

## **POINT 18**

### **Vœu pour la diversité de l'habitat demandant solennellement aux législateurs une application adaptée, équilibrée, raisonnée et réaliste des lois SRU/Duflot**

*Sur proposition d'Alexandra ROSETTI, Maire*

#### **Note de synthèse**

##### **1. Exposé des mesures imposées par les lois SRU-Duflot-Egalité & citoyenneté**

La loi SRU (Solidarité et au Renouvellement Urbains) n° 2000-1208 du 13 décembre 2000 s'inscrit dans la suite d'un corpus législatif engagé en 1998 légiférant les questions relatives à la lutte contre l'exclusion, le développement durable en matière d'aménagement urbain et les modalités de coopération entre communes.

##### **• Communes concernées par la loi SRU**

L'article 55 de la loi SRU crée l'obligation pour les communes les plus urbaines de disposer d'au moins 20 % de logements locatifs sociaux d'ici à 2020. Ce seuil a été relevé à 25 % par la loi du 18 janvier 2013, avec comme date butoir 2025 pour les communes « à fort potentiel », soit les communes de plus de 1 500 habitants (en Île de France) appartenant à un EPCI ou à une agglomération de plus de 50 000 habitants comprenant au moins une commune de plus de 15 000 habitants. Les communes correspondant à ces critères mais qui ne nécessitent pas d'effort de production supplémentaire (selon un indicateur de besoin de logement locatif social basé sur une analyse multi-critères) pour répondre à la demande conservent un objectif de 20 %. La loi élargit enfin les obligations de mixité sociale (taux de 20 %) à des communes de plus de 15 000 habitants hors périmètre SRU mais en croissance démographique. La liste des communes concernées est réévaluée tous les ans a minima.

##### **• Logements comptabilisés**

Chaque année, un inventaire des logements locatifs sociaux est effectué dans ces communes. Il prend en compte les logements des bailleurs sociaux (à l'exception des logements non conventionnés et construits depuis 1977), les logements des Sociétés d'économie mixte (SEM) d'Outre-Mer et de certaines entreprises minières, les logements locatifs conventionnés ou récemment déconventionnés (avec l'Agence Nationale de l'Habitat en loyer social ou très social, pour une durée définie et un prix inférieur au marché, en échange de certains avantages fiscaux), la plupart des foyers-logements ainsi que les logements à vocation sociale appartenant aux collectivités locales ou à l'État.

##### **• Objectifs de rattrapage renforcés en 2013, avec une date butoir en 2025**

Les communes n'atteignant pas les seuils fixés s'engagent dans un plan de rattrapage à échéance 2025 comportant des objectifs intermédiaires triennaux. Quand elles appartiennent à un EPCI compétent en matière de PLH (Programme Local de l'Habitat), les objectifs sont fixés par ce dernier. La loi de 2013 renforce le rythme de rattrapage : 25 % minimum du déficit en 2014-2016, 33 % en 2017-2019, 50 % en 2020-2022 et 100 % en 2023-2025. Tant que le seuil des 20 ou 25 % n'est pas atteint, les communes sont soumises à un prélèvement annuel sur leurs ressources fiscales.

##### **• Communes carencées et les communes déficitaires**

Une commune est dite déficitaire lorsque son taux de logements sociaux est inférieur à l'objectif fixé par la loi. Les communes déficitaires qui ne remplissent pas leur objectif triennal peuvent faire l'objet d'un arrêté de carence pris par le Préfet de département. À la fin de chaque période triennale, un bilan contradictoire est établi, le non-respect des engagements

entraînant des sanctions. Ces sanctions découlent d'un "arrêté de carence" pris par la Préfecture qui peut ainsi avoir pour conséquences :

- la majoration par multiplication jusqu'à cinq fois des pénalités appliquées ;
- un droit de préemption urbain délégué d'office au Préfet et la possibilité pour le Préfet d'identifier des secteurs sur lesquels il est compétent pour délivrer les autorisations d'utilisation et d'occupation du sol ;
- une obligation de prévoir une part minimum de 30 % de logements PLUS-PLAI dans les opérations de taille significative ;
- une extension du droit de préemption aux lots de copropriétés ;

**Dans les Yvelines, en 2017, 28 communes sont susceptibles de faire l'objet d'un arrêté préfectoral de carence, contre 8 lors de la triennale précédente (en France, 140 en 2002 et 220 aujourd'hui).**

#### • **Des attributions de logements sociaux réformées et encore plus contraintes en 2017**

La loi Egalité et Citoyenneté promulguée le 27 janvier 2017, contient dans son chapitre 2 consacré à l'habitat, des articles qui renforcent certaines dispositions des lois SRU et Duflot. Ces nouvelles mesures affectent un peu plus encore les pouvoirs et les responsabilités des maires en matière d'urbanisme et de logement et grèvent les budgets des communes.

