


CÉSECÉM



LE CONSEIL ÉCONOMIQUE, SOCIAL,
ENVIRONNEMENTAL, DE LA CULTURE
ET DE L'ÉDUCATION DE MARTINIQUE



**#2 | LOGEMENT SOCIAL EN
MARTINIQUE : OÙ EN EST-ON
DU QUOTA DE LOGEMENTS
SOCIAUX DANS LES
COMMUNES ?**



Télécharger le document

TABLE DES MATIÈRES

QUOTAS DE LOGEMENTS SOCIAUX : LES DISPOSITIONS DE L'ARTICLE 55 DE LA LOI SRU	p.3
Chiffres sur l'ensemble du territoire national au 1 ^{er} janvier 2020	p.3
Chiffres sur le territoire de la Martinique.....	p.4
LES OBSERVATIONS DU BILAN TRIENNAL SRU	p.4
1) Un outil d'évaluation	p.4
2) Chiffres-clés au niveau national.....	p.5
3) Application de l'article 55 de la loi SRU en Martinique	p.6
21 ANS APRÈS...UNE NÉCESSAIRE ÉVOLUTION DES CRITÈRES D'APPLICATION DE L'ARTICLE 55 DE LA LOI SRU	p.8
En Martinique, dépasser le seul horizon du quota de logements sociaux ..	p.8
Au niveau national, des recommandations pour une évolution	p.10

QUOTAS DE LOGEMENTS SOCIAUX : LES DISPOSITIONS DE L'ARTICLE 55 DE LA LOI SRU

Adoptée le 13 décembre 2000, la loi relative à la solidarité et au renouvellement urbain (SRU) vise à recréer un équilibre social dans chaque territoire pour assurer la mixité sociale et urbaine de l'habitat, 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.

Les communes de plus de 3500 habitants (1500 habitants dans l'agglomération parisienne) appartenant à des agglomérations ou intercommunalités de plus de 50 000 habitants comprenant au moins une commune de plus de 15 000 habitants doivent disposer de 25 % (ou 20%) de logement social dans le total des résidences principales, d'ici 2025. Le niveau d'obligation (25% ou 20%) dépend de la tension sur la demande en logement social.

Les communes soumises aux obligations de la loi et qui ne disposent pas du taux légal de logement social applicable sont considérées comme « déficitaires SRU ».

1. Les communes déficitaires sont soumises à une obligation de rattrapage de leur objectif de logement social. Un rythme de rattrapage

est défini pour trois ans, qui doit leur permettre d'atteindre le taux légal en 2025, et dont le respect fait l'objet d'un bilan triennal. Le rythme de rattrapage triennal imposé aux communes se décline en une double obligation :

- Quantitative, s'agissant du nombre minimal de logements sociaux à financer ou à mettre en service sur la période triennale
 - Qualitative, issue de la loi du 18 janvier 2013, s'agissant de la répartition équilibrée des catégories de logements sociaux financés sur la période triennale (30 % de logements très sociaux au minimum, 30 % de logements intermédiaires au maximum).
2. Les communes déficitaires sont redevables d'un prélèvement annuel opéré sur les ressources proportionnelles à leur potentiel fiscal et au déficit en logement social par rapport à l'objectif légal. Les dépenses engagées par les communes en faveur du logement social sont déduites du prélèvement. Ce prélèvement est majoré en cas de mise en carence.



