

Loi SRU : 20 ans après, quel bilan ?

Alors que la loi SRU fête cette année son vingtième anniversaire, les besoins en logements aidés continuent d'être élevés. Si la plupart des communes s'efforcent de se conformer à leurs obligations, elles doivent aussi composer avec de multiples contraintes pour maintenir la production et la rénovation au niveau.

Vingt ans après sa mise en application, la loi SRU a-t-elle rempli ses objectifs ? En imposant un taux de logement sociaux pour les communes de plus de 3 500 habitants, le texte a sans aucun doute eu un impact fort sur la production de logements aidés. En Isère, les chiffres le démontrent : il n'y a plus que huit communes aujourd'hui qui ne respectent pas ces obligations,

contre 27 au départ. « Ces communes sont carencées à des degrés divers. La plupart ne sont pas des mauvais élèves et ont quand même plutôt agi dans une logique de rattrapage. Plusieurs raisons peuvent expliquer cette carence : le manque de foncier, la présence de nombreuses zones inondables, un très gros rattrapage à faire pour les communes qui étaient loin des objectifs... », précise Isabelle Rueff, prési-

dente de l'Association des bailleurs sociaux de l'Isère (Absise). Certaines communes sont ainsi toujours en dessous du seuil, mais affichent des progrès réels depuis quelques années. C'est par exemple le cas de Seyssins : « nous avons fait le choix d'intensifier la construction de nouveaux logements pour accueillir de nouveaux habitants », explique le maire Fabrice Hugelé. La commune atteint aujourd'hui

les 17 % de logements sociaux et approche les 20 % exigés. D'autres municipalités font également des efforts, mais pas à n'importe quel prix en matière d'aménagement. Avec 12 % seulement de logements sociaux, Corenc est ainsi encore loin de l'objectif, mais le maire Jean-Damien Mermillod-Blondin assume de prendre son temps. « Nous avons une particularité ici, c'est notre tissu pavillonnaire qui fait que le foncier disponible est très rare à Corenc et que les opérations immobilières se réalisent au compte-goutte. Nous devons densifier intelligemment et raisonnablement pour parvenir à rentrer dans les clous. Mais certainement pas de manière anarchique et au détriment du bien vivre », explique-t-il.

Quand les petites communes veulent aussi s'impliquer

Les communes de moins de 3 500 habitants ne sont pas soumises aux mêmes obligations que les villes plus importantes en matière de production de logements aidés. Néanmoins, certaines d'entre elles ont de vraies réalisations à leur actif. C'est par exemple le cas de Bourg-d'Oisans. « Nous ne sommes pas concernés par la loi SRU. Néanmoins, nous sommes nettement au-dessus du seuil que nous imposerait la loi. Nous avons plusieurs zones de logements sociaux, avec des opérations qui ont été conduites par plusieurs bailleurs. Malgré

cela, nous avons encore des projets de construction. Nous prévoyons en effet de réaliser des logements intergénérationnels en location et en accession, dans le cadre des actions soutenues par le plan "Petites villes de demain". L'idée est de réunir au même endroit des jeunes couples avec enfants et des anciens, pour que ces derniers y gagnent en qualité de vie. Toujours dans le cadre de ce programme, nous allons aussi rénover des logements du centre-bourg, qui font partie du patrimoine de la commune depuis plusieurs années », explique ainsi le maire Guy Verney.

ET APRÈS 2025 ? Selon la présidente d'Absise, l'un des inconvénients de la loi SRU est cependant « qu'elle lie complètement le logement social et le privé : un promoteur privé qui voudra réaliser une opération a une obligation de mettre du logement social dedans, mais c'est difficile de tenir un objectif quantitatif et d'atteindre les 25 % s'il n'y a que de la vente en l'état futur d'achèvement (Vefa), dans laquelle le social est toujours moins important. C'est pour cela que nous menons actuellement une réflexion, notamment avec le



© Compara

ÉTAT DES LIEUX. Si certaines communes iséroises sont largement au-dessus du seuil imposé par la loi, d'autres peinent à l'atteindre.