Si le Conseil constitutionnel a refusé une cinquantaine de points initialement prévus, notamment l'idée de supprimer la Dotation de Solidarité Urbaine (DS) pour les communes carencées n'atteignant pas le taux minimum imposé de logements sociaux, d'autres articles validés sont sources de grande inquiétude, notamment l'article 70 (25 % des attributions hors quartiers défavorisés réservées aux 25% des demandeurs les plus modestes), et l'article 98 (pour les communes mises en état de carence, transfert du contingent communal au Préfet et obligation de construction inscrite au budget communal).

**Dans ces conditions, le Maire n'a plus la maîtrise des constructions de logements sociaux sur son territoire ni sur les attributions de ces mêmes logements. C'est l'Etat et le Préfet qui décident en lieu et place également des bailleurs sociaux, en imposant toujours davantage d'attributions en faveur des familles bénéficiaires du droit au logement opposable (DALO), fragilisant encore les équilibres sociaux locaux.**

Objectifs affichés de ces lois :

- favoriser la cohérence des politiques urbaines et par-delà l'aménagement du territoire
- continuer par la voie législative la « politique de la ville »
- ériger les questions de transports et de déplacements dans une perspective de « développement durable »
- s'attacher à la question de l'habitat en termes de qualité et de diversité, adapter la fiscalité.

#### **2. Des objectifs de production de logements ambitieux inscrits dans le PLH et le PLUi de Saint Quentin en Yvelines**

En matière de production de logements, le Plan Local d'Urbanisme Intercommunal (PLUI) s'appuie sur le programme local de l'habitat (PLH), première étape de la mise en œuvre opérationnelle du Contrat de Développement Territorial (CDT). Le PLH définit ainsi un objectif de production de 1 300 logements par an pour les 7 communes de l'agglomération (périmètre avant 2016). A l'échelle de Voisins le Bretonneux, cela représentait 847 logements sur les années 2012-2017. La ZAC de la Remise et le projet de la Manivelle

ayant été décalés du fait des élections municipales, le taux de réalisation de Voisins est légèrement inférieur à 40 % de ces objectifs.

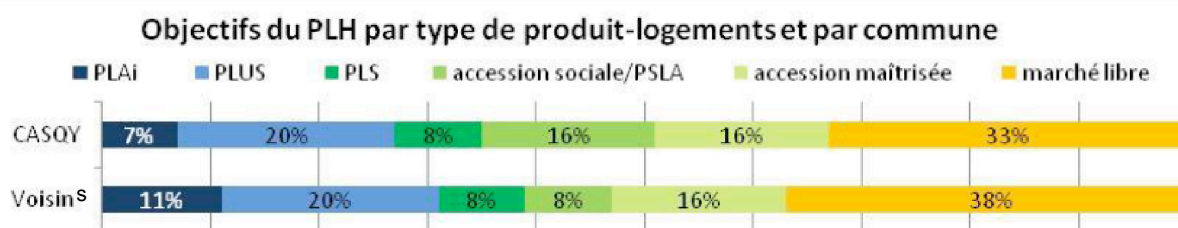
Le PLH a fixé des objectifs de mixité sociale, avec une répartition de 35 % de locatif social, 32 % d'accession aidée et 33 % de programmes libres.

- Cet objectif est réaffirmé dans le Projet d'Aménagement et de Développement Durables du PLUi, à travers le premier axe « Pour un territoire multiple et attractif » et sa déclinaison « Etre un territoire attractif pour tous ».
- Plusieurs orientations d'aménagement et de programmation du PLUI favorisent la construction de logements et émettent des principes de mixité du bâti. Cela concerne à Voisins le Bretonneux l'écoquartier de la Remise et le renouvellement du Cœur de Ville.
- Le zonage et le règlement permettent la production de ces logements à travers des règles favorables à la construction.

Les perspectives de construction de logements, prévues par le PLH élaboré en 2012, étaient basées sur les réalisations au sein des quartiers suivants :

- ✓ L'écoquartier de la Remise, à Voisins le Bretonneux, environ 490 logements dont environ 33 % de logements locatifs sociaux (LLS) ;
- ✓ La Manivelle à Voisins le Bretonneux, 130 logements environ.

