

L'Appel

de l'abbé Pierre  
1954 - 2024

70 ans



FONDATION  
Abbé Pierre

*Synthèse de l'enquête*

# Les communes face à la loi SRU entre contraintes réelles et manque de volonté politique

AVRIL 2024



*“ Mes amis, je suis triste parce que, dans mon pays, on a triché. Il y avait une loi qui avait la qualité assez rare de s’occuper des petits, des plus faibles, et qui imposait de construire un certain pourcentage de logements accessibles dans les municipalités. [...] La France a oublié que les petits ont besoin d’être aidés, que les petits ont le droit d’avoir une place. Comment en est-on arrivé à privilégier ceux qui ont le moins besoin de privilèges ? ”*

**L’abbé Pierre devant l’Assemblée nationale le 26 janvier 2006,**  
alors que la loi SRU est remise en cause par les parlementaires.

## Remerciements

Nous remercions toutes les personnes qui ont accepté de nous accorder du temps et à qui nous devons la richesse de cette enquête : les chercheurs, les élus, les agents de services municipaux ou intercommunaux, les agents préfectoraux, les acteurs opérationnels et associatifs locaux, les membres de la commission nationale de la loi SRU.

Nous remercions tout particulièrement Thomas Kirszbaum, Clément Petitimbart, Thierry Repentin, Jean-Paul Jambon, Francis Vernède et Jean-Pierre Voisin, ainsi que l'ensemble des équipes bénévoles et salariées de la Fondation Abbé Pierre.

Valentin Bardez, Chaïneze Bsikri, Chloé Hazera, Louis Lucas, Mila Praderie et Meïra Vincent, étudiantes et étudiants du master 2 Urbanisme et Aménagement de l'Université Paris 1 Panthéon-Sorbonne, sous la direction de Sylvie Fol (Paris I) et de Pauline Portefaix et Manuel Domergue (Fondation Abbé Pierre).



# SOMMAIRE

<b>INTRODUCTION</b>	<b>5</b>
<b>I. DES OUTILS OPÉRATIONNELS INÉGALEMENT MOBILISÉS</b>	<b>8</b>
A. Des outils réglementaires omniprésents mais des ambitions différentes	8
B. Des outils de maîtrise foncière souvent réduits à des ambitions minimales	9
C. Des outils financiers très variables selon les territoires	9
<b>II. LES ÉLUS FACE À LA LOI SRU, POSTURES ET IMPOSTURES POLITIQUES</b>	<b>10</b>
A. Des communes résolument engagées dans le rattrapage de leur retard	10
B. Des communes aux discours ambigus et des objectifs partiellement remplis	12
C. Ces maires hors-la-loi, 50 nuances de mauvaise foi	15
<b>CONCLUSION</b>	<b>19</b>
<b>RECOMMANDATIONS DE LA FONDATION ABBÉ PIERRE</b>	<b>20</b>
<b>BIBLIOGRAPHIE</b>	<b>21</b>

# INTRODUCTION

En 2023, 2,6 millions de ménages étaient en attente d'un logement social, soit une hausse de 7,5 % et de 200 000 personnes par rapport à 2022. Et pourtant, la production de logements sociaux est en baisse, puisque, pour la quatrième année consécutive, 2023 a vu le nombre de logements sociaux produits rester sous la barre des 100 000.

Pour contraindre les collectivités locales à produire les logements sociaux manquants, la loi relative à la Solidarité et au renouvellement urbain (SRU), promulguée en 2000<sup>1</sup>, a imposé aux communes<sup>2</sup> un quota de 25 %<sup>3</sup> de logements sociaux à atteindre parmi leur parc de résidences principales. Afin de permettre la réalisation de ce quota, des objectifs triennaux de production sont calculés pour chaque commune, dont le préfet doit contrôler la réalisation tous les trois ans. Ces objectifs sont à la fois :

→ **quantitatifs** : produire un nombre minimum de logements sociaux, calculé à partir du nombre total de logements sociaux manquants par rapport au taux de 25 % ;

→ **qualitatifs** : produire au moins 30 % de logements très sociaux « PLAI » et un maximum de 30 % (ou 20 % selon les cas) de logements peu sociaux « PLS »<sup>4</sup>.

Les communes déficitaires sont soumises à un prélèvement annuel opéré sur leur ressources<sup>5</sup>. Lorsque le préfet estime que la commune n'a pas suffisamment respecté ses objectifs triennaux, il doit la sanctionner par un arrêté de mise en carence, accompagné d'une sanction financière majorée et de mesures coercitives visant à forcer la commune à produire les logements sociaux manquants. Ainsi, cette loi répond à un double enjeu : **répondre à la pénurie de logements sociaux, tout en améliorant la répartition de l'offre sociale entre les communes pour contrer le phénomène de ségrégation sociale.**

Bien que l'efficacité de la loi SRU ne soit plus remise en question, des centaines de communes sont toujours réticentes à l'appliquer. En effet, les résultats du bilan triennal 2020-2022 sont particulièrement mauvais puisque, sur 1 031 communes soumises à la loi, 659 n'ont pas atteint leurs objectifs, soit 64 % des communes, alors qu'elles n'étaient que 47 % dans ce cas trois ans plus tôt. Si le dernier palmarès de la Fondation Abbé Pierre impute ces piètres résultats notamment à "la mauvaise volonté de plusieurs centaines de maires à travers la France"<sup>6</sup>, un certain nombre d'élus frondeurs

n'hésitent pas à dénoncer la rigidité d'une loi qu'ils considèrent inadaptée aux contraintes auxquelles ils font face au quotidien. Les travaux de recherche statistiques des deux sociologues, Thomas Kirszbaum et André Goetz ont établis que les communes qui respectent le moins la loi SRU sont les communes les moins diverses sur le plan ethno-racial, mesuré par la faible part de l'immigration dans la population communale (Kirszbaum & Goetz, 2021). Ils observent également qu'à contraintes similaires, les trois facteurs décisifs du non-respect de la loi SRU sont l'importance de la population âgée propriétaire la plus encline à mener des recours, la stratégie politique des maires et la sévérité des préfets.

