



Table des matières

Principaux enjeux.....	2
Les propositions des candidats	2
Historique de la proposition	3
La proposition à l'étranger.....	4
Mise en œuvre.....	5
Propositions des candidats	7
Benoît Hamon : renforcer les sanctions pour le non-respect des quotas de logements sociaux	7
Vincent Peillon : renforcer les sanctions pour le non-respect des quotas de logements sociaux et poursuivre une politique déterminée de rénovation urbaine	12



Principaux enjeux

Benoît Hamon et Vincent Peillon proposent de renforcer les sanctions pour le non-respect des quotas de logements sociaux.



Cette mesure ne revêt pas de coût particulier pour sa mise en œuvre. **Son chiffrage est difficile car deux cas de figure sont possibles :**

- **soit les maires sont en infraction par rapport aux quotas de logements sociaux minimum qu'ils devraient atteindre, et le fait de rehausser les sanctions à leur égard ou de les rendre davantage automatiques fera entrer de l'argent dans le budget de l'État.** Toutefois, cela ne serait qu'un transfert entre différents postes budgétaires publics, puisque ce sera donc le budget communal qui abondera le budget étatique. Cela serait donc neutre pour les finances publiques ;
- **soit le renforcement des sanctions fonctionne et, partant, revêt un caractère dissuasif pour les communes. Les maires pourraient alors respecter leurs obligations.** Les ressources tirées par l'État des sanctions financières correspondant à un manquement seront donc moindres.

Cependant, le risque est de coupler à un renforcement des sanctions le pouvoir de substitution de l'État : les communes pourraient préférer payer des sanctions et laisser l'État prendre en charge la construction de logements sociaux à leur place, par effet d'éviction.

Vincent Peillon propose, par ailleurs, de mener une politique déterminée de rénovation urbaine à travers l'action de l'Agence Nationale pour la Rénovation Urbaine (ANRU). Dans la mesure où Vincent Peillon ne précise pas davantage sa proposition, il n'est pas possible d'avancer un chiffrage de cette mesure. Il peut toutefois être fait l'hypothèse qu'il souhaite conserver au moins au même niveau le budget de la politique de rénovation urbaine, ou bien l'augmenter. 5Md€ sont actuellement fléchés vers la rénovation urbaine entre 2014 et 2024.

Les propositions des candidats

Candidat	 Benoît Hamon	 Vincent Peillon
Proposition	Renforcer les sanctions pour le non-respect des quotas de logements sociaux	Renforcer les sanctions pour le non-respect des quotas de logements sociaux et poursuivre une politique déterminée de rénovation urbaine
Chiffrage	Non chiffrable	Non chiffrable



Historique de la proposition

Renforcer les sanctions pour le non-respect des quotas de logements sociaux

Au-delà d'un mécanisme de sanctions financières existe également dans le code de la construction et de l'habitation un dispositif de constat de carence aux mains du préfet, en cas de commune en infraction. L'article L. 302-9-1 du code de la construction et de l'habitation relatif à la procédure de constat de carence applicable aux communes n'ayant pas atteint leur objectif de réalisation de logements sociaux a été inséré dans le code de la construction et de l'habitation par la loi du 11 décembre 2001, dite « Murcef », soit un an après la loi relative à la solidarité et au renouvellement urbains, dite SRU, du 13 décembre 2000, qui avait posé les objectifs de quota de logements sociaux minimum.

Depuis 2013, le préfet ne peut prononcer la carence de la commune qu'après avis de la commission départementale chargée de l'examen du respect des obligations de réalisation des logements sociaux. Depuis 2013 également, le plafond du prélèvement majoré est passé de 5 % à 7,5 % du montant des dépenses réelles de fonctionnement de la commune figurant dans le compte administratif établi au titre de l'avant-dernier exercice, pour les communes les plus riches, c'est-à-dire celles dont le potentiel fiscal par habitant est supérieur ou égal à 150 % du potentiel fiscal médian par habitant de l'ensemble des communes soumises au prélèvement défini à l'article L. 302-7 au 1^{er} janvier de l'année précédente.

Par ailleurs, l'arrêté de carence, dès sa publication, donne automatiquement au préfet le droit d'exercer un droit de préemption au nom de l'État sur les aliénations des biens destinés au logement. La loi ALUR du 24 mars 2014 a introduit plusieurs évolutions afin de rendre plus opérationnel l'exercice du droit de préemption par le préfet dans les communes en situation de carence. Alors qu'avant cette loi l'exercice du droit de préemption par le préfet était limité aux seules aliénations de terrains, la liste des biens préemptibles est étendue à tous les types d'immeubles dès lors qu'ils sont affectés au logement.

Rénovation urbaine

La proposition a-t-elle déjà été appliquée en France ? Quand ?

Le Programme national pour la rénovation urbaine a été initié par la loi du 1^{er} août 2003 pour la ville et la rénovation urbaine. La mise en œuvre de ce plan est confiée à l'ANRU, qui apporte son appui financier aux opérations publiques et privées de réhabilitation urbaine dans les quartiers définis comme prioritaires. Entre 2004 et 2013, le Programme national pour la rénovation urbaine a mobilisé une enveloppe financière de 12Md€¹, permettant grâce à l'effet levier, de lancer pour 44,5Md€ de travaux. 594 quartiers sont ainsi être rénovés en dix ans, et 600 000 logements réhabilités.

En février 2014, le Programme a été relancé pour dix ans par la loi de programmation pour la ville et la cohésion urbaine, sous l'appellation de nouveau Programme national de renouvellement urbain. 5Md€ seront fléchés vers 200 quartiers définis comme prioritaires.

