

Favoriser la production de logement social

Le contrat de mixité sociale

Le site outils de l'aménagement a vocation à présenter de manière synthétique les acteurs, les procédures et les outils de l'aménagement.

La rédaction et l'actualisation de ces fiches sont assurées par le Cerema avec l'appui des ministères chargés du logement, de l'aménagement et de l'environnement.

La mixité sociale s'entend comme la cohabitation dans un même espace de groupes sociaux aux caractéristiques diverses. Erigée en politique publique, elle entend favoriser un « équilibre social » des populations sur les territoires afin de préserver la cohésion nationale et garantir l'égalité des chances. La production d'un parc de logement social varié apparaît comme un de ses vecteurs.

La loi n° 91-662 du 13 juillet 1991 dite loi d'orientation pour la ville (LOV) est le premier texte à prescrire des quotas aux communes en matière de logement social. Cela étant, le dispositif s'est rapidement avéré inefficace puisque la loi permettait aux communes d'abonder un fonds pour le logement plutôt que de se conformer à leurs obligations en matière de production de logement social.

L'article 55 de la loi n° 2000-1208 du 13 décembre 2000 relative à la solidarité et au renouvellement urbain (SRU) (codifié à l'article L. 302-5 Code de la construction et de l'H=habitation CCH) marque un tournant en instaurant un mécanisme astreignant les **communes de plus de 3 500 habitants (seuil abaissé à 1 500 habitants dans l'unité urbaine de Paris), appartenant à une agglomération de plus de 50 000 habitants comprenant au moins une commune de plus 15 000 habitants, à la production d'au moins 20% de logement social d'ici à 2025 (ce seuil est aujourd'hui fixé à 25 %)**. Le non-respect de cet objectif entraîne l'application de sanctions.

Fiche outils - janvier 2021

Le dispositif a depuis été remodelé à plusieurs reprises notamment par les lois n°2013-61 du 18 janvier 2013 relative à la mobilisation du foncier public en faveur du logement et au renforcement des obligations de production de logement social, n° 2014-366 du 24 mars 2014 pour l'accès au logement et un urbanisme rénové (ALUR), n° 2017-86 du 27 janvier 2017 relative à l'égalité et à la citoyenneté, **étendant toujours plus son champ d'application et le contrôle des services de l'Etat sur le respect par les communes de leurs obligations, tout en les recentrant sur les territoires sur lesquels la demande de logement social est avérée et plus forte.**

L'instruction du Gouvernement du 30 juin 2015 relative au renforcement de l'application des obligations pour les communes soumises à

l'article L. 302-5 du CCH à l'issue du bilan de la quatrième période triennale 2011-2013 enjoint aux préfets d'élaborer un plan d'actions en matière de logement social à l'échelle départementale et **préconise le recours à des outils contractuels, notamment le contrat de mixité sociale, afin de formaliser les relations entre les différents intervenants locaux pour coordonner leurs opérations et ainsi parvenir aux objectifs de mixité sociale.**

La loi n° 2018-1021 du 23 novembre 2018 portant évolution du logement, de l'aménagement et du numérique (ELAN) remanie une fois de plus le dispositif en mettant notamment en place un dispositif à titre expérimental de mutualisation des obligations SRU en intercommunalité.

Définition

Le contrat de mixité sociale, qui s'inscrit dans une **démarche volontariste**, est un **dispositif contractuel liant pour une durée de 3 à 6 ans l'Etat et les communes carencées en logement social au regard des dispositions de la loi SRU et qui vise à garantir que tous les outils juridiques, financiers et opérationnels envisageables sont déployés afin de combler le déficit entre l'offre et la demande de logement social et atteindre le taux de 20 à 25 % de logements sociaux d'ici la fin du dispositif prévue pour 2025.**

Ce contrat peut aussi faire intervenir d'autres acteurs ou partenaires tels que les établissements publics de coopération intercommunale (EPCI), les établissements publics fonciers locaux (EPFL), les établissements publics fonciers d'Etat (EPFE), les bailleurs sociaux concernés ou encore l'Agence nationale de l'habitat (ANAH), voire même le conseil départemental.

