



HAL
open science

La loi SRU et les quotas de logements sociaux : 15 ans après, quel bilan ?

Sandrine Levasseur

► **To cite this version:**

Sandrine Levasseur. La loi SRU et les quotas de logements sociaux : 15 ans après, quel bilan ?. OFCE Notes du Blog, 2015, 54. hal-03567995

HAL Id: hal-03567995

<https://sciencespo.hal.science/hal-03567995>

Submitted on 12 Feb 2022

HAL is a multi-disciplinary open access archive for the deposit and dissemination of scientific research documents, whether they are published or not. The documents may come from teaching and research institutions in France or abroad, or from public or private research centers.

L'archive ouverte pluridisciplinaire **HAL**, est destinée au dépôt et à la diffusion de documents scientifiques de niveau recherche, publiés ou non, émanant des établissements d'enseignement et de recherche français ou étrangers, des laboratoires publics ou privés.

La loi SRU et les quotas de logements sociaux

15 ans après, quel bilan ?

Sandrine Levasseur

Le 13 décembre 2015, la loi sur la solidarité et le renouvellement urbains, dite loi SRU, fête ses 15 ans. Son article le plus connu, l'article 55, est aussi le plus important et le plus ambitieux puisqu'il enjoint les « grandes » communes d'accueillir au moins 20 % de logements sociaux sur leur territoire à l'horizon de 2022. Cet article de loi, plutôt controversé, a fait l'objet de multiples tentatives de détricotage durant les années 2000. Il a finalement été renforcé dans le cadre de la loi ALUR, à la fois dans ses objectifs (les quotas ayant été portés à 25 % dans un certain nombre de villes) et dans ses moyens (les communes contrevenantes perdant une partie de leurs prérogatives qui reviennent au préfet). Quinze ans plus tard, quel bilan peut-on tirer de la loi SRU et de ses quotas de logements sociaux ?

La loi SRU du 13 décembre 2000

Ce que dit la loi

La loi SRU du 13 décembre 2000 fixe comme objectif un minimum de 20 % de logement sociaux à l'horizon de 2022 pour toute commune de plus de 3 500 habitants (de plus de 1 500 habitants en Île-de-France) appartenant à des agglomérations de plus de 50 000 habitants et comportant une ville-centre d'au moins 15 000 habitants. Le quota de logements sociaux est défini par rapport aux résidences principales (et non par rapport à l'ensemble des résidences, ce qui exclut donc du calcul les résidences secondaires)¹. Les logements sociaux comptabilisés sont des logements offerts à la location soit par des bailleurs sociaux (l'essentiel), soit par des bailleurs privés au travers de conventionnement.

Le mode de calcul en vue d'atteindre l'objectif repose sur un principe simple : l'écart par rapport à l'objectif de 20 % doit être comblé à hauteur de 5 % par an sur 20 ans. Concrètement, la loi fixe tous les trois ans un nombre précis de logements sociaux à construire (tout du moins à financer) par commune. À l'issue de ces trois ans, un bilan du plan triennal est réalisé par le préfet. Les communes dont le pourcentage de logements sociaux est en deçà de 20 % se voient alors imposer un prélèvement (dit brut) dont elles peuvent cependant déduire les dépenses en faveur du logement social (e.g. subventions foncières, moins-values sur les terrains et logements préemptés, travaux de viabilisation en vue d'accueillir du logement social). Ce prélèvement, net des dépenses, est annuel et applicable pendant trois ans jusqu'au prochain bilan triennal. En outre, à l'issue du bilan, le préfet peut promulguer un constat de carence à l'encontre des communes n'ayant pas atteint l'objectif triennal. Ce constat, laissé à l'appréciation du préfet, tient compte des difficultés auxquelles fait face la commune pour satisfaire son objectif (e.g. difficultés à mobiliser du foncier, décroissance de sa population).

Le calcul du prélèvement brut distingue deux types de communes en fonction de leur richesse mesurée par le potentiel fiscal². Ainsi, pour les communes dont le potentiel fiscal par habitant est inférieur à 5 000 francs (*i.e.* 762 euros), la taxe est égale à 1 000 francs (*i.e.* 152 euros) par logement social manquant. Pour les autres communes, le prélèvement est fixé à 20 % du potentiel fiscal par habitant multiplié par le pourcentage de logements sociaux manquants, avec un plafond fixé à 5 % du montant des dépenses réelles de fonctionnement de la commune de l'année précédente. Le préfet peut, le cas échéant, majorer le prélèvement des communes pour lesquelles un constat de carence a été établi. Le taux de majoration maximal est alors égal au rapport entre le nombre de logements sociaux non réalisés et l'objectif total du plan triennal. En d'autres termes, le préfet peut majorer le prélèvement jusqu'à 100 %.

L'article 55 de la loi SRU a fait l'objet de plusieurs modifications depuis sa promulgation. Pour l'essentiel, ces modifications ont visé à modifier le prélèvement (son mode de calcul, sa majoration) de façon à ce qu'il constitue davantage une incitation à respecter les obligations de construction. Le renforcement des pouvoirs du préfet a constitué l'autre volet essentiel de modification de la loi dès lors qu'il est apparu que le système d'incitations était inopérant pour certaines communes (voir plus loin).

Ce que la loi implique concrètement

Dans les faits, la mise en place de quotas de logements sociaux a conduit bon nombre de communes à :

- i) intégrer la réalisation de programmes de logements sociaux dans les documents d'urbanisme ;

1. Ce point mérite d'être souligné : il explique pourquoi les communes « touristiques » se doivent de construire relativement peu de logements sociaux au regard de la loi SRU, indépendamment de leur volonté de respecter (ou non) le quota.

2. Le potentiel fiscal est constitué des trois taxes « ménages » et de la cotisation foncière des entreprises.

- ii)* faciliter la réalisation de logements sociaux, notamment au travers de la mise à disposition de terrains publics, pouvant aller jusqu'à la fourniture du foncier public aux bailleurs sociaux ;
- iii)* subventionner (au-delà de la fourniture du foncier) la construction des logements sociaux de façon à ce que les bailleurs sociaux puissent équilibrer leurs opérations ;
- iv)* à préempter des terrains ou des logements en vue d'une réhabilitation en logement social.