¹<http://www.anru.fr/index.php/fre/ANRU/Moyens-juridiques-et-financiers>



Pour quels effets ?

Si l'effort financier est inédit dans son ampleur pour les finances publiques, l'efficacité de cette politique ne fait pas consensus : l'Observatoire national des zones urbaines sensibles remarquait en 2013² que les indicateurs sociaux (taux de chômage, taux de pauvreté, mixité sociale) n'évoluaient pas dans les quartiers pourtant concernés par des réhabilitations. La Cour des comptes pointe pour sa part une faible coordination entre la politique de rénovation urbaine et les autres politiques sociales ou d'emploi³.

[La proposition à l'étranger](#)

Renforcer les sanctions pour le non-respect des quotas de logements sociaux

La proposition a-t-elle été appliquée / proposée à l'étranger ? Où et quand ?

Le fait de mettre en place des quotas de logement sociaux et de prévoir des sanctions financières en cas de non atteinte des quotas est peu répandu.

Le dispositif existant dans la Région de Wallonie, en Belgique, est un des seuls exemples comparables à l'étranger. Depuis 2007, les communes de la Région de Wallonie doivent atteindre un objectif de 10 % de logements sociaux⁴. Des sanctions financières sont prévues en cas de non respect de l'objectif fixé : 10 000€ d'amende par logement manquant, par une réduction des dotations financières versées à la commune par la Région.

Pour quels effets ?

La mesure apparaît peu efficace : le quota est uniforme et ne prend pas en compte la spécificité des territoires. Le mécanisme des sanctions est peu appliqué⁵ et conduit à pénaliser les habitants qui voient le budget de leur commune réduit. Les amendes restent l'exception car des voies de recours permettent de justifier un quota inférieur à l'objectif.

Rénovation urbaine

La proposition a-t-elle été appliquée / avancée à l'étranger ? Où et quand ?

Les politiques de rénovation urbaine existent dans la plupart des pays de l'OCDE, même si leur importance dépend des caractéristiques de l'habitat (cités industrielles, grands ensembles, etc.). La France se distingue par le grand nombre de quartiers aidés (594), alors que l'Allemagne concentre sa politique sur 392 quartiers, la Grande Bretagne sur 39 et l'Espagne sur 17¹.

²http://www.ville.gouv.fr/IMG/pdf/rapport_pnr_u.pdf

³<https://www.ccomptes.fr/Presse/Communique-de-presse/La-politique-de-la-ville-une-decennie-de-reformes>

⁴http://www.rbdh-bbrow.be/IMG/pdf/article_23_38_fr_web.pdf

⁵<http://www.lesoir.be/486935/article/actualite/regions/2014-03-06/logements-sociaux-un-souci-communal>



Pour quels effets ?

Les fortes différences de situation entre les pays rendent difficiles l'évaluation des dispositifs.

Mise en œuvre

Renforcer les sanctions pour le non-respect des quotas de logements sociaux

Le droit existant

Depuis la loi relative à la mobilisation du foncier public en faveur du logement et au renforcement des obligations de production de logement social du 18 janvier 2013, la part minimale de logements locatifs sociaux parmi les résidences principales pour les communes de plus de 3 500 habitants (1 500 habitants en Île-de-France) appartenant à une agglomération ou une intercommunalité de plus de 50 000 habitants, comptant au moins une commune de plus de 15 000 habitants, a été relevée de 20% à 25 %. L'ancien taux de 20 % est maintenu pour les communes appartenant à une agglomération ou à une intercommunalité dont la situation du parc de logements existant ne justifie pas un effort de production supplémentaire. Un taux de 20 % de logements locatifs sociaux a également été introduit pour les communes qui comptent plus de 15 000 habitants, et dont le nombre d'habitants a crû dans des conditions et sur une durée fixées par décret, même si elles n'appartiennent pas à une agglomération ou une intercommunalité de plus de 50 000 habitants, dès lors que leur parc de logements justifie un effort de production supplémentaire.

Pour les communes ne respectant par leurs objectifs, le code de la construction et de l'habitation prévoit un mécanisme de prélèvement annuel effectué sur les ressources fiscales de la commune – dont sont exemptées les communes bénéficiant de la dotation de solidarité urbaine et de cohésion sociale (soit les communes les plus pauvres) disposant de plus de 15% de logements sociaux. **Ce prélèvement est proportionnel au déficit de logement social** : il est fixé à un montant multiplié par la différence entre 25 % des résidences principales et le nombre de logements sociaux existants dans la commune l'année précédente. **Il ne peut excéder 5 % du montant des dépenses réelles de fonctionnement de la commune.** En outre, les dépenses liées à la construction de logements sociaux engagées par les communes peuvent s'imputer sur le montant du prélèvement à acquitter : le prélèvement est donc minoré des dépenses engagées par les communes pour créer l'offre de logements sociaux prévue par la loi. Au total, **le montant des prélèvements financiers vient abonder un fonds national qui finance les logements dits « très sociaux ».**

Les communes qui ne pourraient pas – ou ne voudraient pas – remplir leurs obligations en matière de construction de logements sociaux s'exposent, depuis janvier 2013, à des sanctions financières alourdies (augmentation de la majoration maximale du prélèvement). **L'alourdissement depuis 2013 des contraintes pesant sur les communes se traduit aussi par un renforcement des objectifs triennaux.**

Cependant, les sanctions ne sont donc pas automatiques : la procédure de constat de carence oblige le préfet et les commissions départementales consultées pour avis d'apprécier les difficultés réelles des communes et la volonté de chacune de réaliser ses objectifs. **En 2015, seules 221 communes (sur 36 000) ont été considérées comme carencées au titre du bilan 2011-2013.**



Quel processus pour que la proposition soit appliquée ?