La question qui se pose alors est celle des **difficultés - réelles ou supposées - rencontrées par les élus dans l'application de la loi, mais aussi de la responsabilité politique des communes retardataires.**

Comment expliquer les performances inégales des communes concernant le respect des objectifs SRU ? Les difficultés auxquelles les élus des communes déficitaires font face sont-elles objectives ou de simples prétextes ? Quels outils opérationnels peuvent y répondre ? Jusqu'à quel point les difficultés rencontrées par les communes pour construire du logement social sont-elles surmontables quand elles s'en donnent les moyens ?

***Comment distinguer les communes confrontées à de réelles difficultés dans l'application de la loi SRU de celles dont les élus font preuve d'un manque de volonté politique pour construire des logements sociaux ?***

1 - 2 - 3. Loi n° 2000-1208 du 13 décembre 2000 relative à la solidarité et au renouvellement urbain. L'article 55 de la loi SRU concerne les communes de plus de 3 500 habitants situées dans un établissement public de coopération intercommunale (EPCI) de plus de 50 000 habitants, comprenant au moins une commune de plus de 15 000 habitants. Ce quota initialement fixé à 20 % a été augmenté en 2013 pour la majorité des communes concernées par la loi.

4. Les catégories de logements sociaux sont liées au prêt accordé au bailleur social pour leur production et se distinguent par les plafonds de ressources appliqués aux ménages et les modalités de financement. On distingue le logement « très social » ou Prêt Locatif Aidé d'Intégration (PLAI), le logement « moyen social » ou Prêt Locatif à Usage Social (PLUS) et le logement « peu social » ou Prêt Locatif Social (PLS).

5. Le montant du prélèvement est proportionnel à leur potentiel fiscal et à leur déficit de logements sociaux par rapport à l'objectif légal.

6. Fondation Abbé Pierre, Palmarès de la loi SRU 2020-2022.

Pour répondre à ces questions, une enquête de terrain auprès de communes déficitaires au regard des objectifs de la loi SRU a été menée. La confrontation du discours aux faits permet de faire la part entre les réelles difficultés et l'absence de volonté politique. Alors que certaines - rares - communes se distinguent par des dynamiques de rattrapage largement entamées, la majorité des communes ont un discours plus ambigu, ce qui les distingue également de communes qui assument - voire revendiquent - la non-atteinte de leurs objectifs.

## MÉTHODOLOGIE DE L'ÉTUDE

Douze communes ont été sélectionnées en croisant leur taux de logements sociaux des communes, le taux d'atteinte de leur objectif quantitatif sur la période triennale 2020-2022 et leur nombre d'habitants. D'autres critères qualitatifs ont également été pris en compte afin de garantir la diversité des communes choisies : la localisation géographique, le contexte socio-économique et urbain, les contraintes naturelles et patrimoniales de constructibilité, la couleur politique de la municipalité, le respect des objectifs qualitatifs, la mise en carence ou non de la commune, les sanctions appliquées, etc. Les contextes de production de logements sociaux de ces communes ont été étudiés, afin de comprendre les contraintes auxquelles ces communes font face et les outils qu'elles peuvent mettre en place pour y faire face. À cette fin, 92 acteurs locaux du logement ont été rencontrés : élus, services municipaux et intercommunaux, préfetures départementales et régionales, acteurs opérationnels, acteurs associatifs et membres de la commission nationale de la loi SRU.

L'étude comparative des contraintes locales pouvant limiter la production de logements sociaux puis des outils et dispositifs déployés sur les territoires étudiés permet de réaliser une typologie des communes étudiées, afin de **distinguer les communes confrontées à de réelles difficultés dans l'application de la loi SRU de celle dont les élus font preuve d'un manque de volonté politique, assumé ou non.**

## DES TERRITOIRES PLUS OU MOINS PROPICES À LA CONSTRUCTION DE LOGEMENTS SOCIAUX

Les communes étudiées sont confrontées à des contraintes immobilières, foncières, réglementaires, architecturales, naturelles et techniques importantes mais de natures différentes. Biarritz, Toulon, Nice et Bois-Guillaume font face à des difficultés d'accès au foncier, puisqu'une grande partie de leur territoire est déjà artificialisé et que la densité résidentielle est particulièrement importante. De fortes contraintes naturelles sont présentes à Saint-Rémy-lès-Chevreuse, Carpentras, Fréjus, Toulon et Biarritz, tandis que l'enjeu de préservation du patrimoine représente un réel frein à la construction à Saint-Cloud, Carpentras ou à Annecy. Pourtant confrontées à des contraintes similaires, les dynamiques de production de logements sociaux sont parfois radicalement différentes d'une commune à l'autre. À titre d'exemple, sur la période 2020-2022, malgré des objectifs comparables et des contraintes foncières et patrimoniales similaires, Annecy a atteint 81 % de ses objectifs triennaux, soit 1 133 logements sociaux pour un objectif de 1 397 logements, alors que Biarritz a atteint seulement 5 % de ses objectifs, soit une production de 52 logements pour un objectif de 1 071 logements.

Face à des contraintes plus ou moins fortes, le contexte politique joue dans tous les cas un rôle important. Alors que les communes les plus en retard telles que Saint-Cloud, Nice, Biarritz, Toulon, Bidart et Saint-Rémy-lès-Chevreuse correspondent à des municipalités ancrées à droite depuis plusieurs dizaines d'années, Bois-Guillaume, Le Bourget-du-Lac et Carpentras sont des communes ayant connu une alternance politique récente, entre la droite et la gauche. Cette alternance correspond à l'amorce d'une véritable dynamique de rattrapage dans la production de logements sociaux, permise par le déploiement d'outils opérationnels diversifiés.