Enfin, la loi SRU a obligé un certain nombre d'élus municipaux à communiquer autour de la loi SRU, de la solidarité qu'elle impose et de la mixité sociale qu'elle oblige. En effet, la loi SRU en imposant un quota de 20 % de logements sociaux impose du même coup que, sur le territoire communal, un ménage sur cinq, parmi les résidences principales, remplit les caractéristiques (moyennes) suivantes³ :

- i)* être souvent une famille avec au moins trois enfants ou alors une famille monoparentale (ce dernier type de famille représentant 16 % des ménages du parc social contre 7 % dans l'ensemble des ménages en 2006, d'où une surreprésentation au sein du parc social) ;
- ii)* disposer de ressources modestes (le revenu moyen des ménages du parc social étant inférieur de 30 % à celui de l'ensemble des ménages) ;
- iii)* présenter une tendance à la précarité plus élevée que l'ensemble des ménages (13,5 % des ménages du parc social étaient au chômage contre 8,8 % pour l'ensemble de la population en 2006) ;
- iv)* être davantage issu de l'immigration que la moyenne nationale (avec une part de ce type de ménage dans le parc social de 17,5 % en 2006 contre 9,6 % dans l'ensemble de la population).

Dans les communes n'ayant jamais compté de logements sociaux, caractérisées par l'entre soi depuis plusieurs décennies pour des raisons historiques et/ou culturelles, la présence de ces nouveaux types de ménages sur le territoire communal ne va pas nécessairement de soi⁴.

Les évolutions de la loi au cours des années 2000

Hors loi ALUR, les évolutions les plus notables de la loi SRU ont été introduites en 2006 dans le cadre de la loi ENL (ou Engagement national pour le logement) puis en 2007 dans le cadre de la loi DALO (ou Droit au logement opposable).

La loi ENL soumet toutes les communes à la même règle de calcul du prélèvement, soit la règle du « 20 % du potentiel fiscal par habitant par logement social manquant », appliquée auparavant uniquement aux communes dont le potentiel

3. Les données statistiques qui suivent se réfèrent à l'année 2006, soit le moment où les élus et leurs électeurs commencent à s'approprier la loi SRU, éventuellement pour ne pas la respecter. Les données sont issues de Courrier des maires et des élus locaux (2010), INSEE/IAU (2009), Madec et Richard (2015).

4. Voir par exemple la thèse de Maurin (2004) selon laquelle la ségrégation sociale (la « ghettoisation ») s'explique avant tout par « le haut » de l'échelle sociale.

fiscal était supérieur à 762 euros par habitant. Par ailleurs, pour ne pas faire l'objet d'une majoration, la commune doit avoir mis en chantier au moins 30 % de logements locatifs sociaux par rapport au nombre total de logements commencés. En outre, des commissions départementales sont créées avec deux missions principales : évaluer les recours des communes et doubler, le cas échéant, le prélèvement majoré du préfet⁵.

La loi DALO de 2007 élargit le champ d'application de la loi SRU aux communes appartenant à une intercommunalité sur le même modèle que celles appartenant à une agglomération (communes de plus de 3 500 habitants, etc.). Pour les « nouvelles » communes soumises à la loi SRU, le prélèvement n'est cependant effectif qu'à partir de 2014.

Le renforcement de la loi SRU dans le cadre de la loi ALUR

À plusieurs reprises durant les années 2000, l'article 55 de la loi SRU a fait l'objet de volonté de détricotage (e.g. comptabilisation de l'accession sociale à la propriété dans le quota des 20 % de logements sociaux, loi applicable au niveau de l'agglomération). Il a finalement été renforcé dans le cadre de la loi ALUR tant dans ses objectifs que dans ses moyens. Pour les communes les plus récalcitrantes à l'objectif de rattrapage de construction de logements sociaux, l'incitation laisse même la place à la coercition.

La loi ALUR du 18 janvier 2013 porte à **25 % le quota de logements sociaux à atteindre d'ici 2025**. Seuls font exception les territoires ne justifiant pas d'un effort de production supplémentaire où le taux est maintenu à 20 %⁶. Par ailleurs, les communes de plus de 15 000 habitants en croissance démographique ne relevant ni d'une agglomération ni d'une intercommunalité de plus de 50 000 habitants sont désormais soumises à l'obligation de disposer d'au moins 20 % de logements sociaux sur leur territoire⁷. Ces mesures s'appliquent dès 2014 selon un principe de réalisation d'une part croissante des logements manquants en vue d'atteindre le quota (20 ou 25 % selon les cas) : 25 % des logements manquants pour la période triennale 2014-2016, 33 % pour 2017-2019, 50 % pour 2020-2022 et enfin 100 % des logements sociaux manquants pour la période triennale 2023-2025.

Compte tenu du caractère insuffisamment incitatif du prélèvement tel que pratiqué jusqu'en 2013, la loi ALUR et les ordonnances subséquentes renforcent les pouvoirs du préfet :

- en lui donnant la possibilité de majorer jusqu'à cinq fois le prélèvement de la commune n'ayant pas atteint son objectif de construction de logement

5. Chaque commission départementale est présidée par le préfet, les maires n'ayant pas atteint l'objectif triennal ainsi que des bailleurs sociaux et associations engagées dans le logement des personnes défavorisées opérant sur le territoire des dites communes.

6. Ces territoires, situés en zones non tendues, se définissent notamment par une faible demande en logement social et un faible pourcentage de bénéficiaires de l'allocation-logement.

7. La liste des [territoires concernés](#) est donnée au *Journal Officiel*.

La loi SRU et les quotas de logements sociaux : 15 ans après, quel bilan ?

social sur la *période triennale*. En outre, le plafond du prélèvement est porté à 7,5 % des dépenses réelles de fonctionnement de la commune contre 5 % auparavant ;

- en étendant son **droit de préemption** aux logements dans les communes carencées, en sus de son droit de préemption existant déjà pour les terrains ;
- en lui donnant la possibilité de délivrer les permis de construire en lieu et place du maire dans les communes carencées ;
- en lui permettant d'attribuer directement les logements sociaux des contingents communaux, notamment pour y loger les ménages DALO.

Le 26 octobre 2015, le Comité interministériel à l'égalité et à la citoyenneté a publié une liste de 36 communes carencées au titre du bilan triennal 2011-2013 dans lesquelles le préfet va se substituer au maire pour 1) préempter des terrains et des logements, 2) délivrer les permis de construire et 3) mobiliser des logements vacants dans le parc privé.

Une seconde liste de communes mises sous tutelle préfectorale sera publiée au premier semestre 2016 alors que le projet de loi « Egalité des territoires et citoyenneté », dont l'examen au Parlement est prévu début 2016, précisera les mesures à l'encontre des communes ne respectant pas les obligations de constructions de logements sociaux fixée par la loi SRU.