La Ville étant en situation de rattrapage par rapport à l'article 55 de la loi SRU, elle a pour objectif de produire, au sein du PLH, 39 % de logements locatifs sociaux, dont 11 % de PLA-i. Compte tenu de cette part élevée de locatif social, la Ville ne peut avoir un objectif en accession sociale suffisant par rapport à ses besoins.



### Bilan PLH 2012-2016 (PC autorisés)

	spécifique LLS		social		aidé		libre		TOTAL PC autorisés 2012-2016	
	nombre	%/SQY	nombre	%/SQY	nombre	%/SQY	nombre	%/SQY	nombre	%/SQY
<b>Voisins le Bretonneux</b>	112	6 %	107	13 %	5	1 %	98	4 %	322	6 %
<b>SQY</b>	1727	32 %	823	15 %	633	12 %	2297	42 %	5480	100 %

### Répartition des PC autorisés par types de produits

	spécifique LLS	social	aidé	libre
<b>Voisins le Bretonneux</b>	35 %	33 %	2 %	30 %
<b>SQY</b>	32 %	15 %	12 %	42 %

### **3. Une politique du logement mettant la mixité de l'habitat au centre des objectifs à Saint Quentin en Yvelines comme à Voisins le Bretonneux**

Le territoire de Saint Quentin en Yvelines (périmètre des 7 communes) perd des habitants, car :

- Il subit une diminution rapide de la taille moyenne des ménages : il s'agit d'un phénomène national, plus marqué localement en raison de la composition particulière de la population saint-quentinoise, liée à son histoire de ville nouvelle. Les jeunes ménages arrivés lors de son développement se rapprochent aujourd'hui massivement de l'âge de la retraite. Aussi, entre 1999 et 2009, la taille des ménages saint-quentinois (2,92 personnes/ménage en 2012) s'est réduite deux fois plus rapidement que sur le reste des Yvelines. A Voisins le Bretonneux, la tendance est également marquée avec une diminution de 3,18 à 2,65 personnes/ménage entre 1999 et 2009.

**Cela signifie que les besoins en logements provoqués par le desserrement sont élevés, notamment ceux liés à la décohabitation des nombreux jeunes du territoire. Ils le demeureront à l'avenir car les marges d'évolution dans ce sens sont encore grandes.**

- La principale singularité de l'évolution de la composition par âge de Voisins le Bretonneux tient à la forte réduction de la part des classes d'âge jeunes (0-44 ans), notamment des 15-29 ans et des 30-44 ans, qui ont du mal à se loger sur la commune. Plus particulièrement, la baisse du taux de natalité à Voisins est sensible entre 1999 et 2010 (8,9 % en 2010 contre 10,5 % en 1998), alors qu'il est encore en 2010 de 16,9 % à SQY et 14,4 % dans les Yvelines. En conséquence, la commune connaît un processus de vieillissement.
- Le solde migratoire est aujourd'hui déficitaire. Le développement de la ville nouvelle s'est logiquement accompagné d'une arrivée massive d'habitants. Entre 1978 et 1982, le territoire accueillait en moyenne chaque année plus de 4 000 personnes supplémentaires. A partir du début des années 1990, l'agglomération perd plus de 670 habitants chaque année du fait des migrations. Cette situation s'est accentuée pendant les années 2000, avec un solde migratoire désormais largement déficitaire. **Plus précisément, l'agglomération accueille des familles mais ne loge ni ses jeunes ni ses seniors, ce qui justifie la mise en œuvre de programmes spécifiques dédiés (jeunes actifs, résidence personnes âgées).**

Le parcours résidentiel des habitants est rendu difficile car :

- le territoire est confronté à une hausse générale des prix de l'immobilier et à une baisse du nombre des transactions. Même s'il reste un peu plus dynamique que celui du département, le marché immobilier saint-quentinois se contracte. Il est centré sur les biens anciens (74 %) et sur les appartements neufs (22 % des 26 % du marché du neuf). Le marché immobilier est moins dynamique sur Voisins le Bretonneux, où les prix au m<sup>2</sup> sont élevés et supérieurs à la moyenne départementale et de l'agglomération. En effet, Voisins le Bretonneux est une ville attractive, dont le cadre de vie, les équipements et la diversité des commerces et services compensent le relatif manque de proximité des transports en commun, notamment ferré. Ainsi, l'équilibre financier, et donc la qualité des projets actuels et futurs, se trouvent impactés par le poids du foncier. La Ville axe d'ailleurs sa réflexion, au sein de l'agglomération, sur la mise en place d'une charte de bonne conduite multipartites afin d'apaiser les pratiques et d'inciter les partenaires privés à solliciter les instances publiques en amont de leurs prospections.
- la rareté du foncier : hormis les projets cités au sein du PLH, les disponibilités foncières vicinoises sont aujourd'hui réduites et les possibilités d'évolutions de la ville à moyen terme reposent essentiellement sur le renouvellement urbain. Or, la composition historique de ce tissu, avec près de 70 % de logements pavillonnaires,