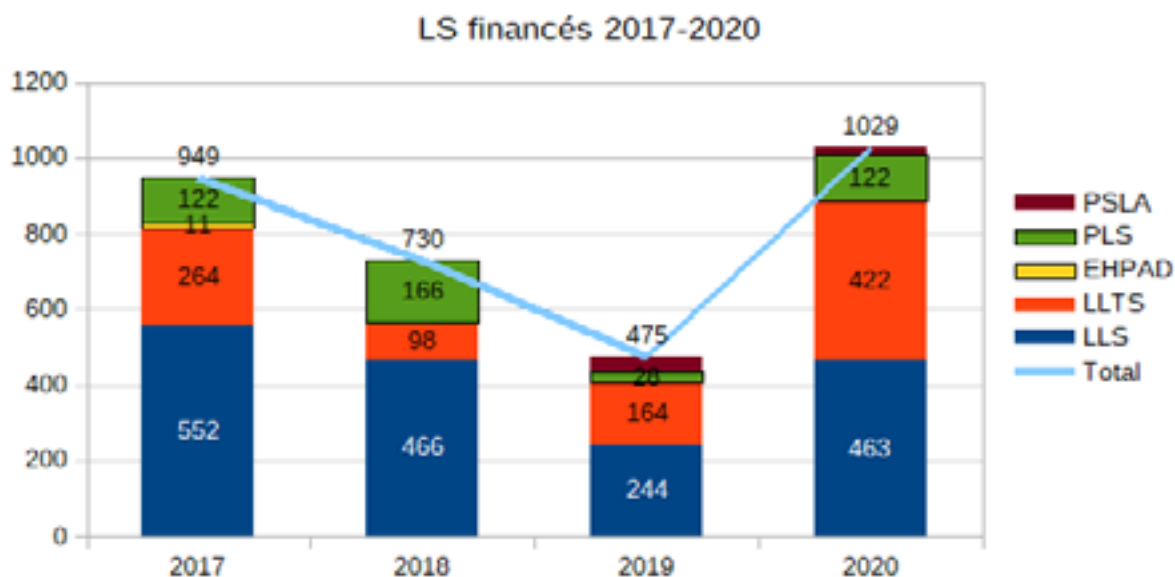
Chiffres sur l'ensemble du territoire national au 1^{er} janvier 2020

- 1,8 millions de logements sociaux construits depuis 2001
- 2,2 millions de demande de logement social
- La moitié des logements sociaux sont produits dans des communes SRU
- + 600 000 logements sociaux si toutes les communes respectent leurs obligations

Chiffres sur le territoire de la Martinique

Près de 12000 demandeurs de logement social enregistrés sur le SNE (Serveur National d'Enregistrement) début 2021.

Logements sociaux financés de 2017 à 2020



LES OBSERVATIONS DU BILAN TRIENNAL SRU

1) Un outil d'évaluation

A l'issue de chaque période triennale, un bilan des réalisations des communes soumises à la loi SRU est réalisé pour vérifier si celles-ci ont satisfait à leurs obligations. Dans le cadre de cette procédure de bilan, les préfets de département peuvent prononcer des arrêtés de carence (la mise en arrêt du

délai de rattrapage) à l'encontre des communes n'ayant pas atteint leur objectif de rattrapage sur la période écoulée et ne pouvant le justifier par des éléments objectifs recevables.



2) Chiffres-clés au niveau national



Le bilan triennal 2017-2019, permet de comparer les niveaux de production de logements sociaux assignés aux communes soumises sur la période 2017-2019, aux réalisations effectives, sur le plan quantitatif (nombre de logements locatifs sociaux) comme sur le plan qualitatif (équilibre de la répartition des logements entre les plus sociaux («social, très social») et ceux plus proches du marché (intermédiaire)).

L'étude a été menée sur les 1035 communes soumises à l'application de l'article 55 de la loi SRU (Solidarité et renouvellement urbain impose l'obligation pour certaines communes de disposer d'un taux minimum de logements sociaux, selon des critères définis par le Code de la construction et de l'habitation).

- 485 communes ont rempli leurs objectifs triennaux, soit 47% qui ont rempli leurs objectifs de production de logements sociaux, sur les volets quantitatifs et qualitatifs.
- 550 communes n'ont pas rempli leurs objectifs triennaux ce qui représente 53% des communes sous l'article 55 de la loi SRU.
- a. 228 n'ont pas rempli leurs objectifs quantitatifs de production, mais ont rempli leurs obligations relatives à la répartition équilibrée entre les différents types de logements sociaux.
- b. 82 ont rempli leurs objectifs quantitatifs, mais n'ont pas rempli leurs obligations concernant la répartition équilibrée du parc des logements
- c. 240 n'ont rempli aucune de leurs obligations.
- 280 communes ont fait l'objet d'un constat de carence, un chiffre en hausse par rapport au précédent bilan triennal (2014-2016) qui s'élevait à 264.
- 85 millions d'euros de prélèvements destinés au financement d'opération de logement social.
- 326 communes ont pu annuler leur prélèvement du fait des dépenses engagées en faveur du logement social
- +600 000 logements sociaux si toutes les communes respectent leurs obligations

DES DISPARITÉS DE LA RÉPARTITION TERRITORIALE DE L'OFFRE ET UN TAUX DE « CARENCEMENT » EN AUGMENTATION.