État des lieux

L'état des lieux est tout d'abord réalisé au niveau communal avec un focus particulier sur les communes carencées puisque c'est pour celles-ci que le caractère incitatif du prélèvement est *a priori* insuffisant. Puis, l'état des lieux est dressé au niveau national afin de juger de l'efficacité du dispositif en général, hors spécificités communales.

Au niveau communal

Selon les données du ministère du Logement, de l'égalité des territoires et de la ruralité, **sur la dernière période triennale 2011-2013**, 1 022 communes concernées par l'article 55 de la loi SRU devaient « faire un effort de production supplémentaire afin de tendre vers 20 % de logements sociaux sur leur territoire ». Sur ces 1 022 communes, 221 d'entre elles n'ont pas atteint leur objectif triennal et font l'objet d'un constat de carence.

Le pourcentage de communes carencées (22 % sur le bilan 2011-2013) est en augmentation relativement aux bilans précédents où il était de 14 à 15 % (Fondation Abbé Pierre, 2011 ; Chapelon et Schmit, 2011). L'augmentation des communes carencées est donc sensible au cours du dernier bilan triennal.

Le bilan triennal 2011-2013, combiné aux caractéristiques des communes carencées, permet d'établir la synthèse suivante :

- **Les communes carencées sont des communes riches** : en 2013, leur potentiel financier était, en moyenne, de 1 101 euros par habitant contre 718 euros par habitant pour l'ensemble des communes de France métropolitaine (tableau 1)⁸.
- **Les communes carencées se trouvent avant tout dans la région PACA** qui compte 40 % des communes carencées (tableau 1). L'Île-de-France et le Languedoc-Roussillon comptent pour respectivement 18 et 14 % des communes carencées. En PACA, sur les 146 communes soumises à la loi SRU en 2011-2013, 88 d'entre elles sont carencées (soit 60 %). En Île-de-France, sur les 185 communes soumises à la loi SRU, 40 d'entre elles sont carencées (soit 21 %).
- **Le taux de réalisation de l'objectif triennal est faible, en moyenne de 36 % sur l'ensemble des communes carencées** (tableau 1). Il diffère assez peu du taux de réalisation observé lors des précédents bilans triennaux. Au total, les 221 communes carencées du bilan 2011-2013 ont construit 7 300 logements sociaux tandis que les objectifs triennaux leur en avaient commandé 18 000.
- **Les prélèvements en cas de non-respect de l'objectif triennal de construction de logements sociaux ont été majorés en moyenne de 78 %** alors que la loi permet une majoration pouvant aller jusqu'à 400 % (tableau 1). En fait, la majeure partie des préfets applique toujours l'ancienne règle : pour un très grand nombre de communes, la majoration du prélèvement est égale au taux de non réalisation de l'objectif triennal (graphique 1). Pour autant, six communes ont fait l'objet d'une majoration maximale (soit 400 %) pour des pourcentages de réalisation de l'objectif triennal très différents puisque allant de 0 à 60 %. Inversement, cinq communes dont le taux de réalisation de l'objectif triennal n'a pourtant pas dépassé 6 % n'ont pas été majorées.
- **En l'absence de dépenses en faveur du logement social, les communes carencées encourent un prélèvement brut d'un montant total de 37,7 millions d'euros, soit 171 000 euros en moyenne par commune carencée⁹**. Cela équivaut à un prélèvement brut moyen par habitant de 144 euros alors qu'une majoration maximale par les préfets aurait pu conduire à un prélèvement brut par habitant de 409 euros (tableau 1).
- **Les communes carencées en 2013 se caractérisent par une forte inertie en matière de non construction de logements sociaux en vue de satisfaire le quota SRU**. Ainsi, en Île-de-France, le pourcentage moyen de logements sociaux dans 37 communes carencées en 2013 était de 9,2 %

8. Le potentiel financier est égal au potentiel fiscal, auquel on ajoute la [dotation globale de fonctionnement \(DGF\)](#) provenant de l'État. Le potentiel financier prend en compte l'ensemble des ressources stables d'une collectivité, il constitue une meilleure mesure de la richesse d'une commune relativement au seul potentiel fiscal.

9. Le prélèvement brut moyen par commune est proche de celui du précédent bilan triennal, soit 179 000 euros (Chapelon et Schmit, 2011).

en 2013 contre 5,9 % en 2002 (graphique 2). En 11 ans, elles n'ont donc augmenté leur pourcentage de logements sociaux que de 3,3 points.

- **Une relative inertie se retrouve aussi dans les communes soumises à l'article 55 de la loi SRU mais non carencées**, car ayant atteint leur objectif triennal voire leur objectif de 20 % de logement sociaux. Par exemple, en Île-de-France, le pourcentage moyen de logements sociaux des communes non carencées en 2013 mais déjà concernées par la loi SRU en 2002 n'a augmenté que de 4,2 points en 11 ans, passant de 9,6 % en 2002 à 13,8 % en 2013 (graphique 3). Il est évident qu'à ce rythme de progression même les communes non carencées n'atteindront pas leur objectif de 20 % de logements sociaux en 2022 et de 25 % en 2025.
- **Les communes carencées présentent, en moyenne, un taux élevé de propriétaires occupants au titre de la résidence principale**, supérieur de 7,5 point à celui observé pour l'ensemble des communes hors zone rurale (68,8 % contre 61,3 %) ¹⁰. De même, à l'exception de l'Île-de-France, les communes carencées présentent, en moyenne, un taux de résidences secondaires bien supérieur à celui observé pour l'ensemble des communes hors zone rurale (5 %). Il ne faut pourtant pas déduire de ces statistiques descriptives que la présence d'un pourcentage élevé de propriétaires occupants ou de résidences secondaires dans les communes constitue un frein à la construction de logements sociaux au travers, par exemple, de pressions exercées sur les élus ¹¹. Il est plus intéressant de constater que s'il existe bien une corrélation négative entre le taux de réalisation de l'objectif triennal et le pourcentage de propriétaires occupants (ou celui de résidences secondaires), cette corrélation n'est pas significative aux seuils statistiques usuels ¹².
- **Le taux de logements vacants dans les communes carencées n'est pas très élevé** : il est de 5,6 % en moyenne contre 6,9 % dans l'ensemble des communes hors zone rurale. La transformation de logements vacants en logements sociaux dans les communes carencées ne pourra véritablement constituer une manne, y compris dans les communes sous tutelle préfectorale ¹³.