Afin de renforcer les contraintes qui pèsent sur les communes, **les deux leviers possibles semblent être la hausse des plafonds de majoration des sanctions ou la hausse des seuils minimum à respecter.**

En effet, **le levier ne peut pas être l'instauration d'une sanction automatique, ni être un droit de préemption de la part de l'État automatique en cas de carence. Le législateur avait voulu le prévoir dès la loi SRU du 13 décembre 2000, mais il a été censuré par le Conseil constitutionnel.** C'est précisément en raison de cette automaticité que le dispositif de sanctions à l'encontre des communes n'ayant pas réalisé l'objectif triennal de création de logements sociaux initialement prévu a été censuré. **Toute automaticité serait donc inconstitutionnelle.** Et, toute révision constitutionnelle sur ce point semble difficile : la libre-administration des collectivités territoriales, inscrite à l'article 72 de la Constitution, fait partie du corpus de droits et de libertés que la Constitution garantit. D'autant que le caractère décentralisé de la République est désormais, depuis la révision constitutionnelle du 28 mars 2003, inscrit à l'article 1^{er} de la Constitution.

Quant au droit pour l'État de se substituer aux maires, il existe déjà à travers le droit de préemption automatique dès la publication de l'arrêté préfectoral de carence. À titre d'exemple, en février 2016, l'État s'est substitué à trois communes des Bouches-du-Rhône afin de réaliser, après préemption et délivrance de permis de construire sur les territoires de ces communes, des logements sociaux.

Rénovation urbaine

Quel processus pour que la proposition soit appliquée ?

Le dispositif existe : l'ANRU et la programmation nationale de renouvellement urbain. Si Vincent Peillon souhaite renforcer les moyens financiers affectés à cette politique, un passage devant le Parlement lors de l'examen de la loi de finances est nécessaire.

Qui est concerné par une telle mesure ?

Les financeurs (État, bailleurs sociaux, collectivités), les habitants des quartiers concernés.



Propositions des candidats



Benoît Hamon : renforcer les sanctions pour le non-respect des quotas de logements sociaux

"Je renforcerai les sanctions à l'encontre des communes qui ne respectent pas la loi en matière de mise à disposition de logement social. Il n'est plus acceptable qu'on laisse des communes payer des sanctions plutôt que remplir leurs obligations en faveur de la mixité sociale et du logement pour tous. Je créerai un droit de l'État à se substituer aux maires pour construire, le cas échéant, des biens d'utilité publique à commencer par les logements sociaux". [Projet de Benoît Hamon](#)

CHIFFRAGE DE LA PROPOSITION

Montant annuel estimé (en euros)	
Par le candidat (le cas échéant) :	
Par l'Institut Montaigne:	
Estimation haute :	
Estimation médiane :	
Estimation basse :	
Répartition du coût	
Coût supporté par l'État	
Coût supporté par les Collectivités	
Coût supporté par la Sécurité sociale	

Cette mesure ne revêt pas de coût particulier pour sa mise en œuvre. Son chiffrage est difficile car deux cas de figure sont possibles :

- soit les maires sont en infraction par rapport aux quotas de logements sociaux minimum qu'ils devraient atteindre, et le fait de rehausser les sanctions à leur égard ou de les rendre davantage automatiques fera entrer de l'argent dans le budget de l'État. Toutefois, cela ne serait qu'un transfert entre différents postes budgétaires publics, puisque ce sera donc le budget communal qui abondera le budget étatique. Cela serait donc neutre pour les finances publiques ;



- soit le renforcement des sanctions fonctionne et, partant, revêt un caractère dissuasif pour les communes. Les maires pourraient alors respecter leurs obligations. Les ressources tirées par l'État des sanctions financières correspondant à un manquement seront donc moindres.

Cependant, le risque est de coupler à un renforcement des sanctions le pouvoir de substitution de l'État : les communes pourraient préférer payer des sanctions et laisser l'État prendre en charge la construction de logements sociaux à leur place, par effet d'éviction.

MISE EN ŒUVRE

Le droit existant

Depuis la loi relative à la mobilisation du foncier public en faveur du logement et au renforcement des obligations de production de logement social du 18 janvier 2013, la part minimale de logements locatifs sociaux parmi les résidences principales pour les communes de plus de 3 500 habitants (1 500 habitants en Île-de-France) appartenant à une agglomération ou une intercommunalité de plus de 50 000 habitants, comptant au moins une commune de plus de 15 000 habitants, a été relevée de 20% à 25 %. Ce quota minimum est inscrit à l'article L. 302-5 du code de la construction et de l'habitation. L'ancien taux de 20 % est maintenu pour les communes appartenant à une agglomération ou à une intercommunalité dont la situation du parc de logements existant ne justifie pas un effort de production supplémentaire. Un taux de 20 % de logements locatifs sociaux a également été introduit pour les communes qui comptent plus de 15 000 habitants, et dont le nombre d'habitants a crû dans des conditions et sur une durée fixées par décret, même si elles n'appartiennent pas à une agglomération ou une intercommunalité de plus de 50 000 habitants, dès lors que leur parc de logements justifie un effort de production supplémentaire.

