

La solidarité sociale entre les communes

Les dispositions de l'article 55 de la loi ont été, sans nul doute, les plus médiatisées et les plus commentées lors de leur examen dans le projet de loi.

L'enjeu est le suivant : **comment assurer l'équilibre social de l'habitat et éviter que les phénomènes de ghettoïsation se concentrent uniquement sur certaines communes ?**

La loi d'orientation sur la ville du 13 juillet 1991 (LOV) apportait une première réponse en obligeant les communes comprises dans des agglomérations de plus de 200 000 habitants à réaliser des logements sociaux lorsque leur nombre était inférieur à 20 % de celui du nombre des résidences principales et lorsque le rapport entre le nombre des bénéficiaires d'aides à la personne et le nombre de résidences principales était inférieur à 18 %

Cette obligation de réaliser des logements sociaux était cependant fortement aseptisée par la possibilité d'y échapper par le versement d'une contribution financière auprès d'un organisme compétent pour réaliser ces logements.

Tirant les conséquences d'une application non satisfaisante de la LOV, la loi SRU a mis en place un système coercitif en ne proposant pas d'autre alternative aux communes que celle de réaliser les objectifs de mixité qui leur incombe, sous peine de se voir infliger une pénalité financière.

Les communes concernées

Même si l'objectif de mixité sociale est mis "au rang de priorité publique" et doit être "l'expression de la nécessaire solidarité nationale ¹³", l'ensemble du territoire national n'est pas assujéti à cette obligation.

En effet, seules sont concernées les communes répondant aux trois conditions cumulatives suivantes :

- avoir une population au moins égale à 1 500 habitants en Ile-de-France et 3 500 habitants dans les autres régions ;
- faire partie d'une agglomération, au sens du recensement général de la population, de plus de 50 000 habitants et comprenant au moins une commune de plus de 15 000 habitants ;
- disposer d'un nombre total de logements locatifs sociaux inférieurs à 20 % des résidences principales, au 1er janvier de l'année précédente.

Deux éléments sont à noter dans la délimitation du champ d'application territorial de la loi :

- par rapport à la LOV, les communes concernées sont plus nombreuses puisque le seuil des agglomérations concernées a été abaissé de 200 000 habitants à 50 000 habitants ;
- le périmètre d'application est celui de l'agglomération au sens du recensement général de la population, et non celui de l'agglomération au sens institutionnel de la loi Chevènement.

En conséquence, les communes de plus de 3 500 habitants extérieures à la communauté d'agglomération grenobloise sont assujétiées à l'obligation de réaliser des logements sociaux lorsqu'elles font partie de l'agglomération au sens statistique ¹⁴.

Par ailleurs, en plus des communes de moins de 1 500 habitants en Ile-de-France et de moins de 3 500 habitants ailleurs, la loi exclut de l'obligation de réaliser des logements sociaux :

- d'une part, les communes comprises dans une agglomération dont le nombre d'habitants a décréu entre les deux derniers recensements et qui – condition cumulative – appartiennent à un établissement public de coopération intercommunale (communauté urbaine, communauté d'agglomération, communauté de communes) compétent en matière de programme local de l'habitat, dès lors que celui-ci a été approuvé ;
- d'autre part, les communes dont la moitié du territoire urbanisé est inconstructible du fait de l'application d'un plan d'exposition au bruit.

13. Patrick RIMBERT, Assemblée nationale, Rapport n° 2229 fait au nom de la commission de la production et des échanges, tome 1, page 181.

14. Pour rappel, le périmètre de l'agglomération au sens RGP – ou unité urbaine – correspond à un ensemble d'une ou plusieurs communes dont le territoire est partiellement ou totalement couvert par une zone bâtie d'au moins 2 000 habitants, dans laquelle les constructions sont séparées de leurs voisins par une distance inférieure à 200 mètres.

La définition des logements sociaux

Cette définition est importante car elle sert de base pour le calcul du nombre de logements restant à construire pour atteindre le seuil plancher des 20 % : plus cette définition est large, plus le parc de logement social est étendu, et selon le principe des vases communicants, moins est importante l'obligation pour les communes de construire des logements sociaux.

En définitive, les logements retenus pour le calcul des 20 % sont les suivants :

- les logements locatifs appartenant aux organismes d'habitation à loyer modéré, à l'exception, en métropole, de ceux construits ou acquis et améliorés depuis le 5 janvier 1977 et ne faisant pas l'objet d'une convention définie à l'article L. 351-2 [du code de la construction et de l'habitation] ;
- 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 ;
- 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 des houillères de bassin, aux sociétés à participation majoritaire des charbonnages de France et à l'établissement public de gestion immobilière du Nord – Pas-de-Calais ;
- les logements ou les lits des logements-foyers de personnes âgées, de personnes handicapées, de jeunes travailleurs, de travailleurs migrants et des logements-foyers dénommés résidences sociales, conventionnés dans les conditions définies au 5° de l'article L. 351-2 ainsi que les places des centres d'hébergement et de réinsertion sociale visées à l'article 185 du code de la famille et de l'aide sociale. Les lits des logements-foyers et les places des centres d'hébergement et de réinsertion sociale sont pris en compte dans des conditions fixées par décret.