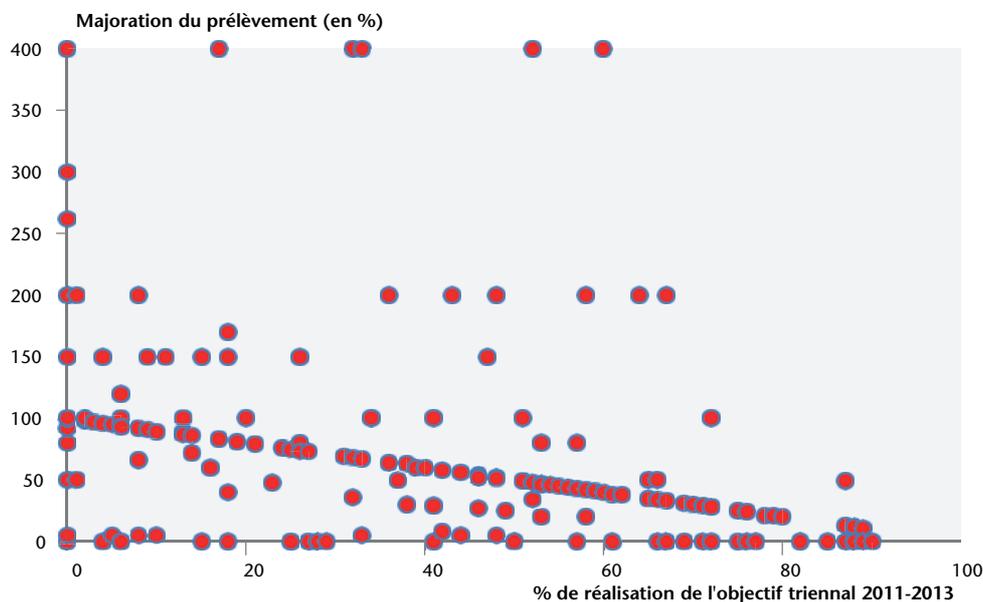
10. L'échantillon comparatif dit « hors zone rurale » est constitué des communes de plus de 3 500 habitants (1 500 habitants en Île-de-France), de façon à gommer les biais en termes de propriété propres aux communes rurales.

11. En effet, ces résultats s'expliquent en partie par la façon dont la statistique est construite.

12. Une étude économétrique plus approfondie permettrait cependant d'analyser si le taux de propriétaires occupants (ou de résidences secondaires) sont des déterminants ou non du taux de réalisation de l'objectif triennal.

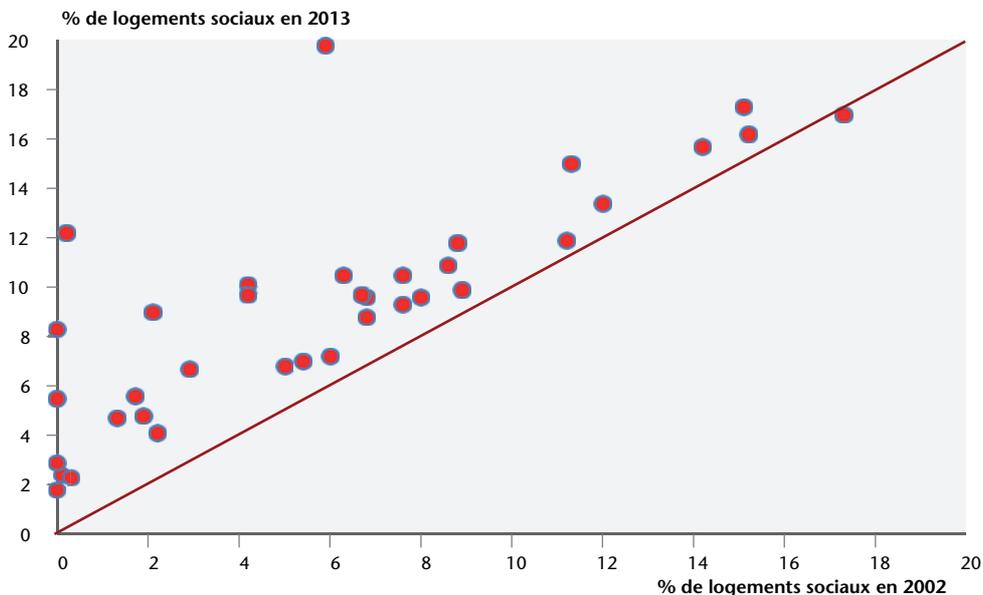
13. Le taux de vacance ne peut être réduit à 0. D'ailleurs, il ne doit pas l'être puisque la vacance des logements permet d'assurer la fluidité des marchés immobiliers à la location et à l'acquisition. Jacquot (2007) estime qu'un taux de logements vacants de 6 % constitue un point bas : en deçà, il empêche un fonctionnement normal des marchés immobiliers. Cela étant, lorsque c'est possible et aussi minimales soient les résultats, cela n'empêche pas de mobiliser des logements vacants en vue de les transformer en logements sociaux.

Graphique 1. Pourcentage de réalisation de l'objectif triennal 2011-2013 et majoration du prélèvement*



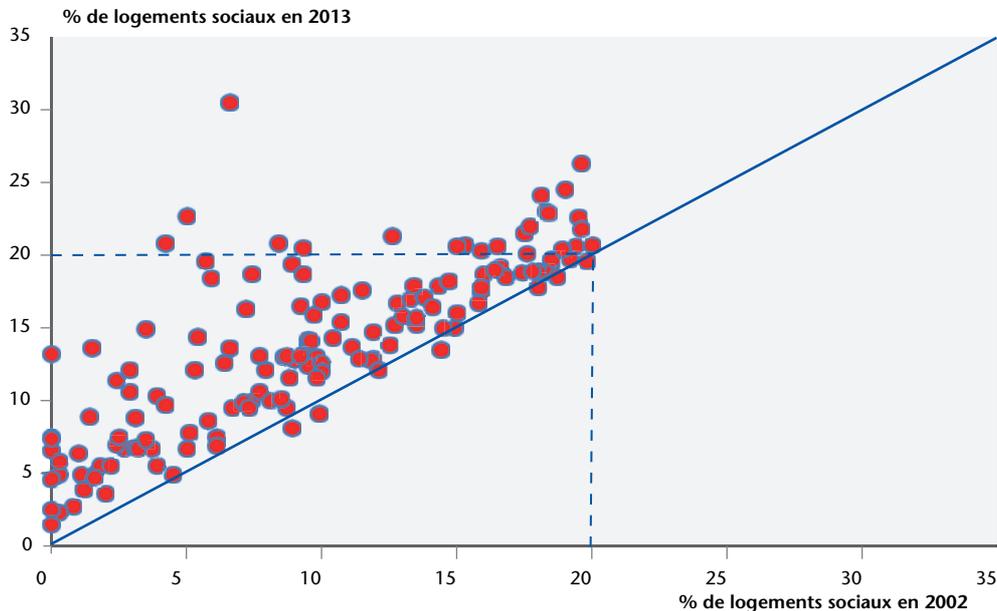
* La pénalité va de 0 (absence de majoration) à 400 % (majoration maximale permise par la loi).
 Champ : 221 communes carencées à l'exception des trois communes ayant un taux de réalisation négatif de leur objectif du fait de logements sociaux détruits (pour des raisons de visibilité du graphique).
 Source : Ministère du Logement, de l'égalité des territoires et de la ruralité.