BILAN TRIENNAL 2020-2022								
COMMUNE	EPCI	HABITANTS	TAUX SRU 2022	OBJECTIF QUANTITATIF	TAUX D'ATTEINTE DE L'OBJECTIF QUANTITATIF	RESPECT DE L'OBJECTIF QUALITATIF	MISE EN CARENCE	COULEUR POLITIQUE
NICE (06)	MÉTROPOLE NICE CÔTE D'AZUR	342 522	14%	11 034	13%	NON	OUI	LR
TOULON (83)	MÉTROPOLE TOULON PROVENCE MÉDITERRANÉE	179 660	17%	3 249	19%	NON	OUI	LR
ANNECY (74)	GRAND ANNECY	125 694	22%	1 397	81%	OUI	NON	EELV
FRÉJUS (83)	ESTEREL CÔTE D'AZUR AGGLOMÉRATION	52 897	14%	1 381	65%	OUI	NON	RN
CARPENTAS (84)	CA VENTOUX COMTAT VENAISSIN	29 870	22%	300	123%	OUI	NON	DVG
SAINT-CLOUD (92)	GRAND PARIS SEINE OUEST	29 362	17%	495	37%	OUI	OUI	LR
BIARRITZ (84)	CA DU PAYS BASQUE	24 457	11%	1 071	5%	OUI	OUI	LR
BOIS GUILLAUME (76)	MÉTROPOLE DE ROUEN	14 380	11%	274	128%	OUI	NON	LR
SAINT-RÉMY-LÈS-CHEVREUSES (78)	CC DE LA HAUTE VALLÉE DE CHEVREUSE	7 750	12%	52	-410%	OUI	OUI	LR
BIDART (64)	CA DU PAYS BASQUE	7 457	17%	164	91%	NON	NON	LR
CAMBO-LES-BAINS (64)	CA DU PAYS BASQUE	6 731	9%	100	161%	OUI	NON	DVC
LE BOURGET-DU-LAC (73)	CA DU LAC DU BOURGET	4 570	20%	113	4%	NON	OUI	LR

Figure 1 : Tableau synthétique des 12 communes sélectionnées

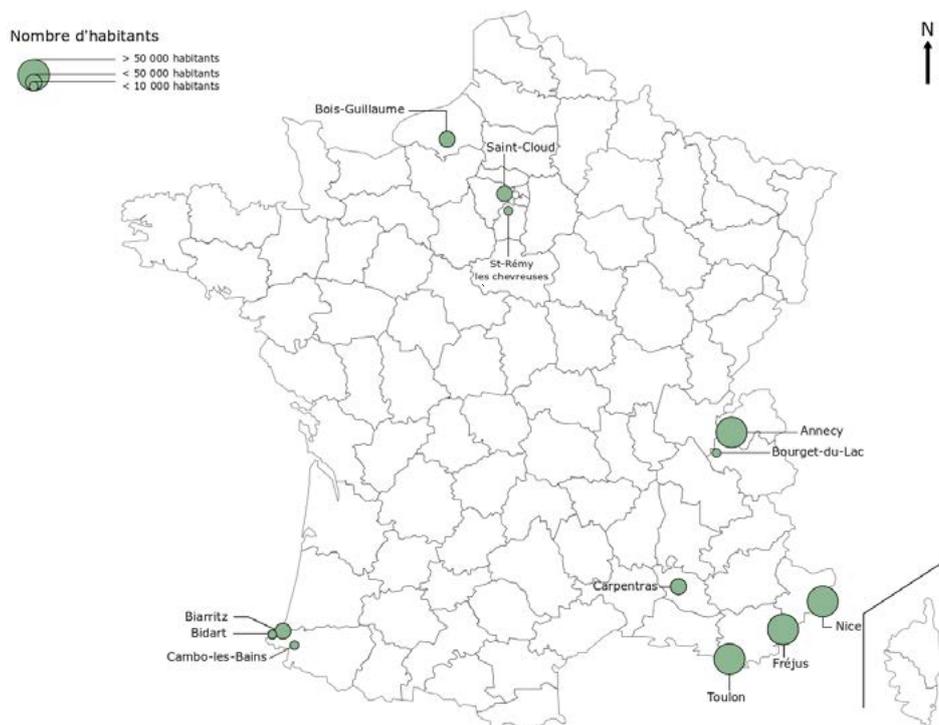


Figure 2 : Carte des 12 communes sélectionnées

## PARTIE I

DES OUTILS OPÉRATIONNELLS  
INÉGALEMENT MOBILISÉS

Différents outils et dispositifs sont à la disposition des communes et peuvent leur permettre, s'ils sont mobilisés, de dépasser en partie les contraintes de construction auxquelles elles font face. La propension de chaque commune à s'emparer des outils à sa disposition, à tisser des partenariats forts avec d'autres acteurs opérationnels et à se saisir des opportunités qui lui sont offertes est très inégale et dépend avant tout de choix politiques.

A. DES OUTILS RÉGLEMENTAIRES  
OMNIPRÉSENTS MAIS DES AMBITIONS  
DIFFÉRENTES

Le Plan Local d'Urbanisme (PLU)<sup>7</sup>, considéré comme l'outil réglementaire le plus puissant, remplit une double fonction. Il permet d'abord d'**imposer des parts de logements sociaux dans toutes les constructions**. Certaines communes, comme Biarritz, Bidart ou Bois-Guillaume imposent des taux particulièrement ambitieux supérieurs à 50 % par opération sur la totalité du territoire communal. À l'inverse, Nice et Toulon n'imposent que des taux de 30 % sur un nombre très réduit d'opérations. Par ailleurs, le PLU permet de **programmer directement les opérations nécessaires** sur des terrains déjà identifiés par la collectivité. Ainsi, la présence de Zones d'Aménagement Concerté (ZAC)<sup>8</sup> à Fréjus et à Biarritz permet de prévoir une production importante de logements sociaux dans les années à venir. À l'inverse, les vastes projets d'aménagement de Nice et de Toulon, caractérisés par une part très réduite - voire inexistante - de logements sociaux, sont le reflet d'une absence d'ambition dans la programmation de l'offre HLM.

B. DES OUTILS DE MAÎTRISE FONCIÈRE SOUVENT  
RÉDUITS À DES AMBITIONS MINIMALES

Les outils fonciers permettent de **négoier, de maîtriser et de porter le foncier nécessaire à la construction de logements sociaux**. La majorité des communes se caractérise par une intervention foncière réduite à son strict minimum, comme c'est particulièrement le cas à Toulon ou Saint-Cloud.

À l'inverse, Carpentras et Bois-Guillaume sont les seules communes qui profitent d'une politique foncière intercommunale de longue haleine, permettant la constitution d'un stock de réserves foncières publiques sur lesquelles la construction de logements sociaux est rendue possible. Au-delà de la mise en place de stratégie foncière par les collectivités, la présence d'un **établissement public foncier**<sup>9</sup> puissant sur le territoire, comme c'est le cas en Île-de-France, en PACA, en Normandie et au Pays Basque, permet de faciliter l'acquisition de fonciers stratégiques et de soutenir les dynamiques de rattrapage, dans le cas où la commune prend la peine de lui faire appel.