Les sanctions au non-respect des objectifs de mixité sociale : la mise en place d'une pénalité financière

L'article L. 302-6 du code de la construction et de l'habitation institue à **compter du 1er janvier 2002 un prélèvement annuel** sur les ressources fiscales des communes concernées à hauteur de **1000 F par logement social manquant pour atteindre les 20 %**.

Ce prélèvement peut cependant être supérieur à 1 000 F puisqu'il est modulé en fonction du potentiel fiscal par habitant, défini à l'article L. 2334-4 du code général des collectivités territoriales. En effet, pour toutes les communes dont le potentiel fiscal est supérieur à 5 000 F par habitant l'année de la promulgation de la loi SRU, c'est-à-dire en l'an 2000, le prélèvement correspond à 20 % du potentiel fiscal par habitant multiplié par le nombre de logements sociaux manquant, sans excéder toutefois 5 % du montant des dépenses réelles de fonctionnement de la commune constatées dans le compte administratif de la pénultième année.

Ce principe d'une sanction financière est cependant assorti de **plusieurs exemptions**.

a) Sont exonérées du versement de cette somme forfaitaire, les communes bénéficiant de la dotation de solidarité urbaine prévue à l'article L. 2334-15 CGCT lorsque le nombre de logements sociaux excède 15 % des résidences principales.

b) Le prélèvement n'est pas dû lorsqu'il est supérieur à 5 % du montant des dépenses réelles de fonctionnement.

c) Le prélèvement ne peut être exigé lorsqu'il est inférieur à 25 000 F (moins de 25 logements à réaliser).

d) La somme prélevée peut être diminuée "du montant des dépenses exposées par la commune, pendant le pénultième exercice, au titre des subventions foncières mentionnées à l'article L. 2254-1 CGCT, des travaux de viabilisation des terrains ou des biens immobiliers mis ensuite à disposition pour la réalisation de logements sociaux et des moins values correspondant à la différence entre le prix de cession de terrains ou de biens immobiliers donnant lieu à la réalisation effective de logements sociaux et leur valeur vénale estimée par le service des domaines".

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 des dépenses de prélèvement.

Le bénéficiaire du prélèvement

La loi a prévu une pluralité de destinataires afin de tenir compte de la situation de la commune.

Dans une première hypothèse, la somme prélevée est reversée à un **établissement public de coopération intercommunale** – communauté urbaine, communauté d'agglomération, communauté de communes ou syndicat d'agglomération nouvelle – lorsque la commune en fait partie, à condition toutefois que la structure intercommunale soit compétente pour effectuer des réserves foncières en vue de réaliser les logements sociaux et qu'elle soit dotée d'un programme local de l'habitat.

Cette somme est alors utilisée pour le financement d'acquisitions foncières et immobilières en vue de la réalisation de logements sociaux.

Si la commune ne fait pas partie d'un EPCI, le prélèvement est alors reversé, pour les communes hors Ile-de-France, à un **établissement public foncier** (EPF) prévu à l'article L. 324-1 C. urb. Cet EPF est compétent pour réaliser des acquisitions foncières ou immobilières en vue de la constitution de réserves foncières.

Enfin, et par défaut, la somme est versée **au bénéfice d'un fonds d'aménagement urbain** destiné aux communes et aux EPCI pour des actions foncières et immobilières en faveur du logement social.

L'objectif de réalisation de logements sociaux

L'intérêt de la loi SRU en matière d'habitat est d'avoir supprimé la possibilité d'un échappatoire pour les communes : verser une contribution financière ou réaliser des logements sociaux. Aujourd'hui, l'alternative n'existe plus car le paiement de l'amende forfaitaire n'exonère plus les communes de leur obligation de respecter les objectifs de mixité sociale.

Pour combler son déficit en logements sociaux, il appartient donc à la commune, ou à l'EPCI compétent en matière de PLH, de fixer un objectif de réalisation de logements sociaux. **Cet objectif ne peut être inférieur au nombre total de logements pour atteindre le seuil de 20 %.**

Fixé dans le cadre du PLH, il doit préciser l'échéancier et les conditions de réalisation des logements sociaux. Cette réalisation ne passe pas obligatoirement par la construction de logements neufs, il peut s'agir aussi d'acquisitions de bâtiments existants.

La programmation des logements sociaux porte sur des **périodes triennales** et ne peut en aucun cas être inférieur à 15 % de la différence entre le nombre de logements ainsi définis et le nombre total de logements sociaux manquants.

Par exemple, une commune sur le territoire de laquelle manquent 100 logements pour atteindre le seuil des 20 % fixés par la loi, ne peut s'engager à réaliser dans la période triennale moins de 15 logements.

On comprendra également à travers cet exemple que l'objectif de la loi est de parvenir à ce que les communes qui ne seraient pas dotées de logements sociaux, le soient finalement **dans un délai de 20 ans maximum** (l'augmentation annuelle minimum est en effet de 5 % par an).