Champ d'application

Le **contrat de mixité sociale** intéresse **les communes concernées par le dispositif SRU, qui sont déficitaires au regard de ce même dispositif et qui font l'objet d'un arrêté de carence après avoir failli à atteindre leurs objectifs de rattrapage.**

Communes concernées par le dispositif SRU

Les communes **de plus de 3 500 habitants et de 1 500 habitants dans l'unité urbaine**

de Paris 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 % de logement social d'ici 2025. Il s'agit des communes situées en zone tendue, c'est-à-dire dans des secteurs géographiques caractérisés par un déséquilibre important entre l'offre et la demande. Les communes rurales ne sont pas concernées.

Toutefois, cette obligation est fixée à **20 %** si :

- la commune appartient à des territoires dont **la situation locale ne justifie pas un renforcement des obligations de production (cas d'un dynamisme démographique particulier)** ;
- la commune est une **commune isolée** c'est-à-dire qu'elle compte plus de 15 000 habitants en croissance démographique de plus de 5%, ne se situant pas dans une agglomération ou un établissement public de coopération intercommunale (EPCI) à fiscalité propre et justifiant d'un effort de production supplémentaire au vue du fonctionnement de leur marché local.

Néanmoins, **une commune peut être exemptée** de ses obligations par décret si :

- elle est située en dehors d'une agglomération de plus de 30 000 habitants et est insuffisamment reliée aux bassins d'activités et d'emplois par le réseau de transports en commun ;
- elle est située dans une agglomération de plus de 30 000 habitants dans laquelle le nombre de demandes de logements sociaux par rapport au nombre d'emménagements annuels, hors mutations internes dans le parc locatif social, se situe en-deçà d'un certain seuil fixé par décret ;
- plus de la moitié de son territoire urbanisé est soumis à une inconstructibilité résultant d'une zone A, B ou C d'un plan d'exposition au bruit ou d'une servitude de protection ;
- plus de la moitié de son territoire urbanisé est soumis à une inconstructibilité de bâtiment à usage d'habitation résultant de l'application du règlement d'un plan de prévention des risques technologiques ou d'un plan de prévention des risques naturels.

Les exemptions ne sont **pas applicables de plein droit**. Le fait de répondre à l'ensemble des conditions n'a que pour conséquence de rendre la commune éligible à une exemption.

Pour déterminer si la commune atteint le quota légal, les services de l'Etat procèdent chaque année à **un inventaire en coopération avec les communes concernées par la loi SRU pour décompter le nombre de logements sociaux existants sur le territoire communal**. **L'article L. 302-5 CCH fixe la liste des logements qu'il convient de décompter au titre des logements**

sociaux (tel que notamment, les logements locatifs appartenant aux organismes d'HLM, les autres logements conventionnés dont l'accès est soumis à des conditions de ressources, les logements ou les lits des logements-foyers de personnes âgées, de personnes handicapées, de jeunes travailleurs, de travailleurs migrants, des logements-foyers dénommés résidences sociales, des places des centres d'hébergement et de réinsertion sociale et des centres d'accueil pour demandeurs d'asile, les terrains locatifs familiaux en état de service destinés à l'installation prolongée de résidences mobiles, les logements du parc privé faisant l'objet d'un dispositif d'intermédiation locative ou encore les logements sociaux vendus à leur occupant, pendant une durée maximale de 10 ans. Depuis le 1^{er} janvier 2019, les logements faisant l'objet d'un bail réel solidaire sont assimilés à des logements sociaux).

Communes déficitaires et soumises au dispositif SRU

Les **communes sont déficitaires lorsque le nombre de logements sociaux existants sur le territoire communal n'atteint pas le taux légal applicable**.