Lorsque les seuils prévus par l'article L. 302-5 du code de la construction et de l'habitation ne sont pas respectés, le conseil municipal doit définir, en application de l'article L. 302-8 du même code, des objectifs pluriannuels de convergence vers ce seuil.

Pour les communes ne respectant par leurs objectifs, l'article L. 302-7 du code de la construction et de l'habitation prévoit quant à lui un mécanisme de prélèvement annuel effectué sur les ressources fiscales de la commune – dont sont exemptées les communes bénéficiant de la dotation de solidarité urbaine et de cohésion sociale (soit les communes les plus pauvres) disposant de plus de 15% de logements sociaux. Ce prélèvement est proportionnel au déficit de logement social : il est fixé à un montant multiplié par la différence entre 25 % des résidences principales et le nombre de logements sociaux existants dans la commune l'année précédente. Il ne peut excéder 5 % du montant des dépenses réelles de fonctionnement de la commune. En outre, les dépenses liées à la construction de logements sociaux engagées par les communes peuvent s'imputer sur le montant du prélèvement à acquitter : le prélèvement est donc minoré des dépenses engagées par les communes pour créer l'offre de logements sociaux prévue par la loi. Au total, le montant des prélèvements financiers vient abonder un fonds national qui finance les logements dits « très sociaux ».

Les communes qui ne pourraient pas – ou ne voudraient pas – remplir leurs obligations en matière de construction de logements sociaux s'exposent, depuis janvier 2013, à des sanctions financières alourdies (augmentation de la majoration maximale du prélèvement). L'alourdissement depuis 2013 des contraintes pesant sur les communes se traduit aussi par un renforcement des objectifs triennaux.



Cependant, les sanctions ne sont donc pas automatiques : la procédure de constat de carence oblige le préfet et les commissions départementales consultées pour avis d'apprécier les difficultés réelles des communes et la volonté de chacune de réaliser ses objectifs. En 2015, seules 221 communes (sur 36 000) ont été considérées comme carencées au titre du bilan 2011-2013.

Quel processus pour que la proposition soit appliquée ?

Afin de renforcer les contraintes qui pèsent sur les communes comme le souhaite le candidat, **les deux leviers possibles semblent être la hausse des plafonds de majoration des sanctions ou la hausse des seuils minimum à respecter.**

En effet, **le levier ne peut pas être l'instauration d'une sanction automatique, ni être un droit de préemption de la part de l'État automatique en cas de carence.** Le législateur avait voulu le prévoir dès la loi SRU du 13 décembre 2000, mais il a été censuré par le Conseil constitutionnel. C'est précisément en raison de cette automaticité que le dispositif de sanctions à l'encontre des communes n'ayant pas réalisé l'objectif triennal de création de logements sociaux initialement prévu a été censuré. En effet, un tel dispositif ne pouvait prévoir une sanction automatique sans égard pour la nature ou la valeur des raisons ayant motivé ce retard, sans méconnaître la libre administration des collectivités territoriales inscrite à l'article 72 de la Constitution. **Toute automaticité serait donc inconstitutionnelle.** Et, toute révision constitutionnelle sur ce point semble difficile : la libre-administration des collectivités territoriales, inscrite à l'article 72 de la Constitution, fait partie du corpus de droits et de libertés que la Constitution garantit, et il serait très largement improbable de revenir sur ce point en raison d'un effet « cliquet » des droits et libertés acquis, qui rend difficile un retour à l'arrière. D'autant que le caractère décentralisé de la République est désormais, depuis la révision constitutionnelle du 28 mars 2003, inscrit à l'article 1^{er} de la Constitution.

Quant au droit pour l'État de se substituer aux maires, il existe déjà à travers le droit de préemption automatique dès la publication de l'arrêté préfectoral de carence. À titre d'exemple, en février 2016, l'État s'est substitué à trois communes des Bouches-du-Rhône afin de réaliser, après préemption et délivrance de permis de construire sur les territoires de ces communes, des logements sociaux.

HISTORIQUE DE LA PROPOSITION

Au-delà de ce mécanisme de sanctions financières existe également dans le code de la construction et de l'habitation un dispositif de constat de carence aux mains du préfet, en cas de commune en infraction. L'article L. 302-9-1 du code de la construction et de l'habitation relatif à la procédure de constat de carence applicable aux communes n'ayant pas atteint leur objectif de réalisation de logements sociaux a été inséré dans le code de la construction et de l'habitation par la loi du 11 décembre 2001, dite « Murcef », soit un an après la loi relative à la solidarité et au renouvellement urbains, dite SRU, du 13 décembre 2000, qui avait posé les objectifs de quota de logements sociaux minimum.



L'article 302-9-1 du code prévoit, en effet, que lorsqu'une commune n'a pas tenu les engagements figurant dans le programme local de l'habitat ou, à défaut d'un tel programme, n'a pas atteint l'objectif triennal d'accroissement du nombre de logements sociaux prévu à l'article L. 302-8 du même code, le préfet informe le maire de son intention d'engager une procédure de constat de carence. Les faits ayant motivé l'engagement de la procédure sont portés à la connaissance du maire qui est invité à présenter ses observations dans un délai de deux mois. Au terme de la procédure, et après avoir tenu compte notamment de l'importance de l'écart entre les objectifs fixés et les réalisations constatées au cours de la période triennale échue, des difficultés rencontrées le cas échéant par la commune, ainsi que des projets de logements sociaux en cours de réalisation, le préfet peut, par arrêté motivé pris après avis du comité régional de l'habitat, prononcer la carence de la commune. Le même arrêté fixe, pour une durée maximale de trois ans, à compter du 1^{er} janvier de l'année suivant sa signature, la majoration du prélèvement défini à l'article L. 302-7 du code de la construction et de l'habitation. L'arrêté préfectoral peut faire l'objet d'un recours de pleine juridiction devant le juge administratif.