Dans l'hypothèse où un PLH ne serait pas approuvé avant le 31 décembre 2001, les communes concernées devront prendre les mesures pour permettre la réalisation de ces logements.

Il est à noter que les communes non visées par le prélèvement ne peuvent se voir imposer la réalisation de tels logements sans leur accord.

Le contrôle de l'objectif de réalisation

La loi a mis en place un contrôle *a posteriori*, après chaque fin de période triennale. Ce contrôle a pour objet de vérifier que les objectifs de programmation pris à travers le PLH ont bien été mis en œuvre.

Aussi, est-il prévu qu'à chaque fin de période triennale, un bilan rédigé par la commune ou par l'EPCI ayant approuvé le PLH soit communiqué au conseil départemental de l'habitat (CDH).

La question qui se pose est alors la suivante : *quid* du non respect des objectifs définis dans le PLH ?

L'efficacité du système mis en place par le projet de loi résidait dans le suivi des objectifs de programmation. Le projet de loi prévoyait en effet qu'en cas de non respect de ces objectifs, la carence de la commune soit constatée par le préfet, après avis du CDH.

Cette déclaration de carence était assortie de trois nouvelles sanctions :

- le doublement du montant du prélèvement, sans que celui-ci excède 10 % du montant des dépenses réelles de fonctionnement de la commune) ;
- l'incapacité pour la commune de délivrer des agréments de bureaux (art. L. 510-1 C. urb.) ;
- la possibilité pour le préfet de conclure un accord avec un organisme pour la construction ou l'acquisition et la réhabilitation de logements sociaux, en vue de réaliser les objectifs fixés.

Suite à un recours déposé par l'opposition et dirigé contre la loi SRU, le Conseil constitutionnel¹⁵ a déclaré inconstitutionnelles les dispositions relatives au constat de carence et aux sanctions qui en découlaient.

“Considérant qu'en attachant de telles conséquences à tout retard mis par une commune pour atteindre l'objectif triennal, sans distinguer selon la nature ou la valeur des raisons à l'origine de ce retard, le législateur a institué une sanction incompatible avec l'article 72 de la Constitution¹⁶”.

A travers cette décision, le Conseil constitutionnel ne rejette pas le principe d'une sanction, mais condamne la non prise en considération de la nature ou la valeur des raisons qui ont conduit une commune à prendre du retard.

La décision des neuf sages fait perdre à la loi SRU une partie de son efficacité en annulant ces dispositions. Mais il est fort probable que le gouvernement s'inspire de cette décision pour établir de nouvelles sanctions.

15. Conseil Constitutionnel, décision n° 2000-436 DC du 7 décembre 2000.

16. L'article 72 de la Constitution définit le principe de libre administration des collectivités locales.

Lexique des abréviations juridiques

SRU : Solidarité et Renouvellement Urbains	PVNR : Participation pour création de Voies Nouvelles et Réseaux
LOF : Loi d'Orientation Foncière	TLE : Taxe Locale d'Équipement
LOV : Loi d'Orientation sur la Ville	PAE : Programme d'Aménagement d'Ensemble
DTA : Directive Territoriale d'Aménagement	SMVM : Schéma de Mise en Valeur de la Mer
SCOT : Schéma de Cohérence Territoriale	ZPPAUP : Zone de Protection du Patrimoine Architectural, Urbain et Paysager
SD : Schéma Directeur	PSMV : Plan de Sauvegarde et de Mise en Valeur
POS : Plan d'Occupation des Sols	ZNIEFF : Zone d'Intérêt Ecologique Faunistique et Floristique
PLU : Plan Local d'Urbanisme	PPRN : Plan de Prévention des Risques Naturels
RNU : Règlement National d'Urbanisme	PIG : Projet d'Intérêt Général
COS : Coefficient d'Occupation des Sols	PDU : Plan de Déplacements Urbains
SHON : Surface Hors Œuvre Nette	SDC : Schéma de Développement Commercial
SHOB : Surface Hors Œuvre Brute	PLH : Programme Local de l'Habitat
PLD : Plafond Légal de Densité	PNR : Parc Naturel Régional
EBC : Espaces Boisés Classés	EPCI : Etablissement Public de Coopération Intercommunale
SUP : Servitude d'Utilité Publique	EPF : Etablissement Public Foncier
ZAD : Zone d'Aménagement Différé	
ZAC : Zone d'Aménagement Concerté	
PAZ : Plan d'Aménagement de Zone	
DPU : Droit de Préemption Urbain	
DIA : Déclaration d'Intention d'Aliéner	
DUP : Déclaration d'Utilité Publique	

Ce document est accompagné d'un CD ROM qui reprend de façon synthétique les grandes lignes de la loi SRU.

Pour plus d'informations contactez ;
Philippe Couillens, juriste :
philippe.couillens@aurg.asso.fr

Document réalisé par
l'Agence d'urbanisme de la région grenobloise.
Mise en page : Frédérique Hébert.