pour la plupart intégrés dans des lotissements, fige le paysage vicinoy. Les opportunités se situent dans un centre village au périmètre contraint, dont les réseaux d'infrastructures sont en limite de capacité, voire au-delà, avec des problématiques de circulation et de stationnement aiguës. Par ailleurs, le foncier est quasi totalement privé, composé de parcelles le plus souvent de petites superficies ; les montages de projets sont donc toujours complexes, longs, avec une charge foncière très élevée qui impose systématiquement le soutien de la Ville ou de l'agglomération.

- le taux de vacance reste faible : 4,4 % à l'échelle de Saint Quentin en Yvelines, 2,6 % à Voisins le Bretonneux.
- le segment locatif privé est peu présent : en 2010, il représente 15 % des résidences principales du territoire, contre 19 % dans les Yvelines et 25 % en France métropolitaine. A l'origine de la ville nouvelle, ce patrimoine a été peu privilégié. Même s'il se développe avec les opportunités de défiscalisation, **il ne réussit pas à répondre à l'importance de la demande.**
- La typologie de logements ne répond pas à l'ensemble de la demande. Les grands logements sont majoritaires au sein du parc saint-quentinois, avec près de 6 résidences sur 10 qui comportent 4 pièces ou plus. Les petits logements T1 ou T2 sont donc faiblement représentés (respectivement 7 % et 16 %). **Or, les besoins de desserrement des ménages aujourd'hui augmentent les demandes sur ces types de logements.**

Avec près de 105 000 emplois salariés sur l'agglomération, Saint Quentin en Yvelines est un pôle économique majeur du sud-ouest parisien. D'importants mouvements pendulaires sont générés par l'activité économique dans la mesure où 28 % seulement de ces emplois sont occupés par des habitants de l'agglomération.

Les salariés venant travailler à Saint Quentin en Yvelines proviennent principalement de la couronne des communes voisines (16 % des salariés entrants), des Hauts de Seine (9 % des salariés entrants), de Paris (6 % des salariés entrants), du nord des Yvelines et du sud du Val-d'Oise (6 % des salariés entrants). Un nombre important de salariés provient également de l'axe Rambouillet / Chartres et du nord de l'Essonne (respectivement 4 % et 3 % des salariés entrants).

**Conclusion sur les besoins en logements :** les objectifs de la Ville sont aujourd'hui de maintenir la population vicinoy, de faciliter son parcours résidentiel, notamment les jeunes ménages, ainsi que les personnes plus âgées pouvant souhaiter quitter leur pavillon pour un espace plus ergonomique et sécurisé. Il est donc nécessaire d'orienter la production des futurs projets vers une typologie axée sur les petits et moyens logements, sur des grands logements mais dans une proportion moindre, accessibles globalement d'un point de vue financier et physique, notamment aux primo-accédants. La mixité dans chaque nouveau programme est donc un objectif qui répond aux besoins ainsi définis.

#### **4. Effets des lois SRU-Duflot pour la Ville de Voisins le Bretonneux :**

##### **a) pénalités financières :**

La ville de Voisins le Bretonneux est prélevée annuellement sur ses ressources. Le montant avoisine ces dernières années 150 000 euros. Pour diminuer cette pénalité et avoir une action positive sur l'offre en logement locatif social présente sur le territoire communal, la Ville conventionne ponctuellement avec des bailleurs : en échange d'une subvention pour la réalisation d'un programme de logement social, la Ville aide à la diversification de l'offre résidentielle en faveur des ménages. Les montants conventionnés sont déductibles des pénalités SRU sur un ou plusieurs exercices budgétaires suivants.

Pour atteindre les 25 % de LLS, des obligations par triennale sont fixées par la Préfecture et transmises à la Ville. Il s'agit des logements financés, et non des logements livrés effectivement mis en location.

*Triennales antérieures :*

- Sur les périodes de 2002-2004, 2005-2007, 2008-2010, les obligations étaient respectivement de 56, 58 et 38 logements, soit **152 logements**.
- **Entre 2002 et 2010**, le parc de logements locatifs sociaux est passé de 424 à 582 logements, soit une augmentation de **158 logements**. Sur l'ensemble de la période 2002-2010, la Ville était donc en avance sur les objectifs fixés.
- **Entre 2008 et 2010**, la Ville devait construire 38 logements ; or, elle a enregistré 36 logements (opération Jardins d'Hélène).
- **Entre 2011 et 2013**, l'objectif était de 39 logements ; 108 ont été enregistrés.