Graphique 2. Pourcentage de logements sociaux dans 37 villes d'Île-de-France carencées en 2013 (comparaison 2002 et 2013)



* Parmi les 40 communes d'Île-de-France carencées en 2013, trois d'entre elles n'étaient pas soumises à la loi SRU en 2002, d'où l'échantillon de 37 communes retenues.
 Source : Ministère du Logement, de l'égalité des territoires et de la ruralité ; inventaire SRU.

Graphique 3. Pourcentage de logements sociaux dans les 146 villes d'Île-de-France concernées par l'article 55 de la loi SRU en 2002 mais non carencées en 2013 (comparaison 2002 et 2013)



Source : Ministère du Logement, de l'égalité des territoires et de la ruralité ; inventaire SRU.

- **Les communes carencées sont plutôt des communes de petite taille**, en moyenne de 9 000 habitants (tableau 1). Or, le pourcentage de logements sociaux semble en partie lié à la taille de la commune, les grandes villes ayant en moyenne une plus grande part de logements sociaux que les communes de taille plus modeste (graphique 4). On peut en effet présumer que, toutes choses égales par ailleurs, la possibilité de libérer du foncier, de préempter des terrains et logements, d'inclure des logements dans les documents d'urbanisme augmente avec la taille de la commune, indépendamment de la volonté des édiles d'accueillir des logements sociaux. La non-majoration du prélèvement alors même que le taux de réalisation du bilan triennal est très faible (voir graphique 1) tient compte de ces difficultés *objectives* à financer du logement social.
- **Les communes sous tutelle préfectorale se distinguent essentiellement des autres communes carencées** par un pourcentage de logements sociaux plus faible (4,7 % contre 6,2 % pour l'ensemble des communes carencées) ce qui, conjugué à un potentiel fiscal un peu plus élevé (975 € contre 918 €) et à un taux de majoration supérieure (148 % contre 78 %), se traduit par un prélèvement brut par habitant beaucoup plus élevé (312 € contre 144 €). La mise sous tutelle préfectorale de ces communes et les mesures coercitives qu'elle induit pour construire du logement social se justifie par l'impact insuffisant des mesures incitatives sur la construction de logements sociaux dans ces communes. Très souvent, en effet, ces communes sont des récidivistes du constat de carence.

Tableau. Caractéristiques des communes carencées du bilan triennal 2011-2013

	Total	dont PACA	Île-de-France	Languedoc-Roussillon	Communes sous tutelle préfectorale*
Nombre de communes carencées	221	88	40	33	36
Taux de réalisation de l'objectif triennal	36	50	39	34	30
Majoration de l'amende	78	66	83	83	148
Potentiel financier moyen par habitant en 2013 (en €)	1 101	1 119	1 215	956	1 155
Potentiel fiscal moyen par habitant en 2013 (en €)	918	946	1 082	694	975
Prélèvement brut**					
Total en 2013 (millions d'€)	37,7	15,7	11,3	3,9	14,7
Moyen par habitant en 2013 (en €)***	144	161	189	116	312
Maximum moyen par habitant (en €)****	409	342	504	323	701
Données démographiques moyennes (INSEE)*****					
Pourcentage de logements sociaux en 2012 (en % des résidences principales)	6,2	6,0	6,8	4,8	4,7
Taux de propriétaires occupants en 2012 (en % des résidences principales)	68,8	65,5	73,4	67,9	69,8
Taux de logements vacants en 2012 (en % du total des logements)	5,6	5,8	5,4	5,5	5,1
Taux de résidences secondaires en 2012 (en % du total des logements)	8,7	10,1	2,1	17,8	9,3
Nombre d'habitants au titre de la résidence principale	9 062	11 012	11 745	6 714	13 640

* Communes carencées dans lesquelles le préfet s'est substitué au maire pour certaines prérogatives (octroi des permis de construire, préemption des logements et terrains, mobilisation des logements vacants) sur décision du 26 octobre 2015.

** Il s'agit d'une approximation compte tenu des données disponibles. Le prélèvement brut est calculé comme suit: logements sociaux manquants (en 2012) x potentiel fiscal (en 2013) x 20 %.

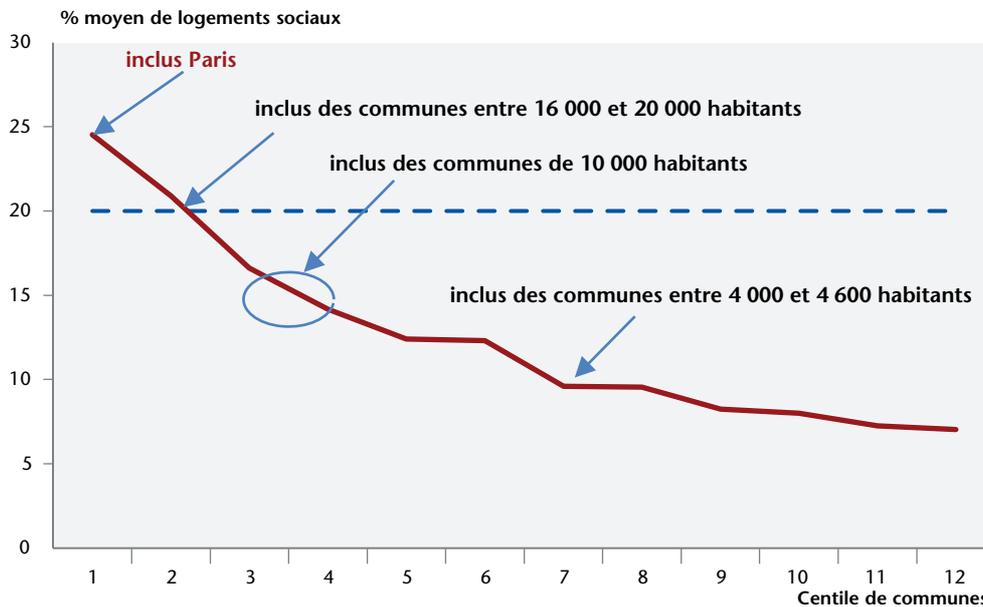
*** Il s'agit du prélèvement brut effectivement majoré par le préfet.