Grésivaudan et la Métro, sur comment favoriser la maîtrise d'ouvrage directe avec 100 % de logements sociaux sur une opération, afin de parvenir à vraiment augmenter ce taux et de permettre un rattrapage beaucoup plus important. La clé de tout cela étant évidemment l'accès au foncier... » Mais la vraie interrogation reste l'échéance de la loi SRU, qui était fixée à 2025 : « Que va-t-il

se passer après ? La loi va-t-elle être prolongée à l'identique, ce qui ne ferait qu'allonger encore le délai pour les communes récalcitrantes ? Ou un durcissement des objectifs sera-t-il décidé ? », s'interroge Isabelle Rueff.

LOI 4D. Le gouvernement a apporté une première réponse à ces questions, par la voix de la ministre du Logement Emmanuelle Wargon. Cette

dernière s'est récemment prononcée pour une pérennisation de la loi SRU et des obligations imposées aux communes après 2025, ainsi que pour la mise en place de « sanctions plancher rehaussées en cas de récidive ». Ces mesures pourraient figurer dans la future loi 4D (comme différenciation, décentralisation, déconcentration et décomplexification), un texte préparé par la ministre de la Cohésion

des territoires et des Relations avec les collectivités territoriales, Jacqueline Gourault, et qui est censé renforcer la décentralisation. Attendu depuis plusieurs mois par les collectivités locales, le projet de loi devrait enfin arriver devant les parlementaires dans les semaines qui viennent. ●

CAROLINE FALQUE-VERT,
CAROLINE FOUCHÉ, PIERRE
GUERRY ET VICTOR GUILBERT

2000

Naissance officielle de la loi SRU, le 13 décembre. Elle est à l'époque portée par le ministre Jean-Claude Gayssot, dans le gouvernement Jospin.

2013

La loi Alur, portée par la ministre Cécile Duflot, durcit les sanctions contre les communes qui ne respectent pas leurs obligations en matière de logement social.

2017

Nouveau durcissement des sanctions, cette fois dans le cadre de la loi Égalité et citoyenneté, portée par la ministre Emmanuelle Cosse.

2025

C'est la date jusqu'à laquelle la loi SRU impose pour l'instant un seuil minimum de logements sociaux. Les obligations des communes devraient être pérennisées.

Ce que dit la loi...

Adoptée le 13 décembre 2000, la loi relative à la solidarité et au renouvellement urbain (SRU) a, entre autres, imposé, la construction de logements sociaux dans un certain nombre de communes et a prévu des sanctions si les objectifs n'étaient pas atteints. Retour sur ses principales caractéristiques du texte avec M^e Sandrine Fiat, avocat au Barreau de Grenoble.

Quels étaient les objectifs du législateur en créant la loi SRU en 2000 ?

S.F. Cette loi vise à recréer un équilibre social dans chaque territoire et à répondre à la pénurie de logements sociaux. Son article 55 oblige certaines communes à disposer d'un nombre minimum de logements sociaux, proportionnel à leur parc résidentiel. Ainsi, les communes de plus de 3 500 habitants (1 500 habitants dans l'agglomération parisienne) appartenant à des agglomérations ou à des intercommunalités de plus de 50 000 habitants, comprenant au moins une commune de plus de 15 000 habitants, doivent disposer de 25 % de logements sociaux, en regard des résidences principales, d'ici 2025. Dans certaines communes appartenant à des territoires qui ne sont pas en zone tendue, cette obligation est fixée à 20 %.

Comment le dispositif a-t-il évolué ?