C. DES OUTILS FINANCIERS TRÈS VARIABLES  
SELON LES TERRITOIRES

Les outils financiers permettent de subventionner les opérations et de garantir les emprunts des bailleurs sociaux. Les subventions peuvent être accordées par la commune, par l'intercommunalité ou par le département. Les communes les plus actives pour financer le logement social sont Annecy, Nice et Biarritz où **les aides peuvent monter jusqu'à 90 000 euros par logement**. Fréjus, Carpentras et Saint-Rémy comblent partiellement le déficit des opérations.

7. Le plan local d'urbanisme est, en France, un document d'urbanisme et un outil de planification urbaine à valeur légale visant à encadrer l'urbanisation, à l'échelle communale, dans le respect des principes du développement durable. Source : Géoconfluence.fr, 2022.

8. La Zone d'aménagement concerté (ZAC) est une opération d'urbanisme publique, généralement de grande ampleur, visant à réaliser l'aménagement et l'équipement de terrains à bâtir en vue de les céder ou de les concéder ultérieurement à des utilisateurs publics ou privés. Source : Cerema, 2022.

9. L'Établissement public foncier (EPF) est un acteur qui vise à acquérir des terrains en vue de leur aménagement, par un tiers chargé de la construction de logements, de nouveaux quartiers ou encore d'équipements publics. Source : Ecologie.gouv, 2024.

A contrario, Saint-Cloud et Toulon n'accordent aucune subvention à la construction de logements sociaux. Cependant, si des villes carencées comme Biarritz ou Nice se distinguent par le montant important de subventions qu'elles accordent au logement social, ces dépenses sont ensuite déduites de leur prélèvement SRU, preuve qu'elles ne correspondent à une volonté de construire que sous la contrainte.

Ainsi, les communes étudiées sont confrontées à différentes contraintes et mobilisent inégalement les outils à leur disposition, selon la volonté des élus à remplir les objectifs SRU.

OUTILS	COMMUNES	Nice (06)	Toulon (83)	Annecy (74)	Fréjus (83)	Carpentras (84)	Saint-Cloud (92)	Biarritz (64)	Bois-Guillaume (79)	Saint-Héremy les-Chevreaux (78)	Bidart (64)	Cambo-les-Bains (64)	Le Bourget-du-Lac (73)
		<b>OUTILS RÉGLEMENTAIRES</b>	PLU (SMS et ER)	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■
	Programmation (OAP, ZAC, OIN...)	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■
	PLH (objectifs de production)	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■
<b>OUTILS FONCIERS</b>	Constitution de réserves foncières	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■
	Partenariat avec l'EPF	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■
	Acquisitions-améliorations	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■
<b>OUTILS FINANCIERS</b>	Subventions communales	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■
	Subventions intercommunales	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■
	Subventions départementales	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■
<b>RÉGULATION DES MARCHÉS</b>	Régulation des prix de vente en VEFA	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■
	Régulation des meublés touristiques	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■
<b>SUIVI DES PRÉFECTURES</b>	Aide à l'ingénierie	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■
	Reprise du DPU (mise en carence)	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■
	Reprise du PC	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■
	CMS	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■

■ Utilisation efficace et régulière  
 ■ Peu ou pas d'utilisation

■ Utilisation partielle  
 ■ Commune pas concerné / Absence de données

## PARTIE II

LES ÉLUS FACE À LA LOI SRU,  
POSTURES ET IMPOSTURES POLITIQUES

Les taux d'atteinte des objectifs SRU par commune et la mise en place d'outils favorisant la production de logements sociaux permettent de dresser le portrait de trois archétypes de communes : les communes engagées dans le rattrapage de leur retard, les communes remplissant partiellement leurs objectifs et dont le discours des élus est ambigu, et enfin les communes ayant renoncé à respecter la loi, voire s'y opposant.

A. DES COMMUNES RÉSOLUMENT ENGAGÉES  
DANS LE RATTRAPAGE DE LEUR RETARD

Carpentras, Bois-Guillaume, Cambo-Les-Bains et Le-Bourget-du-Lac se distinguent par un discours très volontariste sur le respect des objectifs SRU, suivi d'actions. La spécificité de ces quatre villes réside dans leur collaboration fréquente avec les autres acteurs de leurs territoires respectifs, qui leur apportent des aides financières et foncières importantes ainsi qu'une expertise supplémentaire.

CARPENTRAS, UN VOLONTARISME PORTÉ PAR  
LA NÉCESSITÉ

Carpentras est une **commune particulièrement volontariste en matière de production de logements sociaux**, qui se traduit par une mobilisation active des outils et des partenariats à sa disposition. Si la commune mobilise pour le moment peu d'outils réglementaires, cette situation est amenée à changer avec la publication du nouveau PLU, qui prévoit la mise en place de servitudes de mixité sociale. La commune se distingue par sa politique d'aménagement et de prospection foncière, qui remonte à 1998 où elle a fait appel à une société d'économie mixte départementale, ayant permis à la collectivité d'acquérir du foncier. De plus, l'élaboration transversale des politiques publiques d'aménagement, mobilisant les services de l'intercommunalité et de la commune ainsi que des architectes et des représentants du Parc naturel régional, permet de lever beaucoup de freins. Par conséquent, Carpentras se distingue par d'excellents résultats lors du bilan triennal de 2020-2022 et par un taux SRU de 22 %, proche des 25 %, 0 % de logements

peu sociaux et 30 % de logements très sociaux. La commune étant caractérisée par la forte présence de populations défavorisées, le dynamisme de la commune de Carpentras s'explique en partie par la volonté des élus de répondre aux besoins locaux importants en matière de logements sociaux pour loger les résidents.

BOIS-GUILLAUME, LA RÉCONCILIATION  
IMPARFAITE DE LA LOI SRU ET DE L'ÉCOLOGIE

En 2002, la ville entre dans le dispositif SRU avec un grand retard et un taux de logements sociaux de seulement 4 %. Les mandats de l'ancien maire Les Républicains (2006-2020) sont caractérisés par de très mauvais bilans triennaux. Le changement s'opère en 2020 alors que le nouveau maire est élu sur la promesse d'un urbanisme maîtrisé et écologique, avec un discours très positif sur le remplissage des objectifs SRU. La même année, le changement de majorité à la métropole de Rouen enclenche un nouveau départ avec la mise en place d'une politique de l'habitat ambitieuse, fondée sur une stratégie de rééquilibrage social métropolitain. Les outils mis en place par la commune, la métropole et l'EPF s'accumulent. Ils sont le signe d'un **volontarisme partagé par tous les acteurs du territoire**. Signe d'une réelle volonté politique, la métropole a demandé à rester soumise à la loi SRU, alors que son taux de tension aurait pu l'exonérer.