**** Il s'agit du montant brut qui aurait pu être prélevé si le préfet avait appliqué la majoration maximale de 400 %.

***** Nous utilisons ici les données INSEE, lesquelles peuvent différer des données de l'inventaire SRU, du fait d'un champ de logements sociaux plus restreint (logements HLM uniquement).

Source: Ministère du Logement, Observatoire des territoires, INSEE, Ministère de l'Intérieur DGCL S/D des finances locales; calculs de l'auteur.

Graphique 4. Part de logements sociaux dans les résidences principales (par centile de communes*)



* Part moyenne de logements sociaux dans les résidences principales par centile de communes classées par ordre décroissant du nombre d'habitants. Chaque centile comporte 365 communes et seuls les 12 premiers sont représentés. Champ: communes françaises de France métropolitaine.
Source : INSEE, calculs de l'auteur.

Bilan au niveau national

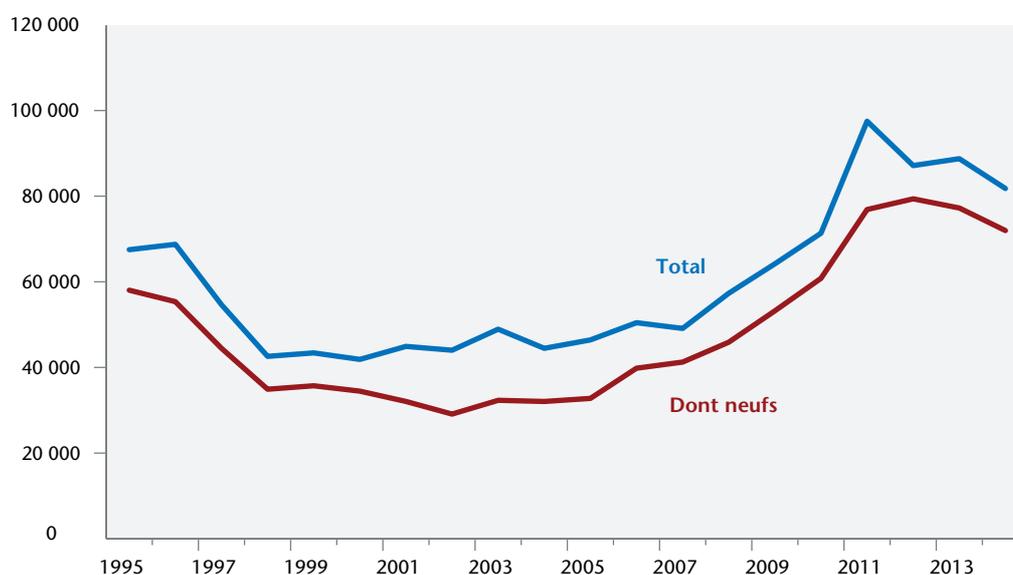
Le bilan est un peu moins désespérant au niveau national. Les quinze dernières années se caractérisent par une reprise plutôt forte du financement de logements sociaux et *in fine* de leur mise en service, stoppant net la baisse observée à partir du milieu des années 1990 (graphique 5).

Pour autant, les communes soumises à l'obligation de rattrapage dans le cadre de la loi SRU ont réalisé moins de 40 % de cette offre de nouveaux logements sociaux (Chapelon et Schmit, 2011). Les 60 % restant sont essentiellement le fait de communes dont le taux de logements sociaux est au delà (et dans certains cas, très au-delà) du quota de 20 %.

Du fait de ces deux mouvements (relative atonie de la construction dans les communes en obligation de rattrapage et poursuite du dynamisme dans celles ayant déjà atteint leur quota), la répartition des logements sociaux entre les communes a assez peu évolué au cours des quinze dernières années et leur concentration spatiale reste forte. Par exemple, la courbe de Lorenz pour les communes d'Île-de-France soumises à la loi SRU montre que les 20 % des plus grandes communes (soit 80 communes sur 405) accueillait 70,5 % des logements sociaux de la région en 2012 (graphique 6). Une concentration équivalente des logements sociaux en Île-de-France était déjà observée en 2007. La courbe de Lorenz théorique, qui postule que toutes les communes d'Île-de-France disposaient de 20 % de logements sociaux en 2012, montre une réparti-

tion un peu moins concentrée des logements sociaux, avec les 20 % des plus grandes communes comptabilisant 65,5 % de la masse des logements. Cette courbe de Lorenz a été construite en *diminuant* le nombre de logements sociaux dans les communes dépassant le quota des 20 %. Notre idée, en effet, est que lorsque les logements sociaux représentent plus de 40 ou 50 % des logements sur un territoire communal, ils ne remplissent plus leur rôle en termes de mixité sociale même s'ils constituent une offre de logements pour les ménages les plus modestes.

Graphique 5. Nouvelles mises en service de logements sociaux (hors démolitions et acquisitions)