S.F. La loi Égalité et citoyenneté du 27 janvier 2017 a révisé les conditions d'exemption des communes du dispositif SRU, pour permettre le recentrage de l'application des obligations

SRU dans les territoires sur lesquels la demande de logement social est avérée : les territoires agglomérés ou bien connectés aux bassins de vie et d'emplois. Un décret, pris par le ministre du Logement en début de chaque période triennale, fixe, pour une durée de trois ans, la liste des communes exemptées des obligations de mixité sociale. La loi Elan a instauré un traitement spécifique pour les communes nouvellement entrantes dans le dispositif, qui disposeront, à compter de leur date d'entrée, de cinq triennaux pleins pour atteindre le taux légal de logement social.

Que se passe-t-il si une commune n'a pas suffisamment de logements sociaux ?

S.F. Cette commune déficitaire est redevable d'un prélèvement annuel opéré sur ses ressources, proportionnel à son potentiel fiscal et au déficit en logement social par rapport à l'objectif légal. Elle est soumise à un

rythme de rattrapage défini pour trois ans, qui doit lui permettre d'atteindre le taux légal en 2025. Le bilan triennal fixe des obligations supplémentaires aux communes déficitaires, de nature à la fois quantitative, avec un nombre minimum de logements sociaux à construire durant la période triennale, et qualitative, avec le contrôle du type de logement social financé par la commune durant la période triennale. À l'issue de chaque période triennale, le préfet vérifie le respect de ces objectifs de rattrapage et il peut sanctionner le cas échéant.

Quelles sont ces sanctions à l'encontre des communes carencées ?

S.F. Les sanctions ont été alourdies successivement par les lois Alur du 18 janvier 2013, du 24 mars 2014 et Égalité et citoyenneté du 27 janvier 2017. Elles permettent par exemple la majoration jusqu'à cinq fois du prélèvement initial dû par les communes qui ne respectent

pas leurs objectifs triennaux ou encore l'augmentation du seuil plafonnant les pénalités pour les communes les plus riches. Le préfet a la possibilité de prendre la délivrance des autorisations d'urbanisme, dans les communes défaillantes, en substitution des maires. Il peut reprendre automatiquement le droit de préemption urbain de la commune pour la réalisation de logements sociaux ou conclure une convention avec un bailleur social pour la réalisation d'une opération intégrant une contribution financière obligatoire de la commune. La prise d'un arrêté de carence vient sanctionner, notamment sur un plan financier, les communes refusant de prendre part à l'effort de solidarité nationale, tout en permettant au préfet d'activer des leviers pour faciliter la production effective de logements sociaux.

Que prévoit le gouvernement pour la suite ?

S.F. La ministre du Logement a déclaré en février dernier que la loi SRU serait réformée à l'occasion de la loi 4D (différenciation, décentralisation, déconcentration et décomplexification) qui vise à « construire une nouvelle étape de la décentralisation » en répondant « aux besoins de proximité et d'efficacité exprimés par les élus ». Plusieurs dispositions concerneraient directement l'habitat et l'urbanisme, repoussant ainsi de 2025 à 2031 les objectifs initialement déterminés par la loi SRU. La ministre a toutefois précisé que le quota actuel de 25 % de logements sociaux à atteindre par les communes serait maintenu. ●

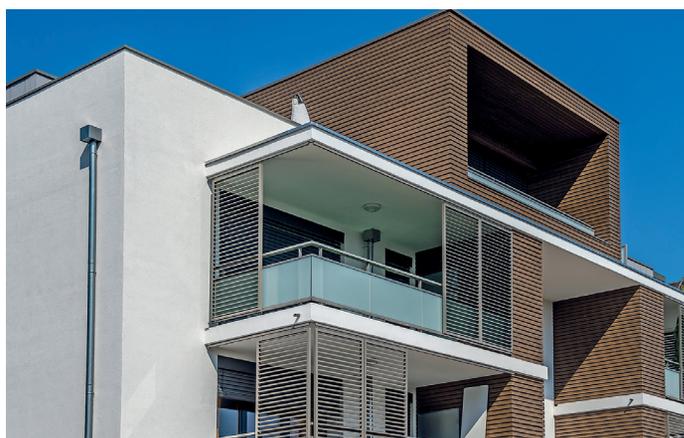


M^e Sandrine Fiat.