Ainsi, la période triennale 2020-2020 correspond à **la première période durant laquelle la commune de Bois-Guillaume remplit ses objectifs triennaux en atteignant 136 %** des objectifs, soit plus du triple de ce qui a été produit durant les périodes triennales précédentes. C'est la preuve que quand une commune s'en donne les moyens, elle peut remplir ses objectifs. Il serait néanmoins injuste d'attribuer ces bons résultats uniquement au volontarisme de la nouvelle équipe municipale, dans la mesure où une grande partie des opérations réalisées a été lancée par la municipalité précédente.

L'action du maire de Bois-Guillaume est toutefois paradoxale. Il est à la fois volontaire pour produire du logement social, tout en poursuivant l'objectif - sur lequel il a été élu - de limiter le nombre global de logements produits. C'est pourquoi il reste vigilant sur la qualité des opérations prévues et sur la manière de les construire. Paradoxalement, son positionnement politique peut amener le maire à revoir à la baisse les objectifs de construction de son prédécesseur, en réduisant la taille des opérations prévues, voire à tenter d'annuler des opérations prévues de longue date. De telles situations sont révélatrices de **l'ambiguïté de la position de la municipalité, quand il s'agit de faire coïncider enjeux écologiques et sociaux.**

### **CAMBO-LES-BAINS, UNE NOUVELLE ENTRANTE QUI DÉPASSE SES OBJECTIFS SRU**

Cambo-les-Bains est une commune attractive du littoral basque, soumise à une forte pression sur le logement. Bien que la commune soit récemment entrée dans le dispositif SRU, avec un taux particulièrement réduit de logements sociaux à 9 %, un travail partenarial avec la préfecture, les opérateurs et l'intercommunalité lui a permis de largement dépasser les objectifs de la période triennale 2020-2022. Malgré ce bilan positif, la commune explique faire face à de nombreuses contraintes. L'opposition entre l'idée d'une « *terre nourricière basque* »<sup>10</sup> et l'impératif de construire du logement social donne lieu à des mobilisations habitantes, cristallisées autour du projet de la Mariena<sup>11</sup>, prévu avec une part de 50 % de logements sociaux.

### **LE BOURGET-DU-LAC, DES RÉSULTATS CATASTROPHIQUES MALGRÉ DES OBJECTIFS DE RATTRAPAGE AMBITIEUX**

Le Bourget-du-Lac présente des résultats surprenants au vu de l'action et des outils mis en place pour construire du logement social. Avec 20 % de logements sociaux sur la commune, Le Bourget-du-Lac a été carencée en raison d'un bilan catastrophique sur la période triennale 2020-2022, puisqu'elle n'a atteint que 4 % de ses objectifs contre 170 % sur le triennal précédent. S'il est facile d'imputer ces piètres résultats au changement de majorité aux municipales de 2020, ce chiffre relève davantage d'une erreur de parcours, puisque l'ensemble des acteurs du logement présents sur le territoire s'accordent sur le volontarisme de la nouvelle municipalité de gauche.

La nouvelle majorité a rapidement traduit ses intentions en modifiant le PLU avec la programmation de seize opérations avec des taux de logements sociaux compris entre 40 et 75 %, ce qui représente un nombre d'opérations ambitieux pour une commune ne dépassant pas les 5 000 habitants. La commune a candidaté au Fonds pour le recyclage des friches, ce qui lui a permis, grâce à l'obtention d'une subvention d'un million d'euros, d'acquérir des terrains et donc d'imposer des parts de logements sociaux allant jusqu'à 75 % sur les opérations de logements programmées sur ce terrain.

Pour faire accepter des nouvelles constructions parfois contestées par les habitants, la municipalité a créé le poste d'adjoint à la concertation, une initiative efficace qui a permis de désamorcer un certain nombre de critiques. Sur son site internet, la municipalité alerte les habitants sur les conséquences du non-respect de la loi SRU : « nous n'avons aucun intérêt à remettre le sujet à plus tard, d'autant que nous n'aurons bientôt plus de terrains de superficie suffisante pour réaliser des "logements sociaux". Le souhait clairement énoncé par l'adjoint au logement d'atteindre l'objectif de 25 % d'ici 2028 traduit une volonté politique, qui reste encore à concrétiser. Les résultats du triennal 2023-2025 seront donc un indicateur important pour évaluer l'efficacité de ces outils.

### **B. DES COMMUNES AUX DISCOURS AMBIGUS ET DES OBJECTIFS PARTIELLEMENT REMPLIS**

Fréjus, Annecy, Biarritz, Bidart et Saint-Rémy-lès-Chevreuse se caractérisent par une position plus ambiguë vis-à-vis de la production de logements sociaux. Tout comme les quatre communes précédentes, elles soulignent leur volonté d'atteindre leurs objectifs triennaux et ne s'opposent pas frontalement à l'application de la loi SRU. Cependant, ce discours n'est pas suivi, dans les faits, par l'atteinte des objectifs fixés par la loi SRU ni par une dynamique de construction suffisante, ce qui s'explique avant tout par des choix politiques.

10. Entretien mairie de Cambo-les-Bains.

11. Projet immobilier de 3.7 hectares (94 logements dont 49 en location sociale) porté par Bouygues Immobilier et l'Office 64 de l'Habitat, auquel s'oppose plusieurs associations dont le collectif Lurzaindia.