Depuis 2013, le préfet ne peut prononcer la carence de la commune qu'après avis de la commission départementale chargée de l'examen du respect des obligations de réalisation des logements sociaux prévue par l'article L. 302-9-1-1. Depuis 2013 également, le plafond du prélèvement majoré fixé par le préfet est passé du double au quintuple du prélèvement mentionné à l'article L. 302-7. Le plafond du prélèvement majoré est passé de 5 % à 7,5 % du montant des dépenses réelles de fonctionnement de la commune figurant dans le compte administratif établi au titre de l'avant-dernier exercice, pour les communes les plus riches, c'est-à-dire celles dont le potentiel fiscal par habitant est supérieur ou égal à 150 % du potentiel fiscal médian par habitant de l'ensemble des communes soumises au prélèvement défini à l'article L. 302-7 au 1^{er} janvier de l'année précédente.

Par ailleurs, l'arrêté de carence, dès sa publication, donne automatiquement au préfet le droit d'exercer un droit de préemption au nom de l'État sur les aliénations des biens destinés au logement. La loi ALUR du 24 mars 2014 a introduit plusieurs évolutions afin de rendre plus opérationnel l'exercice du droit de préemption par le préfet dans les communes en situation de carence. Alors qu'avant cette loi l'exercice du droit de préemption par le préfet était limité aux seules aliénations de terrains, la liste des biens préemptibles est étendue à tous les types d'immeubles dès lors qu'ils sont affectés au logement.

LA PROPOSITION A L'ETRANGER

La proposition a-t-elle été appliquée / proposée à l'étranger ? Où et quand ?

Le fait de mettre en place des quotas de logement sociaux et de prévoir des sanctions financières en cas de non atteinte des quotas est peu répandu.

Le dispositif existant dans la Région de Wallonie, en Belgique, est un des seuls exemples comparables à l'étranger. Depuis 2007, les communes de la Région de Wallonie doivent atteindre un objectif de 10 % de logements sociaux⁶. Des sanctions financières sont prévues en cas de non respect de l'objectif fixé : 10 000€ d'amende par logement manquant, par une réduction des dotations financières versées à la commune par la Région.

⁶http://www.rbdh-bbrow.be/IMG/pdf/article_23_38_fr_web.pdf



Pour quels effets ?

La mesure apparaît peu efficace : le quota est uniforme et ne prend pas en compte la spécificité des territoires. Le mécanisme des sanctions est peu appliqué⁷ et conduit à pénaliser les habitants qui voient le budget de leur commune réduit. Les amendes restent l'exception car des voies de recours permettent de justifier un quota inférieur à l'objectif.

IMPACT MACROECONOMIQUE

Tout dispositif législatif qui renforcerait les contraintes quantitatives en matière de construction de logements sociaux et s'attacherait à les faire respecter aurait le caractère d'une politique d'investissements publics qui stimulerait le secteur du bâtiment, à court et moyen terme, jusqu'à atteinte des quotas minimum de logements sociaux requis. Il y aurait ainsi des effets induits sur l'emploi dans ce secteur.

L'agrandissement du parc de logements sociaux pourraient également avoir, à l'inverse, des effets macroéconomiques induits négatifs : la mobilité résidentielle dans le parc social tend à diminuer, du fait du mode d'attribution des logements sociaux qui dissuade les bénéficiaires d'un logement social de quitter leur habitation sachant qu'ils devront s'inscrire dans une nouvelle file d'attente pour réintégrer le parc social de la commune. La mobilité des travailleurs, qui est une condition de dynamisme économique, serait réduite et pourrait diminuer la croissance à moyen – long terme. La mobilité des travailleurs est notamment nécessaire pour améliorer la résilience aux chocs économiques : les travailleurs se déplacent là où il y a du travail, l'« appariement » entre offre et demande d'emploi sur le marché du travail se fait donc plus facilement.

⁷<http://www.lesoir.be/486935/article/actualite/regions/2014-03-06/logements-sociaux-un-souci-communal>



Vincent Peillon : renforcer les sanctions pour le non-respect des quotas de logements sociaux et poursuivre une politique déterminée de rénovation urbaine

« Je poursuivrai également une politique déterminée de rénovation urbaine à travers l'Agence Nationale pour la Rénovation Urbaine (ANRU), et renforcerai les sanctions contre les communes qui ne remplissent pas leurs obligations en matière de construction de logement social ». [Projet de Vincent Peillon](#)

CHIFFRAGE DE LA PROPOSITION

Montant annuel estimé (en euros)	
Par le candidat (le cas échéant) :	
Par l'Institut Montaigne :	
Estimation haute :	
Estimation médiane :	
Estimation basse :	
Répartition du coût	
Coût supporté par l'État	
Coût supporté par les Collectivités	
Coût supporté par la Sécurité sociale	

Poursuivre une politique de rénovation urbaine

Vincent Peillon propose de mener une politique déterminée de rénovation urbaine à travers l'action de l'Agence Nationale pour la Rénovation Urbaine (ANRU)⁸. Dans la mesure où Vincent Peillon ne précise pas davantage sa proposition, il ne sera pas possible d'avancer un chiffrage de cette mesure. Il peut toutefois être fait l'hypothèse qu'il souhaite conserver au moins au même niveau le budget de la politique de rénovation urbaine, ou bien l'augmenter. 5Md€ sont actuellement fléchés vers la rénovation urbaine entre 2014 et 2024.