Entre bailleurs sociaux et promoteurs privés, l'union sacrée ?

Respecter les obligations de production de logement sociaux n'est pas toujours simple. Pour y parvenir, bailleurs sociaux et promoteurs privés joignent parfois leurs forces, dans l'intérêt de chacun. Les opérations mixtes ne sont certes pas encore adaptées à tous les contextes. Elles conviennent plutôt à des communes qui disposent déjà d'un parc social relativement développé, moins à des territoires qui cherchent à rattraper un retard en la matière et où les pouvoirs publics vont favoriser des programmes composés à 100 % de logements aidés. Mais là où c'est possible, les programmes mixtes présentent un certain nombre d'atouts, aussi bien du point de vue du promoteur que du bailleur social.

VEFA. Il existe essentiellement deux manières de concrétiser cette démarche. La première, c'est la vente en l'état futur d'achèvement (Vefa). « Pour le bailleur, cela consiste tout simplement à acheter sur plans des logements à un promoteur privé. C'est un système bien adapté pour répondre à la part de logements locatifs sociaux exigée par la réglementation sur un programme réalisé par un promoteur », explique Samuel Thirion, directeur du développement et du patrimoine à la SDH. Des obligations qui peuvent venir de la loi SRU, mais aussi, tout simplement, du règlement d'urbanisme en vigueur sur la commune. Pour les bailleurs, la Vefa permet de se positionner sur de belles opérations en mixité et de produire indirectement du logement locatif aidé sur des secteurs qui peuvent être tendus. C'est aussi un outil relativement simple et rapide. « À la SDH, nous l'apprécions parce qu'il est utile pour atteindre nos objectifs qui sont élevés », ajoute Samuel Thirion. La Vefa est aussi adaptée pour mettre en œuvre le PSLA (prêt social location-accession), qui permet de réaliser des opérations d'accession sociale en deux étapes :



le client est d'abord locataire avant d'entrer dans une phase d'acquisition de son logement.

CONSTRUIRE ENSEMBLE. Autre méthode : la « co-promotion ». Il s'agit d'un partenariat noué avec un opérateur autour d'un permis de construire commun, mais au sein duquel chacun va construire son immeuble dans une même opération. « Nous travaillons avec tous les promoteurs, en fonction des opportunités. C'est adapté pour les programmes qui comportent une part importante de logements locatifs sociaux ou d'accession sociale. Cela permet aussi de nouer des liens avec les promoteurs, de mettre en place des synergies pour croiser méthodes de travail, ambitions, produits... », explique Samuel Thirion. Cette co-promotion permet, au promoteur comme au bailleur, de maîtriser intégralement le processus de production, avec chacun son cahier des charges. Bien adaptée à l'accession sociale traditionnelle, elle permet également de mettre en place de nouveaux produits, comme le bail réel solidaire. » ●

Produire plus : quels défis à relever ?

Les bailleurs sociaux se heurtent parfois à une série d'obstacles pour continuer à produire du logement social. Au premier rang des difficultés à résoudre, on retrouve la question foncière, en particulier dans l'agglomération grenobloise. « Sur notre agglomération, l'enjeu est d'avoir du foncier abordable. En découlent l'équilibre des opérations et le loyer de sortie. Il est important que le foncier ne soit pas au prix du marché libre, mais bien au prix du marché social, pour permettre aux plus modestes de bénéficier d'un logement de qualité. C'est là où l'État et les collectivités ont un rôle à jouer. Cela passe par un engagement financier, mais aussi une volonté politique de défendre le logement social. En France, il existe de nombreux outils : droit de préemption, vente par l'État de

foncier avec des décotes, organismes fonciers solidaires... », explique Stéphane Duport-Rosand, directeur général d'Actis. Ce dernier cite aussi la nécessité d'obtenir l'adhésion de la population et des élus, ce qui n'est pas toujours acquis. « La mixité territoriale n'est pas encore une réalité. On sent que tout le monde ne joue pas le jeu et qu'il est plus difficile de construire sur certaines communes ou dans certains quartiers », souligne Stéphane Duport-Rosand. Chez les habitants, les réticences sont souvent alimentées par quelques clichés sur le logement social qui ont la vie dure. Des clichés que les bailleurs ont entrepris, depuis quelques années, de corriger en communiquant davantage sur la réalité du logement aidé aujourd'hui.