## FRÉJUS, UNE PRODUCTION SOCIALE IMPORTANTE POUR LE CONTEXTE VAROIS

En 2014, Fréjus, qui compte à peine plus de 10 % de logements sociaux, a été carencée. Cette carence concorde avec le changement de majorité municipale et l'arrivée du Rassemblement National à la tête de la commune. Pour la municipalité actuelle, c'est ce changement qui marque un tournant dans la production de logements sociaux. Ainsi, sur la période 2020-2022, Fréjus a atteint 65 % de ses objectifs, ce qui la distingue de la majorité des communes du Var, particulièrement récalcitrantes<sup>12</sup>. Pour cela, **la commune a mobilisé des outils variés** en imposant des parts de logements sociaux compris entre 30 % et 50 % sur les opérations et par la création d'une ZAC. Si la ville construit, elle se démarque néanmoins par son **refus de collaborer avec les partenaires institutionnels locaux** : l'intercommunalité et l'établissement public foncier. Ce refus de collaboration masque en réalité une volonté pour la commune de garder la mainmise sur son territoire et sur son peuplement. De fait, la mise en place d'une procédure d'attribution de logements sociaux spécifique, en dehors du Système National d'Enregistrement<sup>13</sup>, semble ouvrir la voie à des pratiques discriminatoires<sup>14</sup>.

Ainsi, Fréjus se caractérise par un **relatif dynamisme en matière de construction de logements sociaux**. Néanmoins, la dynamique de construction privée reste très importante et empêche la commune d'augmenter de manière significative son taux de logements sociaux à l'échelle communale, qui n'a progressé que de 9 à 14 % depuis 2002.

## ANNECY, UNE COMMUNE VOLONTARISTE QUI NE VEUT PLUS "BÉTONNER"

Anney, si elle soutient le développement de l'offre sociale sur le territoire par une **utilisation active des outils financiers**, mobilise peu les outils réglementaires et fonciers mis à sa disposition. Lors du bilan triennal 2020-2022, ce volontarisme s'est traduit par un taux d'atteinte de 81 % des objectifs triennaux pour un taux SRU élevé de 22 %. Par ailleurs, les autres acteurs locaux, tels que l'intercommunalité et le département, soutiennent financièrement la production de logements sociaux.

Cependant, la mairie d'Anney a changé de bord politique lors des dernières élections municipales de

2020, à la suite de la victoire d'une coalition écologiste-Renaissance. La particularité de cette coalition réside dans son discours anti-construction, reprochant à l'ancienne équipe municipale d'avoir "**bétonné le territoire**"<sup>15</sup>. Ce changement de cap s'est traduit par un arrêt des délivrances de permis de construire et la mise en place d'un "référentiel du bien construire", document qui, s'il contraint les opérateurs à améliorer la qualité de leurs opérations, est vu par les bailleurs comme une nouvelle contrainte.

Malgré une appréhension positive du logement social, Anney se caractérise par un refus de la densification de son territoire depuis 2020 qui amène in fine à un ralentissement de la construction de logements sociaux. Cette politique a conduit à un - quasi - arrêt des délivrances de permis de construire - logements sociaux ou libres - qui fait courir le risque de retarder l'atteinte de l'objectif de 25 % de logements sociaux. Ainsi, **l'inflexion de la doctrine municipale vers un discours anti-construction risque fort de remettre en cause la bonne trajectoire d'Anney** pour les prochaines périodes triennales.

## BIARRITZ, UN DISCOURS VOLONTARISTE POUR UNE COMMUNE QUI, DANS LES FAITS, CONSTRUIT PEU

À l'inverse d'Anney, **Biarritz a longtemps été reconnue comme hostile à la mise en application de la loi SRU**. La commune carencée a un taux SRU de 11 % et un taux d'atteinte des objectifs triennaux de 5 % pour le bilan 2020-2022. Ces très mauvais résultats se sont traduits par une majoration importante de son prélèvement SRU. Toutefois, l'augmentation de ses pénalités SRU et l'impulsion de l'intercommunalité des Pays Basque - motrice sur la question du logement social - ont poussé Biarritz à se saisir des enjeux de production de logement social, en mobilisant des outils financiers et réglementaires importants. **Biarritz subventionne chaque logement social** à hauteur de 90 000 euros, ce qui représente la subvention la

12. 41 % de la production totale de logements à Fréjus concernent des logements sociaux. Bien que ce taux soit inférieur à l'objectif de 48% fixé par le PLH, Fréjus est la ville de Estérel Côte d'Azur Agglomération qui en est le plus proche. (Source : Bilan à mi-parcours 2018-2021 du PLH)

13. Le Système National d'Enregistrement (SNE) est un outil mis en service par l'Etat pour faciliter la gestion de la demande de logement social, il a pour but d'améliorer la transparence des processus d'attribution et la protection des droits des demandeurs.

14. Les Rapaces, Camille Vigogne Le Coat, 2023, Les Arènes.

15. Entretien acteur institutionnel de Haute-Savoie.

plus importante des communes étudiées. Néanmoins, sachant que le montant de la pénalité SRU de la ville atteint 4 millions d'euros à l'issue de la période 2020-2022, l'octroi de subventions n'est qu'une manière de réduire le montant de la pénalité<sup>16</sup> et ne peut pas être associé à une volonté de produire autrement que sous la contrainte.

Bien que la commune s'appuie sur un argumentaire qui souligne les recours systématiques contre les opérations de logements sociaux, c'est avant tout le manque de volonté politique qui explique les mauvais résultats de la ville : *“la commune de Biarritz se repose sur ces contraintes pour ne pas produire. Il n'y a pas de volonté politique forte et donc peu de constructions et projets qui sortent. Dès qu'il y a un grain de sable, la mairie se retire”*<sup>17</sup>. Certains déplorent le manque de volontarisme passé de la municipalité qui aurait *“pris la question du logement trop tard : si Biarritz s'était saisie de cette question du logement social, dès la mise en application de la loi SRU, on ne serait pas là maintenant”*<sup>18</sup>. C'est pourquoi, malgré l'ambition affichée, les objectifs de programmation de la municipalité restent à être vérifiés lors des prochains bilans triennaux.