MISE EN ŒUVRE

Quel processus pour que la proposition soit appliquée ?

Le dispositif existe : l'ANRU et la programmation nationale de renouvellement urbain. Si Vincent Peillon souhaite renforcer les moyens financiers affectés à cette politique, un passage devant le Parlement lors de l'examen de la loi de finances est nécessaire.

⁸http://www.vp2017.fr/wp-content/uploads/2017/01/projet_VP-1.pdf



Qui est concerné par une telle mesure ?

Les financeurs (État, bailleurs sociaux, collectivités), les habitants des quartiers concernés.

HISTORIQUE DE LA PROPOSITION

La proposition a-t-elle déjà été appliquée en France ? Quand ?

Le Programme national pour la rénovation urbaine a été initié par la loi du 1^{er} août 2003 pour la ville et la rénovation urbaine. La mise en œuvre de ce plan est confiée à l'ANRU, qui apporte son appui financier aux opérations publiques et privées de réhabilitation urbaine dans les quartiers définis comme prioritaires. Entre 2004 et 2013, le Programme national pour la rénovation urbaine a mobilisé une enveloppe financière de 12Md€⁹, permettant grâce à l'effet levier, de lancer pour 44,5Md€ de travaux. 594 quartiers sont ainsi être rénovés en dix ans, et 600 000 logements réhabilités.

En février 2014, le Programme a été relancé pour dix ans par la loi de programmation pour la ville et la cohésion urbaine, sous l'appellation de nouveau Programme national de renouvellement urbain. 5Md€ seront fléchés vers 200 quartiers définis comme prioritaires.

Pour quels effets ?

Si l'effort financier est inédit dans son ampleur pour les finances publiques, l'efficacité de cette politique ne fait pas consensus : l'Observatoire national des zones urbaines sensibles remarquait en 2013¹⁰ que les indicateurs sociaux (taux de chômage, taux de pauvreté, mixité sociale) n'évoluaient pas dans les quartiers pourtant concernés par des réhabilitations. La Cour des comptes pointe pour sa part une faible coordination entre la politique de rénovation urbaine et les autres politiques sociales ou d'emploi¹¹.

LA PROPOSITION A L'ETRANGER

La proposition a-t-elle été appliquée / avancée à l'étranger ? Où et quand ?

Les politiques de rénovation urbaine existent dans la plupart des pays de l'OCDE, même si leur importance dépend des caractéristiques de l'habitat (cités industrielles, grands ensembles, etc.). La France se distingue par le grand nombre de quartiers aidés (594), alors que l'Allemagne concentre sa politique sur 392 quartiers, la Grande Bretagne sur 39 et l'Espagne sur 17ⁱⁱ.

Pour quels effets ?

Les fortes différences de situation entre les pays rendent difficiles l'évaluation des dispositifs.

⁹<http://www.anru.fr/index.php/fre/ANRU/Moyens-juridiques-et-financiers>

¹⁰http://www.ville.gouv.fr/IMG/pdf/rapport_pnr_u.pdf

¹¹<https://www.ccomptes.fr/Presse/Communiqués-de-presse/La-politique-de-la-ville-une-decennie-de-reformes>



IMPACT MACROECONOMIQUE

	à court terme	à long terme
Effets positifs de la mesure	Permettre la réhabilitation de quartiers sensibles Soutenir de secteur du Bâtiment et travaux publics (BTP)	Favoriser la mixité et l'inclusion sociale
Effets négatifs de la mesure		Ratio effort financier/efficacité sociale peu probant

Le dispositif de rénovation urbaine permet de mobiliser des crédits importants dans la destruction/construction/rénovation de logements. L'effet levier des crédits ANRU permet d'anticiper 20Md€ de travaux pour la période 2014-2024. L'impact financier profite donc essentiellement au secteur du BTP. L'effet est également positif du point de vue social, en permettant d'accroître l'inclusion sociale, vecteur d'externalités positives. Pour autant, l'efficacité (rapport entre les moyens consacrés et les résultats atteints) de cette politique n'est pas démontrée.

Renforcement des sanctions contre les communes qui ne remplissent pas leurs obligations en matière de construction de logement social

Cette mesure ne revêt pas de coût particulier pour sa mise en œuvre. Son chiffrage est difficile car deux cas de figure sont possibles :

- soit les maires sont en infraction par rapport aux quotas de logements sociaux minimum qu'ils devraient atteindre, et le fait de rehausser les sanctions à leur égard ou de les rendre davantage automatiques fera entrer de l'argent dans le budget de l'État. Toutefois, cela ne serait qu'un transfert entre différents postes budgétaires publics, puisque ce sera donc le budget communal qui abondera le budget étatique. Cela serait donc neutre pour les finances publiques ;
- soit le renforcement des sanctions fonctionne et, partant, revêt un caractère dissuasif pour les communes. Les maires pourraient alors respecter leurs obligations. Les ressources tirées par l'État des sanctions financières correspondant à un manquement seront donc moindres.

Cependant, le risque est de coupler à un renforcement des sanctions le pouvoir de substitution de l'État : les communes pourraient préférer payer des sanctions et laisser l'État prendre en charge la construction de logements sociaux à leur place, par effet d'éviction.