Banque des territoires : un rôle central dans le financement du logement

Parmi tous les acteurs qui concourent au développement du logement social, la Banque des territoires joue historiquement un rôle central. Depuis le XIXe siècle, la Caisse des dépôts, sa maison mère, participe en effet au financement du logement aidé, notamment en mobilisant les fonds réglementés (aujourd'hui le livret A et le livret développement durable). « Nous travaillons aujourd'hui étroitement avec les bailleurs sociaux pour financer leurs opérations nouvelles. En 2020, le montant des prêts habitat pour la région Aura a ainsi atteint 1,270 milliard d'euros, dont 212 millions pour le seul département de l'Isère », explique Corinne Steinbrecher, directrice territoriale arc alpin à la Banque des territoires.

VEFA. La banque finance aussi la réhabilitation des logements, pour un montant de 172 millions d'euros en 2020 pour l'ensemble de la région (et 33 millions d'euros en Isère). 877 logements ont ainsi pu être réhabilités dans notre département. La réhabilitation thermique « est un volet important de notre action, notamment à travers l'éco-prêt ». Accordé aux bailleurs, aux collectivités ou aux personnes morales qui portent des projets de réhabilitation, ce prêt donne accès à un montant pouvant aller jusqu'à 22000 euros par logement. « C'est un produit qui est situé sous le coût de la ressource, mais qui correspond à un enjeu majeur, ne serait-ce que pour le gain qu'il offre aux locataires. Et les bailleurs sociaux sont particulièrement en pointe dans ce domaine », assure Corinne Steinbrecher. La Banque des territoires œuvre aussi en faveur de la relance économique. « Des prêts sont mis en place pour favoriser la relance des chantiers qui avaient été

touchés par la crise sanitaire. Ils sont notamment proposés aux offices publics de l'habitat ou aux entreprises sociales de l'habitat. En Isère, Actis ou Alpes Isère Habitat en ont bénéficié, par exemple », raconte Corinne Steinbrecher.

Alors qu'un certain nombre de communes peinent encore, malgré leur bonne volonté, à remplir les obligations imposées par la loi en matière de production de logements sociaux, l'appui de la Banque des territoires pour le financement est-elle un élément clé ? « Lorsqu'il y a carence de logements sociaux, le financement n'est pas forcément le seul facteur en cause. D'autres problématiques entrent en jeu, en particulier la question du foncier », explique Corinne Steinbrecher.

CONSTRUIRE ENSEMBLE. Autre méthode : la « co-promotion ». Il s'agit d'un partenariat noué avec un opérateur autour d'un permis de construire commun, mais au sein duquel chacun va construire son immeuble dans une même opération. « Nous travaillons avec tous les promoteurs, en fonction des opportunités. C'est adapté pour les programmes qui comportent une part importante de logements locatifs sociaux ou d'accession sociale. Cela permet aussi de nouer des liens avec les promoteurs, de mettre en place des synergies pour croiser méthodes de travail, ambitions, produits... », explique Samuel Thirion. Cette co-promotion permet, au promoteur comme au bailleur, de maîtriser intégralement le processus de production, avec chacun son cahier des charges. Bien adaptée à l'accession sociale traditionnelle, et elle permet également de mettre en place de nouveaux produits, comme le bail réel solidaire. » ●



La Banque des territoires veut se poser en partenaire des bailleurs sociaux pour faciliter leurs projets.

