender les difficultés d'application du dispositif et ses adaptations éventuelles
- Mutualiser l'expertise et l'appui technique des services régionaux

B. Améliorer les outils d'information et de suivi du dispositif et le contrôle de la chaîne financière

- Inventaire
- Calcul des indices de tensions
- Suivi de l'utilisation du prélèvement versé aux EPCI ou EPF

C. Renforcer l'efficacité des moyens de coercition en cas de carence

- Quels moyens disponibles, quelle doctrine ?
- Retours d'expérience et diffusion des bonnes pratiques



II. LA RÉPARTITION DES COMPÉTENCES AU SEIN DE L'ÉTAT : ENTRE HARMONISATION NATIONALE ET APPLICATION TERRITORIALE

A. Les modalités d'harmonisation nationale

- Clarifier l'articulation entre DHUP, les services déconcentrés, et la Commission nationale SRU

B. Les modalités d'harmonisation régionale

- Promouvoir le rôle d'harmonisation et d'appui technique de l'échelon régional de l'Etat, au profit des services déconcentrés départementaux



ANTICIPER L'ÉCHÉANCE DE 2025



I. LA GESTION DES INCERTITUDES LIÉES À L'ÉCHÉANCE DE 2025

A. Des interrogations quant à l'atteinte de l'objectif fixé

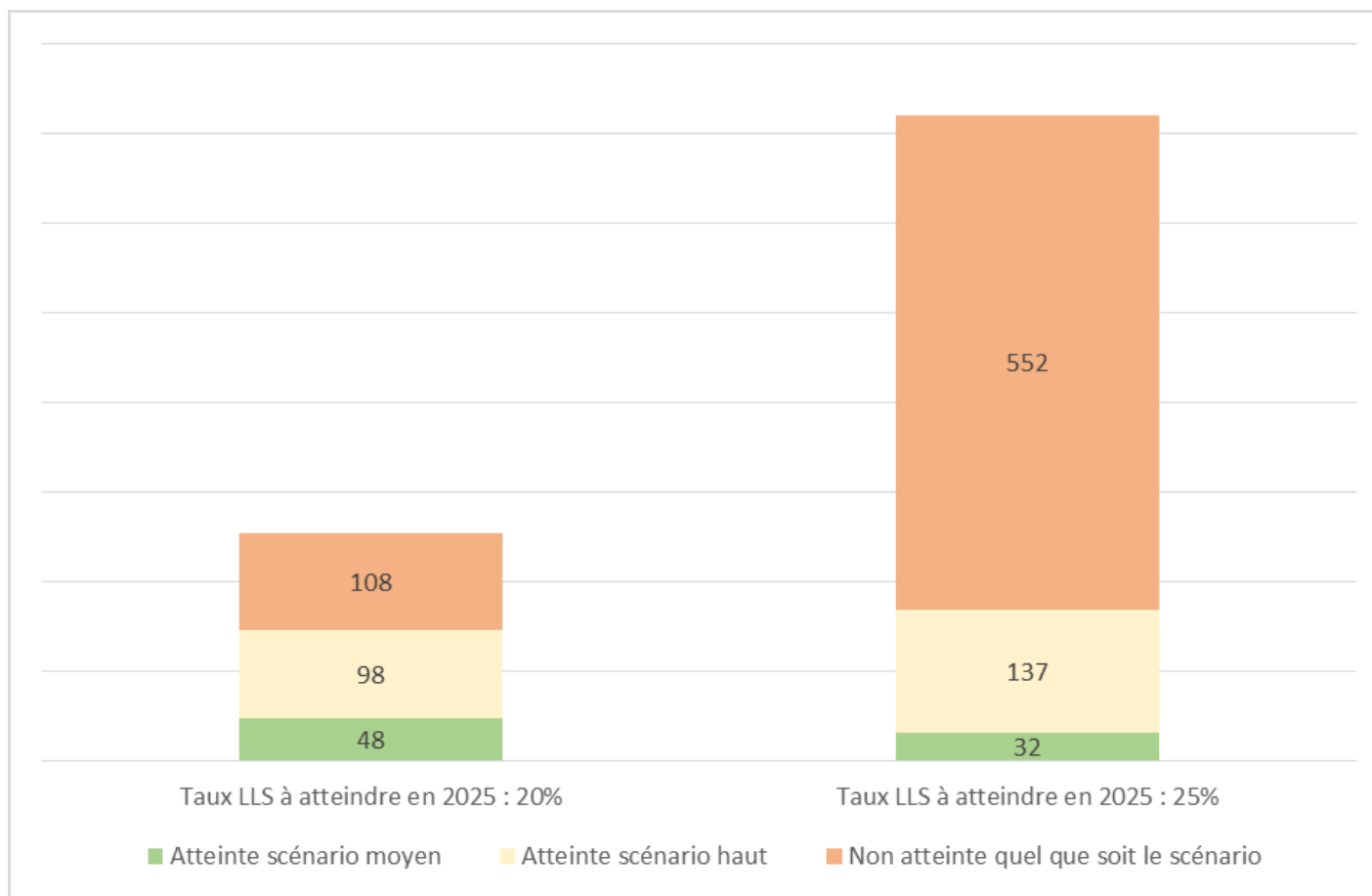
- Environ 600 communes ne devraient pas atteindre l'objectif
- Nécessité d'une adaptation pour maintenir l'ambition initiale