MISE EN ŒUVRE

Le droit existant

Depuis la loi relative à la mobilisation du foncier public en faveur du logement et au renforcement des obligations de production de logement social du 18 janvier 2013, la part minimale de logements locatifs sociaux parmi les résidences principales pour les communes de plus de 3 500 habitants (1 500 habitants en Île-de-France) appartenant à une agglomération ou une intercommunalité de plus de 50 000 habitants, comptant au moins une commune de plus de 15 000 habitants, a été relevée de 20% à 25 %. Ce quota minimum est inscrit à l'article L. 302-5 du code de la construction et de l'habitation. L'ancien taux de 20 % est maintenu pour les communes appartenant à une agglomération ou à une intercommunalité dont la situation du parc de logements existant ne justifie pas un effort de production supplémentaire. Un taux de 20 % de logements locatifs sociaux a également été introduit pour les communes qui comptent plus de 15 000 habitants, et dont le nombre d'habitants a crû dans des conditions et sur une durée fixées par décret, même si elles n'appartiennent pas à une agglomération ou une intercommunalité de plus de 50 000 habitants, dès lors que leur parc de logements justifie un effort de production supplémentaire.

Lorsque les seuils prévus par l'article L. 302-5 du code de la construction et de l'habitation ne sont pas respectés, le conseil municipal doit définir, en application de l'article L. 302-8 du même code, des objectifs pluriannuels de convergence vers ce seuil.

Pour les communes ne respectant par leurs objectifs, l'article L. 302-7 du code de la construction et de l'habitation prévoit quant à lui un mécanisme de prélèvement annuel effectué sur les ressources fiscales de la commune – dont sont exemptées les communes bénéficiant de la dotation de solidarité urbaine et de cohésion sociale (soit les communes les plus pauvres) disposant de plus de 15% de logements sociaux. Ce prélèvement est proportionnel au déficit de logement social : il est fixé à un montant multiplié par la différence entre 25 % des résidences principales et le nombre de logements sociaux existants dans la commune l'année précédente. Il ne peut excéder 5 % du montant des dépenses réelles de fonctionnement de la commune. En outre, les dépenses liées à la construction de logements sociaux engagées par les communes peuvent s'imputer sur le montant du prélèvement à acquitter : le prélèvement est donc minoré des dépenses engagées par les communes pour créer l'offre de logements sociaux prévue par la loi. Au total, le montant des prélèvements financiers vient abonder un fonds national qui finance les logements dits « très sociaux ».

Les communes qui ne pourraient pas – ou ne voudraient pas – remplir leurs obligations en matière de construction de logements sociaux s'exposent, depuis janvier 2013, à des sanctions financières alourdies (augmentation de la majoration maximale du prélèvement). L'alourdissement depuis 2013 des contraintes pesant sur les communes se traduit aussi par un renforcement des objectifs triennaux.

Cependant, les sanctions ne sont donc pas automatiques : la procédure de constat de carence oblige le préfet et les commissions départementales consultées pour avis d'apprécier les difficultés réelles des communes et la volonté de chacune de réaliser ses objectifs. En 2015, seules 221 communes (sur 36 000) ont été considérées comme carencées au titre du bilan 2011-2013.



Quel processus pour que la proposition soit appliquée ?

Afin de renforcer les contraintes qui pèsent sur les communes comme le souhaite le candidat, **les deux leviers possibles semblent être la hausse des plafonds de majoration des sanctions ou la hausse des seuils minimum à respecter.**

En effet, **le levier ne peut pas être l'instauration d'une sanction automatique, ni être un droit de préemption de la part de l'État automatique en cas de carence.** Le législateur avait voulu le prévoir dès la loi SRU du 13 décembre 2000, mais il a été censuré par le Conseil constitutionnel. C'est précisément en raison de cette automaticité que le dispositif de sanctions à l'encontre des communes n'ayant pas réalisé l'objectif triennal de création de logements sociaux initialement prévu a été censuré. En effet, un tel dispositif ne pouvait prévoir une sanction automatique sans égard pour la nature ou la valeur des raisons ayant motivé ce retard, sans méconnaître la libre administration des collectivités territoriales inscrite à l'article 72 de la Constitution. **Toute automaticité serait donc inconstitutionnelle.** Et, toute révision constitutionnelle sur ce point semble difficile : la libre-administration des collectivités territoriales, inscrite à l'article 72 de la Constitution, fait partie du corpus de droits et de libertés que la Constitution garantit, et il serait très largement improbable de revenir sur ce point en raison d'un effet « cliquet » des droits et libertés acquis, qui rend difficile un retour à l'arrière. D'autant que le caractère décentralisé de la République est désormais, depuis la révision constitutionnelle du 28 mars 2003, inscrit à l'article 1^{er} de la Constitution.

Quant au droit pour l'État de se substituer aux maires, il existe déjà à travers le droit de préemption automatique dès la publication de l'arrêté préfectoral de carence. À titre d'exemple, en février 2016, l'État s'est substitué à trois communes des Bouches-du-Rhône afin de réaliser, après préemption et délivrance de permis de construire sur les territoires de ces communes, des logements sociaux.

HISTORIQUE DE LA PROPOSITION

Au-delà de ce mécanisme de sanctions financières existe également dans le code de la construction et de l'habitation un dispositif de constat de carence aux mains du préfet, en cas de commune en infraction. L'article L. 302-9-1 du code de la construction et de l'habitation relatif à la procédure de constat de carence applicable aux communes n'ayant pas atteint leur objectif de réalisation de logements sociaux a été inséré dans le code de la construction et de l'habitation par la loi du 11 décembre 2001, dite « Murcef », soit un an après la loi relative à la solidarité et au renouvellement urbains, dite SRU, du 13 décembre 2000, qui avait posé les objectifs de quota de logements sociaux minimum.