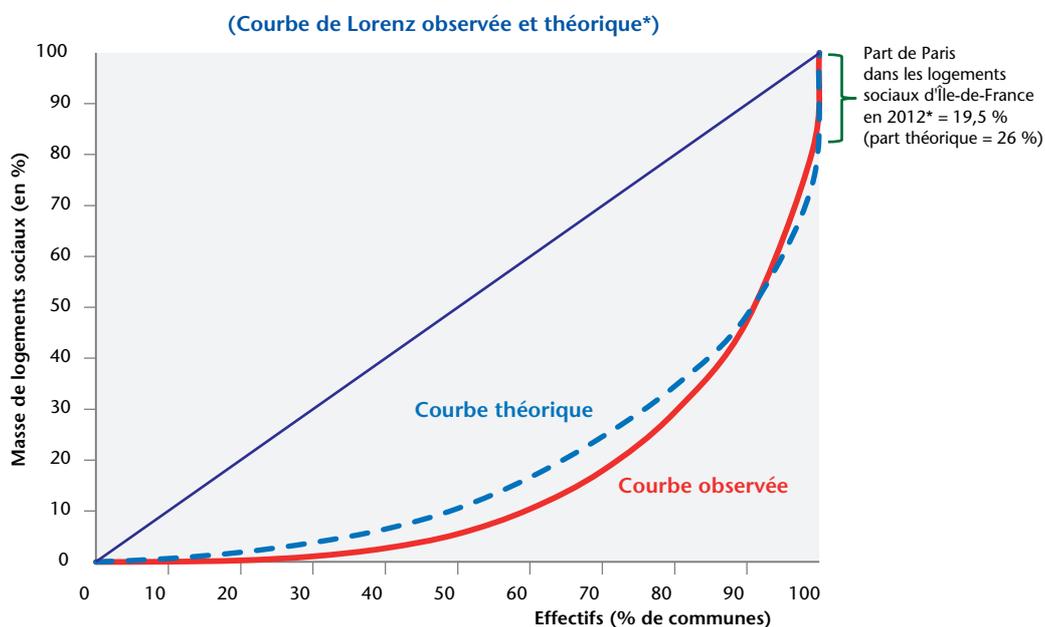


Source : INSEE, Ministère du Logement.

La reprise de la construction de logements sociaux au niveau national au cours des quinze dernières années doit cependant être relativisée au regard des évolutions démographiques. En effet, la part des ménages locataires du parc social n'a pas augmenté, elle a même baissé d'un petit point de pourcentage depuis 1995 pour se stabiliser à un peu moins de 19 % (graphique 7). L'offre de nouveaux logements sociaux depuis le milieu des années 2000 suit donc peu ou prou la croissance des nouveaux ménages.

Le dynamisme démographique constitue un facteur explicatif important des difficultés *objectives* de certaines communes à atteindre leur quota de 20 % de logements sociaux.

**Graphique 6. Répartition des logements sociaux en Île-de-France en 2012
(Courbe de Lorenz observée et théorique*)**

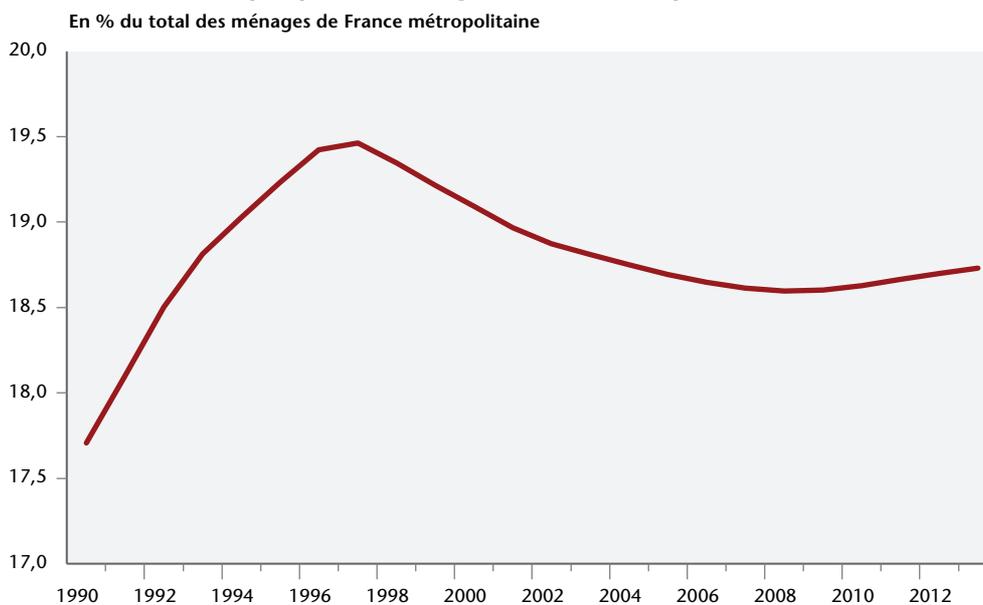


* Du fait de taille de communes très différente, la diagonale ne peut constituer la norme à atteindre. La norme est ici la Courbe de Lorenz que l'on observerait si toutes les communes comptaient 20 % de logements sociaux dite « courbe de Lorenz théorique ».

Champ : 405 communes d'Île-de-France soumises à l'article 55 de la loi SRU (hors communes avec contraintes d'inconstructibilité).

Source : Ministère du Logement, Observatoire des territoires, INSEE, calculs de l'auteur.

Graphique 7. Ménages locataires du parc social



Source : Comptes du logement.

Les stratégies pro-actives et de contournement

Afin de satisfaire leur objectif en matière de construction de logements sociaux, un certain nombre de communes se sont engagées dans des stratégies proactives dont la forme la plus manifeste a été la VEFA ou Vente en l'état futur d'achèvement. Tandis que dans le cas d'une construction traditionnelle, le bailleur social est le maître d'ouvrage, dans le cas de la VEFA, un promoteur privé vend une partie des logements à construire de son programme immobilier au bailleur social. La VEFA présente un certain nombre d'avantages. Elle permet de réduire le temps de financement, de construction et de livraison des logements sociaux. Plus en amont, elle permet de réduire la concurrence sur les disponibilités foncières lorsque celles-ci sont faibles, tout en garantissant la mixité sociale. Enfin, la VEFA permet de prétendre à la mise en chantier d'au moins 30 % de logements sociaux dans le total des constructions nouvelles ce qui, en retour, peut permettre à la commune d'échapper à la majoration du prélèvement. Cependant, au regard de la satisfaction du quota SRU de 20 %, la VEFA ne permet que de combler marginalement le retard : c'est la construction de logements dans son ensemble qui est stimulée, et pas seulement celle de logements sociaux. Malgré cet inconvénient et du fait de ses autres avantages, la part de logements sociaux neufs réalisés en VEFA est passé d'un peu plus de 6 % en 2005 à presque 40 % en 2014 (SISAL, 2015).

Dans les communes soumises à la loi SRU, 50 % des logements sociaux ont bénéficié d'un financement PLUS et 28 % d'un financement PLS sur la période 2002-2014. Les 22 % restant sont des logements sociaux ayant bénéficié d'un financement PLAI¹⁴. Dans la mesure où les logements de type PLUS et PLS sont inaccessibles aux ménages à faibles ressources du fait des montants de loyer (et de l'absence d'aides au logement dans le cas des PLS), le recours à ces deux types de financement dans près de 80 % des cas a, certaines fois, été interprété comme un détournement de la loi. Tout du moins, la préférence forte de certaines communes à financer des logements PLS plutôt que PLAI a-t-elle été interprétée comme un arrangement au regard de l'objectif de mixité sociale inscrit dans la loi. Dans le même ordre d'idée, la taille des logements sociaux a pu être utilisée pour exclure l'accueil de certains types de ménages (e.g. familles mono-parentales *versus* familles nombreuses).