Malgré des résultats encourageants, des disparités régionales importantes demeurent et un taux de « carencement » des communes qui n'ont pas atteint leur objectif apparaît en nette augmentation de 51% contre 41% pour la période 2014-2016 (280 communes contre 264 communes pour la période 2014-2016). Au vu de cette situation, les préfets ont prononcé la mise en carence de 280 communes : il s'agit de la mise en place d'un délai de rattrapage pour les communes n'ayant pas atteint leurs objectifs triennaux.

DES SANCTIONS MISES EN VIGUEUR POUR LES « COMMUNES DÉFICITAIRES SRU ».

Depuis l'année 2010, les communes ayant été sanctionnées sont en augmentation comme le montre le graphique ci-dessous :



Source : <https://www.lagazettedescommunes.com/718583/quotas-de-logements-sociaux-le-bilan-en-demi-teinte-de-la-loi-sru>

Pour aller consulter l'intégralité du bilan triennal 2017-2019, cliquer : <https://www.ecologie.gouv.fr/sites/default/files/BilanTriennal2017-2019.pdf>

3) Application de l'article 55 de la loi SRU en Martinique

9 COMMUNES NON CONCERNÉES

Ne sont pas concernées par l'article 55 de la loi SRU les communes dont la population est inférieure à 3 500 habitants.

Toutes situées sur le territoire de Cap Nord Martinique : Macouba, Grand-Rivière, le Prêcheur, Ajoupa-Bouillon, Fonds-Saint-Denis, Morne Vert, Bellefontaine, Basse-Pointe et le Marigot.

6 COMMUNES EXEMPTÉES POUR LA PÉRIODE 2020-2022

Pour être éligibles à l'exemption SRU, fixée par décret, les communes doivent répondre à au moins l'une des trois conditions ci-dessous :

1. Avoir plus de la moitié de leur territoire urbanisé soumis à une inconstructibilité -plan d'exposition au bruit, plan de prévention des risques...- (critère 1),
2. Être situées dans une agglomération de plus de 30 000 habitants dont le taux de tension sur la demande de logement social - demandes / attributions annuelles- est inférieur à 2 (critère 2),
3. Être situées hors d'une agglomération de plus de 30 000 habitants et être insuffisamment reliées aux bassins d'activités et d'emplois par les services de transport en commun (critère 3).

Les communes exemptées pour la période 2020-2022 (Décret n° 2019-1577 du 30 décembre 2019) ne font partie d'aucune agglomération au sens de l'INSEE, mais sont cependant insuffisamment reliées aux bassins d'activités ou d'emplois par les services de transports en commun (Critère 2) : Anses d'Arlet, Diamant, Trois-Ilets, Carbet, Lorrain et Morne Rouge.

6 COMMUNES RÉPONDENT AUX CRITÈRES DE L'ARTICLE 55 DE LA LOI

(taux minimum de 25 % de logements sociaux sur leur territoire) :

Fort de France, Le Lamentin, Saint-Pierre, Case-Pilote, Rivière-Salée et Le Marin.

SEULES 13 COMMUNES SUR 34 RESTENT SOUMISES À L'APPLICATION DE L'ARTICLE 55 DE LA LOI SRU.

Trinité avec 23.72% est proche d'atteindre les objectifs, les autres restent en deçà des 20 %. Sainte Marie est notamment très éloignée du quota, sous la barre des 10% (8,34%).