**En ce qui concerne la période 2014-2016, l'objectif fixé était de 115 logements.**

Sur la période 2014-2016, sont comptabilisés :

- l'extension de la résidence étudiante La Cybèle, 112 logements dédiés aux Jeunes Actifs,
- le conventionnement avec la Préfecture de 3 logements appartenant à la Ville.

Au 1<sup>er</sup> janvier 2016, le taux de LLS à Voisins le Bretonneux était de 15,45 %.

**b) sur le volume conséquent de logements notamment sociaux à produire pour atteindre le taux de 25 % en 2025 :**

En comptabilisant les projets aujourd'hui connus, lesquels respectent, voire vont au-delà du futur règlement du PLUi (un tiers de logements locatifs sociaux dans le centre-ville dès la construction de 3 logements), la Ville atteindrait le seuil de 20 % de logements locatifs sociaux en 2025.

Pour atteindre l'objectif de 25 %, cela impose de choisir parmi les 2 scénarios suivants :

1. Réviser drastiquement la programmation des projets en cours vers du quasi tout social

- Revoir la programmation de la ZAC de la Remise et élever la proportion de logements locatifs sociaux (LLS) de 36 à 90 % ;
- Revoir la programmation du projet Manivelle et de la ZAC de la Remise pour tenter de répartir « l'effort » entre les deux projets :  
Par exemple, les nouvelles programmations pourraient être de :  
80 % de LLS sur la Manivelle (72 logements sur 90)  
80 % de LLS sur la ZAC de la Remise

2. Activer une politique très volontariste d'acquisition du foncier privé en centre-ville afin d'accélérer le renouvellement urbain potentiel vers une programmation 100% social

Pour ce faire, il s'agirait d'estimer le nombre de logements potentiellement constructibles par du renouvellement urbain en centre-ville, ainsi que le pourcentage lié de logements locatifs sociaux nécessaires pour atteindre les 25 % de logements sociaux dans l'hypothèse de maintien de la programmation actuelle de la Manivelle et de la Remise, pourcentages qui seraient alors nécessairement très élevés.

Ces 2 scénarii posent toutefois la question de leur faisabilité, compte tenu de la valeur du foncier sur ces secteurs peu compatible avec une programmation essentiellement sociale. L'acceptabilité par les riverains de futurs programmes de logements sociaux avec d'importants volumes est également un point d'achoppement inévitable.

C'est pour ces raisons que la commune de Voisins le Bretonneux demande aux législateurs :

- un réexamen de la loi SRU/Duflot avec des rythmes de production pour atteindre les objectifs qui tiennent davantage compte des spécificités locales : effort à produire compte tenu de la situation de départ, prise en compte de la spécificité morphologique de la Ville Nouvelle de SQY (logique de quartiers pavillonnaires) qui rend sa mutation difficile à court terme, rareté et coût du foncier, capacité des réseaux viaires et d'assainissement, capacités des équipements, qualité de desserte par les transports en commun...), environnementales (préservation de la qualité du cadre de vie, des objectifs fixés par le Plan Climat Energie, le schéma Régional de Cohérence écologique...) ;
- que le décompte des logements à construire et le seuil de 25 % de logements sociaux se fassent à l'échelon de l'EPCI et de raisonner en flux, plutôt qu'en stock de logement (chaque nouvelle construction augmente l'objectif) ;
- la fin d'une logique arithmétique de la production de logements sociaux : s'appuyer sur l'expertise des EPCI et des bailleurs sociaux et construire en adéquation avec le besoin, territoire par territoire ; adapter les objectifs en fonction des besoins locaux.
- l'obligation d'un pourcentage minimum de logements locatifs sociaux dans chaque nouveau programme pour les communes dont le taux est inférieur à 25 % et un pourcentage maximum dans les communes dont le taux de logements sociaux est supérieur à 50 % ;
- de comptabiliser l'accession sociale à la propriété dans les objectifs de la loi et de l'intégrer dans le pourcentage de logements locatifs sociaux, car l'accession aidée permet à des ménages aux ressources modestes d'acquérir un logement de façon durable et donc potentiellement de sortir de la population pouvant prétendre à un logement locatif social ;
- que les maires soient décisionnaires de l'attribution des logements sociaux dans leur commune ;
- que la loi permettant la sortie des logements sociaux des habitants dont les ressources sont supérieures aux plafonds d'éligibilité à ce type de logement soit appliquée ;

Il est donc proposé au Conseil municipal d'approuver ce vœu.