Les stratégies de contournement clairement établies et, certaines fois clairement assumées, ont consisté à préférer payer le prélèvement plutôt qu'à financer des logements sociaux. Encore moins glorieux, certaines communes ont modifié les documents d'urbanisme de façon à ne plus être en mesure de construire des logements sociaux (e.g. déclassification de zones à urbaniser en zones nécessitant une protection environnementale), sans compter les attermoissements dans la

14. En France, les logements sociaux se distinguent par leur mode de financement public (plus ou moins généreux) qui, lui-même, va déterminer les ménages éligibles pour en bénéficier au travers des plafonds de revenus et loyers afférents. Les logements PLUS (Prêt Locatif à Usage Social), PLS (Prêt Locatif Social) et PLAI (Prêt Locatif Aidé d'Intégration) portent le nom du prêt dont le bailleur social a bénéficié pour les financer.

finalisation d'un document d'urbanisme. Cependant, ces stratégies de contournement constituent plutôt des exceptions que la règle.

Conclusion : l'article 55 de la loi SRU est-il « utile » ?

Si l'on s'en tient aux deux études récentes qui ont tenté d'isoler l'impact « pur » de la loi SRU sur la production de logements sociaux dans les communes en obligation de rattrapage, la réponse est ambiguë. D'un côté, Vignolles (2014) compare, à caractéristiques communales identiques, la production de logements sociaux dans les communes soumises à la loi SRU et dans celles non soumises à la loi¹⁵. Il trouve que la loi SRU explique près de la moitié des évolutions observées en termes de logement social dans les communes soumises à la loi. En d'autres termes, sans l'article 55, la production de logements sociaux aurait été réduite à peu de chagrin dans un grand nombre de communes en obligation de rattrapage et, en premier lieu, dans les communes carencées. D'un autre côté, Bono *et al.* (2013) trouvent que la loi SRU a bien eu un impact positif sur la production de logements sociaux dans les communes soumises à l'article 55, mais que cet impact est faible. Pour une période quadriennale (c'est-à-dire le laps de temps qui s'écoule selon les auteurs entre le financement et la mise en location d'un logement social), le gain de production de logements sociaux est estimé à 0,35 point de pourcentage, soit l'équivalent de 40 logements sociaux pour une ville de 20 000 habitants. Selon les estimations de Bono *et al.* (2013), la loi SRU aurait donc eu une efficacité toute relative. Les auteurs n'en concluent pas pour autant que « la loi SRU n'est pas utile ». En effet, Bono *et al.* (2013) cherchent avant tout à illustrer la difficulté à mener des évaluations contrefactuelles dans le cas précis de la loi SRU. Notamment, ils montrent que les méthodes qui n'utilisent pas, pour les communes soumises à la loi SRU, leur histoire passée en termes de production de logements sociaux tendent à surestimer l'impact subséquent de la loi SRU. L'idée est qu'avant la loi SRU, chaque commune se caractérisait déjà par un certain comportement et dynamisme à l'égard du logement social et que cette histoire propre à la commune doit être utilisée pour réaliser l'évaluation contrefactuelle. Le fait que 60 à 70 % de la production de logements sociaux au cours des quinze dernières années soit le fait de communes non soumises à l'obligation de rattrapage confirme que les communes construisent des logements sociaux indépendamment d'une loi qui les y oblige.

De façon plus générale, l'utilité de l'article 55 de la loi SRU tient à son fort effet pédagogique auprès des élus et de leurs électeurs. Chapelon et Schmit (2011) remarquent que la loi SRU est devenue un enjeu des élections municipales en 2008, suscitant de nombreux débats préélectorales quant au prélèvement ressenti de plus en plus comme une « pénalité », voire une « taxe ». La montée en puissance des dépenses déduites (subventions foncières, moins-value sur les terrains et communes pré-emptés etc) témoigne de cette prise de conscience

15. Les caractéristiques communales comprennent, entre autre, le pourcentage initial de logements sociaux et le revenu fiscal moyen des ménages.

autour de la nécessité de construire du logement social : sur l'ensemble des communes soumises à l'obligation de rattrapage, les dépenses déduites représentent 60 % du prélèvement brut depuis 2008 (contre 47 % au titre du bilan triennal 2005-2007). Même dans les communes les plus récalcitrantes à l'accueil de logements sociaux, la nécessité de construire du logement social fait son chemin, souvent à grand renfort de médiatisation des cas les plus extrêmes. Dans ces communes, la mise sous tutelle préfectorale va probablement constituer une prise de conscience supplémentaire dans la nécessité de participer à la mixité sociale.

Références

- Bono P.H, R. Davidson et A. Trannoy, 2012, *Analyse contrefactuelle de l'Article 55 de la loi SRU sur le production de logements sociaux*, HAL, <halshs-00796192>.
- Courrier des maires et des élus locaux, 2010, *Cahier pratique : Le logement social et les politiques locales de l'habitat*, Juin-Juillet.
- Chapelon J. et P. Schmit, 2011, *Bilan de l'évolution des prélèvements opérés au titre de la loi SRU et de leur utilisation*, Conseil Général de l'Environnement et du Développement Durable (CGEDD), Rapport n° 007099-01, mars.
- Fondation Abbé Pierre, 2011, *Loi SRU pour le logement social : le palmarès 2011 des communes*, 16 juin 2011.
- INSEE/IAU, 2009, *Les conditions de logement en Île-de-France en 2006*, co-publication de l'INSEE et de l'IAU, Octobre.
- Jacquot A., 2007, « La demande potentielle de logements : un chiffrage à l'horizon 2020 », *Notes de synthèse du SESP n° 165*.
- Madec P. et M. Richard, 2015, Enquête « Logement 2013 » : quels premiers enseignements ?, billet, *Blog de l'OFCE*, 15 juin 2015.
- Maurin E., 2004, *Le Ghetto français. Enquête sur le séparatisme social*, Coédition Seuil-La République des idées.
- SISAL, 2015, *Bilan des logements aidés année 2014*, Ministère du Logement, DGALN, 15 janvier.
- Vignolles B., 2014, « Les dynamiques locales dans le logement social de 1999 à 2011 : l'effet de la loi SRU », Commissariat général au développement durable, *Le Point sur*, n° 195, octobre.