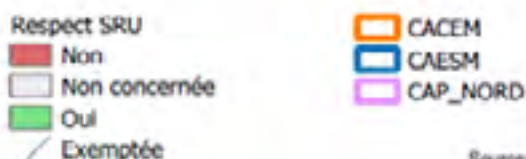
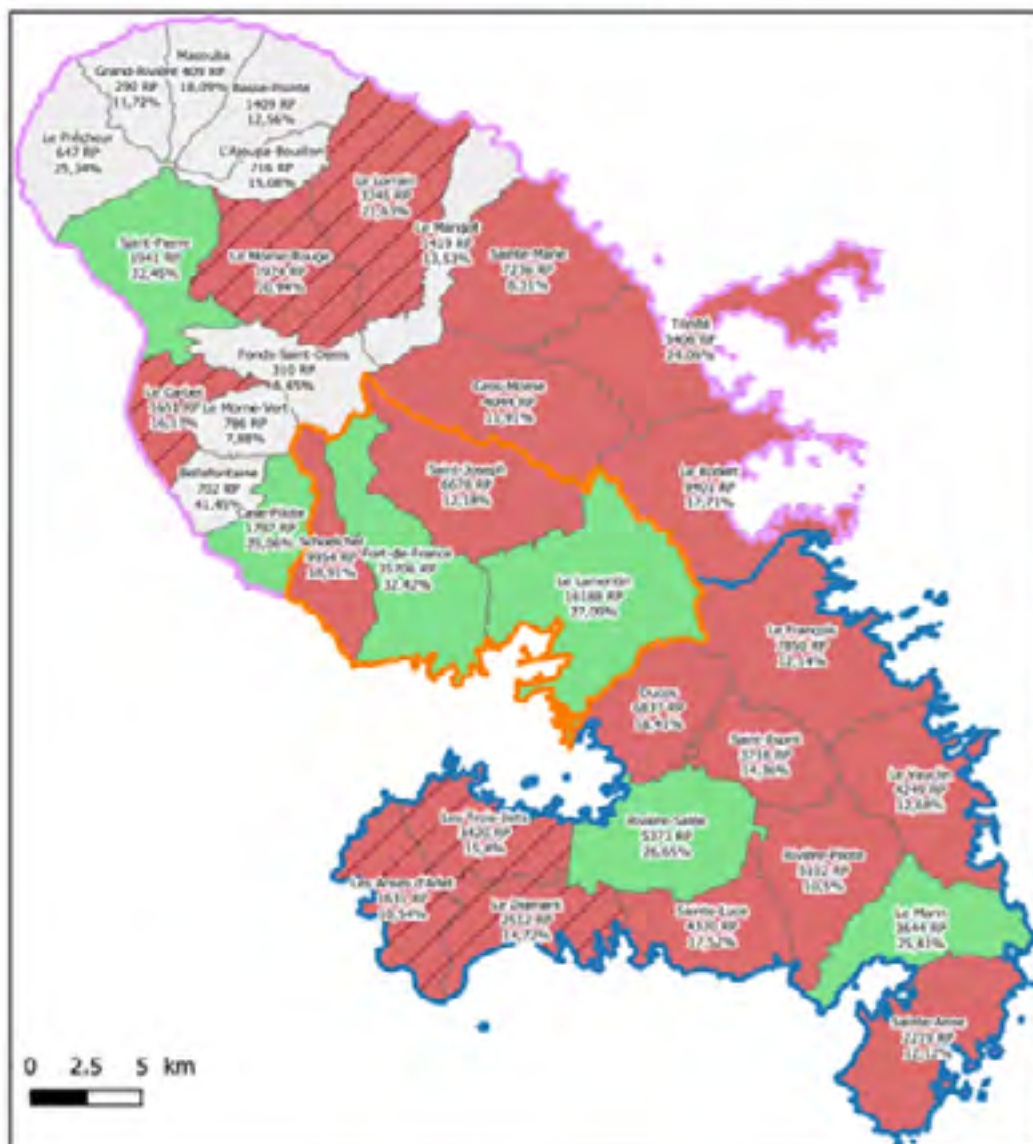
Trinité et Ducos ont respecté les objectifs qualitatifs et quantitatifs triennaux. En effet, la commune de Ducos s'est pourvue de 265 nouveaux logements (objectif 150) dont 30% de LLTS et 0% de PLS, celle de trinité de 22 (objectif 19 dont 31.58% de LLTS 0% de PLS).