B. Une réponse délicate pour les services déconcentrés de l'État

- Des approches pragmatiques parfois accusées de laxisme
- Suivi problématique des PLH, qui peuvent ne pas intégrer les objectifs SRU



PROJECTION DU NOMBRE DE COMMUNES EN CAPACITÉ D'ATTEINDRE LES OBJECTIFS EN 2025



Source : DHUP



II. LES VOIES D'UNE ADAPTATION POSSIBLE DU DISPOSITIF DE L'ARTICLE 55

A. Avoir une connaissance plus précise de l'application de la loi et de ses effets

- Affiner la connaissance des situations de déficit à l'horizon 2025
- Mieux prendre en considération l'objectif de mixité sociale, au-delà de la nature des logements

B. Dans l'application de la loi, mieux prendre en compte les spécificités locales : vers des échéances différenciées selon les communes, tout en maintenant l'objectif fixé par la loi

- Développer la contractualisation, notamment en améliorant les contrats de mixité sociale (CMS)
- Intégrer une approche intercommunale (EPCI) pour fixer les échéances applicables aux différentes communes
- Envisager un calendrier différencié d'atteinte des objectifs prenant en compte la situation de certaines communes.



CONCLUSION GÉNÉRALE

- La principale adaptation devrait viser une prise en compte plus fine de la **spécificité des communes** concernées et une application différenciée
- Plus largement, l'objectif de **mixité sociale** devrait conduire à une réflexion sur le cadre à mettre en place au-delà de 2025, intégrant l'évolution sociale de la population, sa répartition territoriale et les nouveaux équilibres de compétence entre collectivités territoriales



RECOMMANDATIONS ADRESSÉES AU MINISTÈRE CHARGÉ DU LOGEMENT

- 1. Préciser la doctrine concernant le mécanisme d'exemption et la gestion des reports d'une période d'engagement triennal sur l'autre afin de faciliter l'appréciation des critères par les préfets.**
- 2. Assurer, au niveau national, un meilleur suivi des contentieux relatifs à l'application de l'article 55 de la loi SRU.**
- 3. Développer le rôle d'expertise, d'appui technique et d'harmonisation en matière d'application de l'article 55 de l'échelon régional de l'Etat au profit des services déconcentrés départementaux.**
- 4. Améliorer les outils de recensement et de suivi des situations locales dans un objectif de simplification et de fiabilisation.**
- 5. Inscrire l'obligation de rendre compte de l'emploi des sommes issues des prélèvements SRU pour les établissements publics de coopération intercommunale (EPCI) et les établissements publics fonciers (EPF), en donnant à l'État la possibilité d'agir en cas d'usage non conforme des crédits.**



RECOMMANDATIONS ADRESSÉES AU MINISTÈRE CHARGÉ DU LOGEMENT (SUITE)

6. **Préciser au niveau national les conditions de l'utilisation des moyens de l'État en cas de carence, en assurant la diffusion des éléments de doctrine ainsi que l'information sur les expériences et les initiatives positives menées dans les différents départements.**
7. **Établir une projection précise de l'identité et des caractéristiques des communes susceptibles de ne pas remplir leurs objectifs en 2025.**
8. **Intégrer dans l'enquête annuelle de suivi de la mise en œuvre de l'article 55 de la loi SRU des indicateurs permettant de mieux apprécier l'évolution de la mixité sociale dans les communes concernées.**
9. **Prévoir pour certaines communes une application différenciée du calendrier d'atteinte du taux de logements sociaux, dans un cadre intercommunal équilibré et en s'appuyant sur la signature d'un contrat de mixité sociale précis quant à ses objectifs et ses engagements et mobilisant l'ensemble des instruments dont disposent les signataires.**



EN VOUS REMERCIANT DE VOTRE
ATTENTION