### **BIDART, UNE VOLONTÉ DE CONSTRUIRE DU LOGEMENT SOCIAL SANS RESPECTER LES OBJECTIFS QUALITATIFS**

Les élus de cette commune mobilisent tous les outils à leur disposition pour produire du logement social, et de nombreux acteurs locaux sont particulièrement actifs : intercommunalités, préfecture et opérateurs. Le taux SRU de la commune est en forte augmentation depuis plusieurs années (10 % passé à 17 % depuis 2008) et elle a pratiquement atteint ses objectifs quantitatifs sur la dernière période triennale. L'augmentation des prix de l'immobilier et des loyers a amené l'équipe municipale à mettre le développement de l'offre sociale au cœur de son action politique. Toutefois, malgré un relativement bon bilan en termes de construction, la ville n'atteint pas ses objectifs qualitatifs, avec une faible construction de logements très sociaux et une part très importante de logements peu sociaux au dernier bilan triennal. En effet, la ville se caractérise par des réglementations encourageant la production de logements en Bail Réel Solidaire (BRS), comptabilisés comme logements sociaux au titre de la loi SRU mais aux plafonds de ressources élevés par rapport aux besoins de la majorité des demandeurs. Ce manquement aux

objectifs de la loi SRU pourrait en partie s'expliquer par un **choix politique de limiter l'arrivée des groupes sociaux les plus précaires sur la ville**, en préservant l'équilibre social de la commune.

### **SAINT-RÉMY-LÈS-CHEVREUSE, UN DISCOURS ANTI-SRU MALGRÉ UNE RÉELLE PRODUCTION DE LOGEMENTS SOCIAUX**

Saint-Rémy-lès-Chevreuse se démarque des autres communes du panel par un taux d'atteinte négatif de ses objectifs quantitatifs, à -410 %, qui s'explique par le déconventionnement d'une résidence senior comptabilisée, par erreur, parmi les logements sociaux de la commune<sup>19</sup>, entraînant une chute drastique de son taux SRU. Bien que la ville ait atteint 217 % de ses objectifs quantitatifs lors de la période triennale précédente, ce déconventionnement, prévu depuis 2014, aurait pu être mieux anticipé par l'équipe municipale.

Pendant, la ville est engagée dans une dynamique de production importante grâce au déploiement d'un PLU ambitieux bientôt adopté, comprenant de nombreux programmes de logements sociaux. Néanmoins, si le maire cherche à rattraper le retard, il tient un discours très critique envers la loi SRU dont il juge *“la mise en œuvre complètement contre-productive et stigmatisante”*<sup>20</sup>. Par ailleurs, les partenariats avec l'établissement public foncier, la préfecture et le département sont distants, et la commune ne peut s'appuyer sur le soutien de la communauté de communes, qui n'a repris aucune compétence d'urbanisme ni d'habitat.

16. Les dépenses réalisées par la commune en faveur du logement social peuvent être déduites du prélèvement annuel et remboursées à l'année N+2.

17. Entretien acteur institutionnel du Pays Basque.

18. Entretien acteur institutionnel du Pays Basque.

19. Le déconventionnement était initialement prévu en plusieurs phases pour éviter une nouvelle mise en carence, mais une mauvaise gestion a entraîné la vente en une fois des 297 logements gérés par le bailleur I3F.

20. Entretien maire de Saint-Rémy-Lès-Chevreuse.

### C. CES MAIRES HORS-LA-LOI, 50 NUANCES DE MAUVAISE FOI

Nice, Toulon et Saint-Cloud se distinguent par des discours en opposition à la loi SRU tenus par les acteurs locaux. Ces trois communes se caractérisent par une inertie en matière de construction de logements sociaux, en lien avec un positionnement assumé de refus de l'application de la loi SRU.

#### À TOULON, LES DISCOURS CHANGENT MAIS L'INACTION RESTE

Entrée dans le dispositif SRU dès 2002, la ville de Toulon comptait alors 14 % de logements sociaux. Vingt ans plus tard, la ville est toujours loin de son taux cible avec seulement 17 % de logements sociaux. Depuis 10 ans, le taux d'atteinte des objectifs triennaux de la commune est en constante diminution, atteignant 19 % pour la dernière période triennale. Ces chiffres faibles sont d'autant plus alarmants que le besoin de logement social dans la commune est important, et que le taux de pauvreté est élevé<sup>21</sup>.

L'inaction toulonnaise en matière de construction de logements sociaux a été relevée par le préfet du Var dans un courrier de juin 2023 au sujet de la période triennale 2020-2022. Le préfet a évalué le volontarisme de la commune avec une note de 0/4 pour son "volontarisme inexistant". Il pointe du doigt de nombreux refus de préemptions de terrain ou de permis de construire pour des opérations de logements sociaux, alors que plus de 500 logements collectifs ont été autorisés depuis 2020 sans aucun logement social.

Si la production est si faible malgré les besoins de la commune, c'est en raison d'un refus du logement social sur le long terme. : "**à Toulon, le logement social, moins on en parle mieux c'est !**"<sup>22</sup>. La commune se réfugie derrière des contraintes de foncier liées à l'emprise importante de terrains inconstructibles et de zones militaires. Toutefois, l'arrivée de Josée Massi (Horizons) à la tête de la commune semble avoir marqué un tournant dans la politique de l'habitat de la métropole avec des ambitions de rattrapage affichées, qui semblent contraster avec le contexte régional de contestation de la loi SRU<sup>23</sup>.

Les outils mis en place par la commune de Toulon pour construire du logement social restent cependant très frugaux. Avant le renouvellement de la carence en

2023, il y avait très peu d'obligations réglementaires à la construction de logements sociaux dans les opérations de logements privés. Alors que la contrainte foncière est mise en avant par les élus, le projet de réaménagement du front de mer intitulé "de Mayol à Pipady", large de 200 mètres et long d'un kilomètre, ne contient aucun logement. Ainsi, les intentions affichées demeurent en décalage avec les actions effectives.

L'objectif de 25 % de logements sociaux est considéré comme inatteignable par la municipalité toulonnaise et les agents de la commune restent très rétifs à l'égard de ce taux cible. Cet objectif est perçu comme nuisible au cadre de vie de Toulon : "**avec 25% de logements sociaux à Toulon, on tue la commune !**"<sup>24</sup>. Le logement social reste largement perçu comme le perturbateur d'un équilibre social sacralisé, à préserver à tout prix, au détriment des populations les plus précarisées. À Toulon, tout reste encore à faire.