Les 11 autres communes (Gros-Morne, le Robert, le François, Saint-Joseph, Schoelcher, Rivière-Pilote, Saint-Esprit, Sainte-Anne, Sainte-Luce, le Vauclin et Sainte-Marie) sont concernées par la procédure de carence. Le souhait du préfet est d'accompagner prioritairement 10 de ces communes plutôt que de les carencer (Saint Joseph, Schoelcher, François, Rivière Pilote, Saint Esprit, Sainte Luce, Vauclin, Gros Morne, Robert, Sainte Marie). Pour ce faire, une démarche partenariale entre DEAL, EPCI, Communes et sous-préfectures doit être construite afin de mieux connaître les besoins et les fonctionnements du territoire. 5 d'entre elles sont qualifiées dans le dispositif Petite Ville de Demain (PVD).



Globalement, le déficit de logements sociaux par rapport à l'article 55 au 1er janvier 2019 est de 7328 logements. L'objectif quantitatif triennal 2020-2022 est de 3661 logements (650 pour la CA-CEM, 1800 pour la CAESM, 1211 pour CAPNORD)

Situation des communes au regard de l'article 55 de la loi SRU au 1er janvier 2020



Source: Inventaire SRU

Cependant, il faut aussi considérer que certaines des communes soumises ont, et auront toujours au terme prévu par la loi, de grandes difficultés à respecter leurs obligations, eu égard :

- A la situation du foncier sur leur territoire
- A la situation démographique actuelle de la Martinique
- A la situation de l'emploi et de l'activité économique sur ces communes
- Aux limites de capacité du tissu économique local du secteur de la construction à conduire des opérations de plus en plus complexes, en centre bourg
- Aux limites de capacité du financement des logements sociaux en Martinique.

■ Pour en savoir plus : lien vers la publication 1/4

21 ANS APRÈS...UNE NÉCESSAIRE ÉVOLUTION DES CRITÈRES D'APPLICATION DE L'ARTICLE 55 DE LA LOI SRU

L'article 55 de la loi sur la solidarité et le renouvellement urbain, dite « loi SRU » impose l'obligation pour les 2 000 communes les plus importantes de disposer d'un taux minimum de logements sociaux de 20 ou 25 % par rapport à l'ensemble des résidences principales.

Ce dispositif a incontestablement eu un effet positif sur la production de logements locatifs sociaux, avec plus de 210 000 logements construits entre 2017 et 2019 dans les communes soumises à la loi et un objectif triennal atteint à 107 %. Il existe toutefois de grandes disparités sur le plan géographique. Plus

de la moitié des communes concernées se situent en fait sous les seuils fixés et doivent verser un prélèvement sur leurs recettes, avec l'obligation d'atteindre le pourcentage prévu par la loi d'ici 2025. Ces résultats contrastés reflètent les difficultés et les tensions rencontrées autour de l'article 55, dont les différents aménagements ont rendu l'application complexe et sujette à divergences d'interprétation. Anticiper l'échéance de 2025 pour corriger les faiblesses du dispositif apparaît nécessaire afin de concourir plus effectivement à la mixité sociale.



En Martinique, dépasser le seul horizon du quota de logements sociaux

Hormis le dispositif de quota inscrit dans la loi SRU, le Plan Territorial pour le Logement Martinique (PTLM) validé en CTHH (Conseil Territorial de l'Habitat et de l'Hébergement) le 21 février 2020, déclinaison du PLOM 2019-2022 a pour objectif une stratégie territoriale clairement orientée vers le renouvellement urbain plus que vers la construction neuve.

La stratégie proposée par les acteurs territoriaux repose sur des orientations majeures, qui traduisent une accentuation de certains éléments de contexte sur ces dernières années : augmentation de la vacance, décroissance démographique, meilleure prise en compte des enjeux de préservation de l'environnement.

RÉSORBER DE FAÇON MASSIVE LE PARC DE LOGEMENTS DÉGRADÉS ET REMOBILISER LE PARC VACANT.

Aujourd'hui, l'action des différents pouvoirs publics repose principalement sur la mobilisation d'outils actifs dans le « diffus ». Si ces outils sont efficaces pour répondre à des situations particulières, ils ne créent malheureusement pas d'effet « levier ». Cette orientation se traduit par deux types d'action : d'une part, améliorer encore et toujours ces outils destinés à répondre à des situations individuelles notamment en sécurisant les enveloppes budgétaires et les modalités d'intervention du partenariat financier. D'autre part, créer des processus capables de jouer un rôle de catalyseur dans la réhabilitation.