Rénover plutôt que construire : l'exemple du quartier Champberton

Pourquoi se contenter de faire l'acquisition d'une seule copropriété quand on peut racheter tout un quartier ? En septembre 2014, le bailleur Pluralis Habitat a fait l'acquisition de 290 logements du quartier Champberton, à Saint-Martin-d'Hères. Après trois années intenses de consultation des habitants, un projet de restructuration profonde de cet ensemble de douze immeubles a été élaboré. Le chantier a ensuite été découpé en quatre tranches étalées de 2017 à 2020 et l'ensemble du programme a finalement été livré l'an dernier. Montant total de l'opération : 26,7 millions d'euros, financés par les collectivités locales, les fonds propres du bailleur et l'emprunt. « *Nous avons régulièrement des projets d'acquisition de copropriétés pour les convertir en logements sociaux, mais avec autant d'immeubles et de logements d'un coup, ce n'est pas habituel !* », commente Jérôme Lair, directeur du développement et du patrimoine chez Pluralis Habitat.

VASTE RÉHABILITATION. L'envergure du programme était déjà ambitieuse, mais l'étendue des travaux de réhabilitation l'était tout autant. Sur chacun des bâtiments, les façades et les toitures ont été isolées, les halls d'entrée ont été restructurés, six nouveaux ascenseurs ont été créés, des balcons ont été ajoutés et plusieurs annexes ont été construites. Par ailleurs, quinze logements ont été transformés pour les rendre accessibles aux personnes à mobilité réduite, les immeubles ont été raccordés au chauffage collectif et l'ensemble des fenêtres et des volets roulants ont été remplacés. Une vaste réhabilitation qui se traduit fortement sur la consommation énergétique des logements, passés de la catégorie F à B.



© Pluralis

COMPTAGE SRU. Quand le foncier disponible vient parfois à manquer en zone dense, faciliter et permettre la rénovation de bâtiments privés pour qu'ils soient ensuite transformés en logements sociaux est une option très intéressante pour les collectivités locales. « *Cela permet de comptabiliser de nouveaux logements sociaux, tout en retirant des résidences principales. C'est à double effet et cela amplifie plus fortement la variation du comptage SRU* », explique Jérôme Lair. À l'avenir, le bailleur Pluralis Habitat prévoit de multiplier ce type d'acquisitions et de réhabilitations en bloc ou des acquisitions de logements diffus. ●

L'éternelle quadrature du cercle posée par le foncier

Le foncier : le nerf de la guerre pour toute construction et donc pour le logement social. Rare, il l'est de plus en plus près des grandes villes, avec des prix qui s'envolent et qui mettent à mal l'équilibre financier des programmes des promoteurs. Sa localisation est aussi primordiale pour la qualité du projet. Sur un terrain cher, le logement social a un coût de revient élevé, qui doit être compensé. Mais par qui ? Les promoteurs, les collectivités locales, les bailleurs, les acquéreurs ? Un peu tous à différentes échelles. Une solution qui s'est beaucoup imposée ces dernières années est la mixité des projets immobiliers avec logements en accession et logements sociaux. Encore faut-il trouver le bon dosage de logements sociaux, pour réussir l'équilibre financier du projet et le bien vivre-ensemble une fois les habitants installés. L'équation de cette maîtrise du foncier pour la construction des

logements sociaux est donc loin d'être simple. La loi SRU poussait déjà les communes à densifier les constructions, en établissant des limites communales, inscrites dans les PLU et PLUi, pour éviter de consommer du terrain sur les parcelles agricoles ou dans l'espace naturel. Avec la loi Climat et résilience, ce sera un pas de plus pour reconstruire la ville sur la ville et ne plus artificialiser de nouveaux terrains. Ce qui obligera les communes à travailler davantage sur les friches industrielles ou les terrains comportant d'anciennes maisons. Pour les aider dans ces problématiques de foncier, elles peuvent s'appuyer sur l'établissement public foncier local, qui a impulsé une nouvelle stratégie depuis quelque temps : aller à la rencontre des élus pour faire un état de lieux détaillé de leurs stocks de terrains, portés par l'EPFL et de relancer leurs projets.