L'article 302-9-1 du code prévoit, en effet, que lorsqu'une commune n'a pas tenu les engagements figurant dans le programme local de l'habitat ou, à défaut d'un tel programme, n'a pas atteint l'objectif triennal d'accroissement du nombre de logements sociaux prévu à l'article L. 302-8 du même code, le préfet informe le maire de son intention d'engager une procédure de constat de carence. Les faits ayant motivé l'engagement de la procédure sont portés à la connaissance du maire qui est invité à présenter ses observations dans un délai de deux mois. Au terme de la procédure, et après avoir tenu compte notamment de l'importance de l'écart entre les objectifs fixés et les réalisations constatées au cours de la période triennale échue, des difficultés rencontrées le cas échéant par la commune, ainsi que des projets de logements sociaux en cours de réalisation, le préfet peut, par arrêté motivé pris après avis du comité régional de l'habitat, prononcer la carence de la commune. Le même arrêté fixe, pour une



durée maximale de trois ans, à compter du 1^{er} janvier de l'année suivant sa signature, la majoration du prélèvement défini à l'article L. 302-7 du code de la construction et de l'habitation. L'arrêté préfectoral peut faire l'objet d'un recours de pleine juridiction devant le juge administratif.

Depuis 2013, le préfet ne peut prononcer la carence de la commune qu'après avis de la commission départementale chargée de l'examen du respect des obligations de réalisation des logements sociaux prévue par l'article L. 302-9-1-1. Depuis 2013 également, le plafond du prélèvement majoré fixé par le préfet est passé du double au quintuple du prélèvement mentionné à l'article L. 302-7. Le plafond du prélèvement majoré est passé de 5 % à 7,5 % du montant des dépenses réelles de fonctionnement de la commune figurant dans le compte administratif établi au titre de l'avant-dernier exercice, pour les communes les plus riches, c'est-à-dire celles dont le potentiel fiscal par habitant est supérieur ou égal à 150 % du potentiel fiscal médian par habitant de l'ensemble des communes soumises au prélèvement défini à l'article L. 302-7 au 1^{er} janvier de l'année précédente.

Par ailleurs, l'arrêté de carence, dès sa publication, donne automatiquement au préfet le droit d'exercer un droit de préemption au nom de l'État sur les aliénations des biens destinés au logement. La loi ALUR du 24 mars 2014 a introduit plusieurs évolutions afin de rendre plus opérationnel l'exercice du droit de préemption par le préfet dans les communes en situation de carence. Alors qu'avant cette loi l'exercice du droit de préemption par le préfet était limité aux seules aliénations de terrains, la liste des biens préemptables est étendue à tous les types d'immeubles dès lors qu'ils sont affectés au logement.

LA PROPOSITION A L'ETRANGER

La proposition a-t-elle été appliquée / proposée à l'étranger ? Où et quand ?

Le fait de mettre en place des quotas de logement sociaux et de prévoir des sanctions financières en cas de non atteinte des quotas est peu répandu.

Le dispositif existant dans la Région de Wallonie, en Belgique, est un des seuls exemples comparables à l'étranger. Depuis 2007, les communes de la Région de Wallonie doivent atteindre un objectif de 10 % de logements sociaux¹². Des sanctions financières sont prévues en cas de non-respect de l'objectif fixé : 10 000€ d'amende par logement manquant, par une réduction des dotations financières versées à la commune par la Région.

Pour quels effets ?

La mesure apparaît peu efficace : le quota est uniforme et ne prend pas en compte la spécificité des territoires. Le mécanisme des sanctions est peu appliqué¹³ et conduit à pénaliser les habitants qui voient le budget de leur commune réduit. Les amendes restent l'exception car des voies de recours permettent de justifier un quota inférieur à l'objectif.

¹²http://www.rbdh-bbrow.be/IMG/pdf/article_23_38_fr_web.pdf

¹³<http://www.lesoir.be/486935/article/actualite/regions/2014-03-06/logements-sociaux-un-souci-communal>



IMPACT MACROECONOMIQUE

Tout dispositif législatif qui renforcerait les contraintes quantitatives en matière de construction de logements sociaux et s'attacherait à les faire respecter aurait le caractère d'une politique d'investissements publics qui stimulerait le secteur du bâtiment, à court et moyen terme, jusqu'à atteinte des quotas minimum de logements sociaux requis. Il y aurait ainsi des effets induits sur l'emploi dans ce secteur.

L'agrandissement du parc de logements sociaux pourraient également avoir, à l'inverse, des effets macroéconomiques induits négatifs : la mobilité résidentielle dans le parc social tend à diminuer, du fait du mode d'attribution des logements sociaux qui dissuade les bénéficiaires d'un logement social de quitter leur habitation sachant qu'ils devront s'inscrire dans une nouvelle file d'attente pour réintégrer le parc social de la commune. La mobilité des travailleurs, qui est une condition de dynamisme économique, serait réduite et pourrait diminuer la croissance à moyen – long terme. La mobilité des travailleurs est notamment nécessaire pour améliorer la résilience aux chocs économiques : les travailleurs se déplacent là où il y a du travail, l'« appariement » entre offre et demande d'emploi sur le marché du travail se fait donc plus facilement.