RECONQUÉRIR LES CENTRALITÉS EN ORIENTANT LA PRODUCTION DU LOGEMENT SOCIAL VERS LE TISSU URBAIN,



...notamment en démolition-reconstruction ou en acquisition-amélioration, en accompagnant les collectivités dans les projets d'aménagement liés au logement dans ces périmètres et en résorbant la vacance. La reconquête des centralités et le repositionnement de la production de logements dans les tissus urbains répond à plusieurs enjeux : d'une part ils assurent aux ménages une plus grande proximité aux équipements publics et aux services, d'autre part, cela répond à l'enjeu de limitation de l'étalement urbain. Bien sûr la reconquête des centralités ne dépend pas uniquement de la politique de l'habitat : le développement économique, la gestion urbaine de proximité sont des conditions majeures pour la réussite d'opérations de revitalisation.

DÉVELOPPER UN PARC SOCIAL ADAPTÉ À LA DEMANDE ET À LA DIVERSITÉ DES PUBLICS

Ce sont près de 12.000 demandes de logement qui sont enregistrées sur le (SNE) système National d'Enregistrement. En dépit des efforts réalisés par les bailleurs et les cofinanceurs pour répondre à cette demande, et malgré la dépression démographique, on constate qu'elle ne diminue pas. Le besoin de production de logements sociaux est réel. Toutefois, il est nécessaire aujourd'hui d'offrir aux ménages martiniquais des produits adaptés à leur situation. L'augmentation de la part de personnes âgées nécessite une adaptation des logements, sociaux ou privés, aux personnes à mobilité réduite. La politique du logement peut contribuer à limiter les départs des jeunes, en leur offrant de meilleures conditions de vie sur l'île. La reconquête des centres bourgs, associée à la lutte contre la vacance, passe autant sinon plus par la réhabilitation des logements anciens que par la construction neuve. Le renouvellement des dispositifs d'accompagnement à l'accession sociale à la propriété est également nécessaire et suppose une évaluation du dispositif existant actuellement, et la mobilisation de nouveaux dispositifs, comme le PSLA, pour favoriser l'accès à la propriété du plus grand nombre.



Au niveau national, des recommandations pour une évolution



La loi SRU, notamment avec l'article 55, apporte beaucoup à la construction des logements sociaux dans les différentes communes de France ainsi qu'une grande aide pour les personnes rencontrant des difficultés économiques et sociales à se loger mais elle nécessite sans doute une révision dans le cadre de la future loi 4D.

Le 3 décembre 2020, une mission a été confiée à Thierry Repentin qui préside la Commission d'harmonisation de la loi SRU. Ses préconisations pour l'après 2025 sont les suivantes :

- Rouvrir de nouvelles périodes triennales
- Instaurer un rythme triennal de construction de droit commun avec un bilan
- Ne pas instaurer de nouveaux types de logements à du logement social

Source du rapport: <https://www.union-habitat.org/centre-de-ressources/politique-de-la-ville-urbanisme/rapport-thierry-repentin-prolonger-les>

Par ailleurs, la commission des affaires économiques du Sénat vient d'approuver, le 19 mai 2021, le rapport d'évaluation sur l'article 55 de la loi SRU. Ce rapport, qui s'appuie sur la consultation de plusieurs centaines de maires, ne conclut pas au rejet de l'article 55 mais propose des pistes d'évolution.¹

Après avoir consulté « près de 400 maires », les rapporteuses font un constat qui peut paraître paradoxal : les maires qui ont répondu à l'enquête jugent à la fois cette disposition « utile » et ... « inefficace ». Utile, parce que le constat est très largement partagé d'une carence de logements sociaux ; et inefficace, parce que pour bien des maires, les objectifs fixés par la loi ne sont « pas tenables ».