Dans ces conditions, les communes déficitaires sont :

- **Soumises à un bilan annuel et redevables d'un prélèvement opéré sur leurs ressources, proportionnel à leur potentiel fiscal et au déficit en logement social par rapport à l'objectif légal**. Cependant, les communes peuvent bénéficier de déductions qui sont fonction des montants investis en faveur du logement social, ces déductions peuvent rendre nul le prélèvement. D'autre part, les communes peuvent aussi bénéficier d'exonérations du prélèvement car :
 - elles bénéficient de la dotation de solidarité urbaine et de cohésion sociale (DSU) et qu'elles disposent de plus de 15 % ou 20 % de logements locatifs sociaux ;
 - sont nouvellement soumises au dispositif SRU : dans ce cas, l'exonération du prélèvement dure trois ans, ce qui correspond au temps nécessaire aux communes concernées pour s'organiser et faire face à ces nouvelles obligations.
- **Soumises à un plan de rattrapage établi sur une période triennale** visant à permettre d'atteindre le taux légal en 2025. Ces obligations sont tant quantitatives que qualitatives.

Communes carencées

Au sortir de chaque période triennale, la commune établit un **bilan** qui permet au préfet de s'assurer du respect des obligations de rattrapage. Si **la commune n'a pas atteint ses objectifs de rattrapage**, le préfet peut, en tenant compte de la situation de la commune, des contraintes locales particulières et des projets de logements sociaux en cours de réalisation, prendre un **arrêté de carence** après en avoir informé le maire de la commune qui aura pu présenter des observations.

La prise de l'arrêté de carence entraîne l'application de sanctions qui sont les suivantes :

- la majoration jusqu'à cinq fois le prélèvement initial dû ;
- l'augmentation du seuil plafonnant les pénalités pour les communes les plus riches ;
- la possibilité de reprise de la délivrance des autorisations d'urbanisme par le préfet, sur tout ou partie du territoire des communes défaillantes, en substitution des maires ;
- la reprise automatique par le préfet du droit de préemption urbain de la commune pour la réalisation de logements sociaux ;

- l'obligation de prévoir une part minimum de 30 % de logements PLUS-PLAI dans les opérations de taille significative ;
- la possibilité pour le préfet de conclure une convention avec un bailleur social pour la réalisation d'une opération de logement social intégrant une contribution financière obligatoire de la commune ;
- la possibilité pour le préfet de conclure une convention avec un organisme agréé pour la mise en place d'un dispositif d'intermédiation locative dans le parc privé intégrant une contribution financière obligatoire de la commune ;
- le transfert du contingent communal au préfet pour loger les ménages bénéficiaires du DALO.

La prise d'un arrêté de carence sanctionne la commune mais permet ainsi au préfet de faciliter la production effective de logements sociaux.

Cependant, **la commune carencée se voit offrir la possibilité de passer un contrat de mixité sociale** afin de développer le logement social sur son territoire de façon volontaire et efficace

Mise en œuvre

Le contrat de mixité sociale formalise une **démarche volontariste et partenariale** entre la commune, l'Etat et, le cas échéant, les autres acteurs locaux.

■ Contenu du contrat

Le contrat de mixité sociale doit préciser :

- les objectifs de production de la commune en terme de logement social ;
- les opérations prévues avec leur localisation et un échéancier de réalisation ;
- les moyens et les outils que la commune entend mobiliser pour atteindre ses objectifs ;
- les obligations de chacune des parties signataires ;
- le cas échéant, le contenu du programme d'actions détaillé du PLH ;

- les modalités de mise en œuvre du droit de préemption urbain voire du droit de préemption urbain renforcé par le préfet.

En fonction de la situation de la commune, les engagements pourront porter sur différents volets :

- **un volet foncier** : il se traduit notamment par un programme d'actions foncières. Il peut aussi amener à prévoir de mener différentes analyses sur le foncier de la commune.
- **un volet urbanisme réglementaire** : il prévoit les modifications à opérer sur les documents d'urbanisme en vigueur et le cas échéant en cours d'élaboration afin d'intégrer des outils de densification ou d'ouverture à l'urbanisation en vue de la production de logements sociaux.