Le rapport souligne que la loi SRU a marqué un « tournant », dans la mesure où elle vise à étaler le logement social sur l'ensemble du territoire plutôt que de le concentrer uniquement dans certaines villes et certains quartiers. Ce qui revient, soulignent les rapporteuses, à « revenir sur un siècle d'urbanisme » et ne peut donc se faire en un claquement de doigts.

Pour elles – et ce constat est énoncé par de nombreux maires, depuis des années – les communes carencées « ne sont pas nécessairement des communes récalcitrantes », mais des communes où le rattrapage « est plus difficile à effectuer ». Elles notent d'ailleurs que des études ont prouvé que « les difficultés transcendent les couleurs politiques et la richesse des communes ». « Il faut abandonner les idées reçues », plaident les sénatrices, en particulier celle de communes riches qui ne voudraient pas construire de logements sociaux : « Les communes les plus en retard sont plutôt des communes plus pauvres que celles qui jouent le jeu. »

1 Cf.extraits d'un article de Maire info du 27 mai 2021

Il ressort de l'enquête du Sénat que les difficultés que rencontrent les communes carencées sont « objectives », et ne relèvent pas, la plupart du temps, de postures idéologiques. « Les maires sont unanimes pour dénoncer une application trop verticale et aveugle de la loi », et se plaignent d'une « prise en compte insuffisante des spécificités locales ». On sait par exemple que certaines communes ne peuvent construire de logements supplémentaires pour des raisons topographiques, ou parce que le seul foncier disponible est en zone inondable – mais qu'elles ne font, pour l'instant, l'objet d'aucune souplesse de la part de l'État.

Question essentielle : la loi SRU a-t-elle, au moins en partie, atteint son objectif ? La réponse est « oui », pour la commission : « La moitié des 1,8 million de logements sociaux construits en France depuis 20 ans ont été construits dans les communes déficitaires » ; et la loi a permis une meilleure répartition sur le territoire, une « déségrégation », comme l'appellent les chercheurs. La loi SRU n'est pas « seule responsable de ce résultat », mais elle a constitué « un cadre favorable à un réel essor du logement social ».

En revanche, les rapporteuses sont moins positives sur les résultats en matière de mixité sociale, que la loi SRU n'a « pas fait progresser ». Pire, selon des chercheurs consultés par la mission, « elle n'a pas empêché une aggravation de la ségrégation des 10 % de ménages les plus pauvres ». Il semble donc indispensable aux sénatrices de « mener des politiques plus volontaristes en faveur de la mixité sociale et de la mobilité résidentielle ».

Le rapport se conclut par une série de 25 propositions autour de quatre axes : conserver l'objectif et l'économie générale de la loi SRU, adapter sans exonérer et différencier pour encourager, renforcer le volet mixité sociale et, enfin, lever les obstacles qui freinent le logement social. Ceci afin de faire évoluer la loi et qu'elle soit « mieux acceptée ». Point important : les sénatrices ne remettent pas en cause l'article 55, et elles souhaitent « conserver l'objectif et l'économie générale de la loi ». Si elles estiment nécessaires de garder un objectif de 20 ou 25 % de logements sociaux, elles proposent en revanche de supprimer les « dates butoir », et « sans qu'aucune sanction automatique ou non proportionnée » soit prononcée. Le rapport rejette la proposition, souvent entendue, de « transférer l'objectif au niveau de l'intercommunalité », car cela « viderait la loi de son sens ». Il convient également, jugent les auteures du rapport, de « conserver un rattrapage en stock [et non en flux] mais en définissant un flux annuel sur la base d'un contrat ».

Le rapport prône le renforcement du « couple maire préfet » et des contrats de mixité sociale (CMS) pour aller vers « une application différenciée et partenariale » de la loi. Cette nouvelle approche « contractuelle » permettrait, selon le rapport, de mieux prendre en compte les particularismes de chaque commune et de faire de la « différenciation en majorant le quota d'attribution des maires bâtisseurs ».

Pour consulter la synthèse du rapport : <http://www.senat.fr/rap/r20-614/r20-614-syn.pdf>



CÉSECÉM



LE CONSEIL ÉCONOMIQUE, SOCIAL,
ENVIRONNEMENTAL, DE LA CULTURE
ET DE L'ÉDUCATION DE MARTINIQUE

www.cesecem.mq