- **un volet urbanisme opérationnel et programmatique** : il précise la part des logements et des logements sociaux à réaliser et leur échéancier.
- **un volet logement** : il consiste à identifier les opérations à réaliser sur les parcs public et privé et les opérations d'intermédiation locative et à prévoir les interventions des bailleurs sociaux notamment.
- **un volet attribution** : il détermine la proportion du contingent de logements sociaux réservés par la commune qui sera mobilisée pour une attribution à des ménages bénéficiant du DALO et selon quelles modalités.

- **un volet financement** : il formalise l'engagement financier de la commune notamment pour assurer l'équilibre financier des opérations.

Le contrat doit aussi prévoir un **dispositif de suivi et d'évaluation** *a minima* annuel. Il est établi, en référence à un échéancier d'actions et à des objectifs précisément définis. Les effets des actions se faisant ressentir à des échelles de temps différentes, le contrat doit prédéfinir les modalités de suivi spécifiques à chaque action planifiée.

Les spécificités liées au contrat intercommunal de mixité sociale introduit à titre expérimental par la loi ELAN

EPCI concernés

Si les objectifs de production de logements sociaux et les sanctions qui s'y attachent continuent de peser sur les seules communes alors pourtant que les intercommunalités s'affirment de façon persistante dans la politique de l'habitat et du logement, l'article 130 de la loi ELAN vient de mettre en place un dispositif expérimental de mutualisation des obligations SRU des communes membres d'une intercommunalité.

Les obligations relatives à la mixité sociale pesant sur les communes peuvent désormais être transférées aux EPCI à fiscalité propre auxquels elles appartiennent via l'élaboration et la conclusion de contrats intercommunaux de mixité sociale conclus avec le préfet du département. Cette expérimentation prévue pour durer 6 ans a débuté à compter du 1er janvier 2020 et concerne les EPCI remplissant plusieurs conditions cumulatives :

- Ils figurent sur une liste établie par décret ;
- Ils sont compétents en matière de PLU ou de document d'urbanisme en tenant lieu ;
- Ils doivent être couverts par un PLH exécutoire ou un document en tenant lieu lui-même exécutoire ;

- Ils doivent avoir signé avec l'Etat une convention de délégation des aides au logement.

Ils doivent accepter de se substituer selon les conditions figurant dans le contrat intercommunal de mixité sociale, à l'ensemble de leurs communes membres concernées par le dispositif SRU (qu'il s'agisse du taux de 25 % ou de 20 %).

La métropole de Lyon et les communes situées sur son territoire entrent également dans le champ des personnes susceptibles de participer à l'expérimentation.

Contrat

Le **projet de contrat doit avoir été adopté selon les conditions de majorité habituelles** à savoir par l'organe délibérant de l'EPCI et par les 2/3 des conseils municipaux des communes membres représentant plus de la moitié de leur population totale, ou la moitié au moins des conseils municipaux représentant les 2/3 de la population.

Après la délibération, la conclusion du contrat entre le représentant de l'Etat dans le département et le président de l'EPCI doit intervenir au plus tard le 31 décembre de l'année précédant la première période triennale du contrat.

Il n'existe aucune sorte de clause-type mais le contrat doit déterminer :

- les objectifs de réalisation de logements sociaux à atteindre dans chacune des communes membres qui devront permettre de réaliser la totalité des obligations du dispositif SRU.
- les modalités d'association de chacune des communes membres à la mise en œuvre des obligations assumées par l'EPCI ;
- les contributions financières réciproques nécessaires entre les communes et l'EPCI. Les montants de ces contributions ne pourront être inférieurs aux montants que les communes auraient dû acquitter en l'absence de la conclusion du contrat intercommunal de mixité sociale.

Le contrat a pour objet de **permettre à l'EPCI d'assumer la totalité des obligations découlant du dispositif de la loi SRU qui incombent normalement à ses communes concernées.**

Cela a pour effet de couvrir les communes contre l'ensemble des éventuelles sanctions, notamment financières, car celles-ci frappent désormais l'EPCI. L'EPCI couvre même les communes après l'arrivée du terme du contrat ou sa résiliation si les sanctions concernent la période triennale écoulée.

Fin du dispositif

Le contrat intercommunal de mixité sociale peut prendre fin de différentes manières :

- **Dénonciation par une commune** : dans cette situation, les autres signataires dont les communes ne peuvent amender ou renégocier ledit contrat. Ce dernier est donc résilié en sa totalité et à l'égard de toutes les parties ;
- **Dénonciation par l'EPCI** : elle peut intervenir par délibérations concordantes de l'organe délibérant de l'EPCI et par les 2/3 des conseils municipaux des communes membres représentant plus de la moitié de leur population totale, ou la moitié au moins des conseils municipaux représentant les 2/3 de la population.
- **Arrivée du terme** : la loi ne prévoit aucun formalisme particulier.

Les logements locatifs réalisés à l'occasion du contrat intercommunal de mixité sociale sont réputés avoir été produits sur le territoire des communes membres de l'EPCI, selon les modalités et dans des proportions définies par le contrat.

Aussi, les communes sont immédiatement et individuellement soumises à nouveau à l'ensemble du dispositif SRU.

Intérêts et points de vigilance

- Le contrat de mixité sociale est un bon outil de coopération et de sensibilisation à l'enjeu de mixité sociale pour les communes qui ont du mal à prendre part à l'effort de production de logement social ;
- La volonté de la commune de s'associer à d'autres acteurs , tout comme les conditions de réalisation des contrats de mixité sociale constituent un élément d'appréciation positif ou négatif, selon le cas, des difficultés rencontrées le cas échéant par la commune lors du bilan des prochaines périodes triennales. Une attitude volontariste, dans le cadre d'une démarche partenariale, pourrait favoriser l'appui du préfet à l'occasion de ce bilan.
- Attention : il peut être mis fin au contrat, unilatéralement par l'Etat, lorsque, lors des revues de projets annuels, il apparaîtrait que l'effort des communes est manifestement insuffisant, sans que ces insuffisances soient justifiées par des circonstances particulières.

Textes de référence

- Loi n° 2000-1208 du 13 décembre 2000 relative à la solidarité et au renouvellement urbains (SRU), art. 55
- Loi n° 2013-61 du 18 janvier 2013 relative à la mobilisation du foncier public en faveur du logement et au renforcement des obligations de production de logement social, titre II
- Loi n° 2014-366 du 24 mars 2014 pour l'accès au logement et un urbanisme rénové (ALUR)
- Loi n° 2017-86 du 27 janvier 2017 relative à l'égalité et à la citoyenneté
- Loi n° 2018-1021 du 23 novembre 2018 portant évolution du logement, de l'aménagement et du numérique (ELAN), art. 130
- Code de la construction et de l'habitation : art. L. 302-5 à L. 302-9-2
- Instruction 30 juin 2015 relative au renforcement de l'application des obligations pour les communes soumises à l'article L. 302-5 du CCH à l'issue du bilan de la quatrième période triennale 2011-2013
- Instruction du 23 juin 2020 relative aux conditions de réalisation du bilan triennal et de la procédure de constat de carence au titre de la période 2017-2019

Pour aller plus loin ●●●

Site outils de l'aménagement :

<http://outil2amenagement.cerema.fr/>

Rubrique Logement-habitat :

<http://outil2amenagement.cerema.fr/developper-une-offre-nouvelle-r669.html>

Rédacteurs ●●●

Audrey Lebeau, Adden avocats pour le Cerema

Contacts ●●●

Cerema Territoires et Ville :

<http://outil2amenagement.cerema.fr/contact-a642.html>

Sarah Olei, Raphaèle Ratto

Maquettage

www.laurentmathieu.fr

Date de publication

mars 2021

© 2020 - Cerema
La reproduction totale ou
partielle du document doit
être soumise à l'accord
préalable du Cerema.

Commander ou télécharger nos ouvrages sur
www.cerema.fr

Aménagement et cohésion des territoires - Ville et stratégies urbaines - Transition énergétique et climat - Environnement et ressources naturelles - Prévention des risques - Bien-être et réduction des nuisances - Mobilité et transport - Infrastructures de transport - Habitat et bâtiment