#### NICE, QUAND IMMOBILISME RIME AVEC MAUVAISE FOI POLITIQUE

Pointée du doigt tous les trois ans dans les palmarès de la Fondation Abbé Pierre<sup>25</sup>, la cinquième métropole française est devenue le symbole du non-respect de la loi SRU. Dotée de 14 % de logements sociaux, Nice accuse un retard très important dans sa production sociale, tandis que ses taux de remplissage des objectifs quantitatifs se dégradent, atteignant 13 % en 2020-2022. Ce sont ainsi **20 000 logements sociaux qui manquent** aujourd'hui à la ville de Nice. Les objectifs qualitatifs sont également loin d'être respectés, avec une production de 52 % de logements peu sociaux. Ces résultats catastrophiques sont conjugués à une incompréhensible indulgence de la part de la préfecture, puisque ce n'est qu'en 2023 que la ville a été mise en carence pour la première fois<sup>26</sup>.

21. Le taux de pauvreté de Toulon est de 22%, alors que la moyenne nationale est de 14,5%.

22. Entretien bailleur social varois.

23. Le 21 février 2024, 113 élus - dont une part importante d'élus provençaux - ont signé une lettre ouverte contre la loi SRU dans le JDD intitulée "Sur le logement social, nous demandons à reprendre la main".

24. Entretien acteur institutionnel toulonnais.

25. Fondation Abbé Pierre, Palmarès de la loi SRU 2011-2013 ; 2014-2016 ; 2017-2019 ; 2020-2022.

Contrairement à d'autres communes réfractaires à la loi SRU, ce manque de logements sociaux est particulièrement inexplicable au regard de la part importante de personnes en situation de pauvreté et en attente d'un logement social<sup>27</sup>.

Les outils déployés par la métropole de Nice ne sont pas inexistantes mais largement insuffisants. La métropole a élaboré des documents réglementaires qui refusent de fixer des objectifs de production conformes à la loi SRU et la part sociale des opérations ne dépasse que très rarement les 30 %. Quant à eux, les outils de maîtrise foncière sont de moins en moins utilisés, le budget d'investissement dédié aux acquisitions foncières étant réduit à néant depuis plusieurs années. Le marché immobilier se caractérise globalement par une absence de régulation et un laisser-faire. Face à ces mauvais résultats, la commune **annonce mettre en place des outils prometteurs mais qui s'avèrent difficiles à mettre en œuvre en réalité sur le terrain**. À la suite de la mise en carence, la ville a notamment annoncé le déploiement de nouveaux dispositifs, comme la surélévation, très médiatisée mais difficilement opérationnelle à grande échelle.

Un des arguments avancés par les élus niçois pour expliquer les difficultés à construire est celui de la rareté et du prix du foncier. Cependant, **en 2020-2021, Nice a artificialisé 6 fois plus que la moyenne des 12 plus grandes métropoles françaises**<sup>28</sup>, en raison de l'urbanisation de la Plaine du Var. En effet, l'existence du projet d'Éco-Vallée, prévoyant l'urbanisation de 450 hectares sur une trentaine d'années, est la preuve que la **métropole sait se donner les moyens de maîtriser du foncier et de construire quand elle le juge nécessaire**. Quelques opérations de logements sont déjà livrées ou programmées, mais sans jamais dépasser une part de 30 % de logements sociaux. Par exemple, sur la ZAC Nice Méridia, qui a vocation à s'étendre sur 200 hectares, c'est moins d'un tiers de la surface de plancher totale qui est consacré au logement, et pas plus de 30 % de logements sociaux dans cette programmation<sup>29</sup>.

Au-delà de la médiocrité de ses résultats, la ville de Nice se caractérise par l'élaboration d'un discours très médiatisé d'opposition à la loi<sup>30</sup>. Dans les médias, la loi SRU est présentée comme "un racket d'État qui ne règle rien au problème de fond qu'est le logement"<sup>31</sup>, alors même que les pénalités peuvent être utilisées pour produire des logements sociaux sur la métropole et que les communes ont la possibilité d'utiliser ces fonds via le système des dépenses déductibles.

### **SAINT-CLOUD, LE REFUS DE DENSIFIER, ÉTENDARD POLITIQUE AU STATU QUO DE L'ENTRE-SOI BOURGEOIS**

Saint-Cloud se distingue par son **opposition frontale et explicite à la loi SRU**. Avec un taux SRU de 17 % pour un taux d'atteinte des objectifs triennaux 2020-2022 de 37 %, ses objectifs quantitatifs n'ont jamais été atteints au cours des périodes triennales successives. Cette absence de production de logements sociaux sur un temps long a amené Saint-Cloud à être la première commune des Hauts-de-Seine à perdre la délivrance de ses permis de construire en 2020.

De fait, Saint-Cloud se distingue par son **refus d'utiliser les outils mis à sa disposition pour favoriser la production sociale**. L'absence de politique foncière s'accompagne d'un PLU hostile à la densification et à la production de logements sociaux, et à un refus de subventionner la production de logements sociaux. Au-delà des outils, Saint-Cloud entretient des relations tendues avec la préfecture en attaquant tous les arrêtés de carence dont elle a fait l'objet. Alors que la préfecture a repris la délivrance des permis de construire, les bailleurs ne peuvent se permettre de proposer des opérations sans l'avis de la municipalité, ce qui limite l'efficacité de la sanction : *"On avait une opération dont le permis de construire a été délivré par la préfecture, mais on n'a malheureusement*

26 Une enquête menée par le Parquet National Financier est en cours depuis février 2022 pour "concession et toutes infractions connexes relatives aux conséquences financières du non-respect par la commune de Nice de la loi SRU", suspectant une potentielle connivence entre la municipalité et l'ex-préfet des Alpes-Maritimes, qui aurait permis à la ville d'éviter la carence jusqu'à alors.

27. Le taux de pauvreté de la ville de Nice est de 20% et le nombre annuel de demandeurs de logement social est supérieur à 19 000, alors que seulement 1 500 logements sociaux sont attribués par an.

28. Institut Montaigne, Municipales 2020 : l'heure du bilan à mi-parcours, juillet 2023.

29. C'est-à-dire 59 000 m<sup>2</sup> sur un total de 180 000 m<sup>2</sup>. Source : [www.ecovallee-plaine-duvar.fr](http://www.ecovallee-plaine-duvar.fr).

30. Le maire a donné une conférence de presse sur la loi SRU le 9 février 2024, avant de publier une lettre ouverte au ministre délégué chargé du logement dans le Journal du Dimanche, signée par 113 élus locaux.

31. Maire de Nice, conférence de presse du 4 février 2024.

pas pu continuer le projet car la mairie de Saint-Cloud ne voulait pas qu'on densifie cette parcelle". Pour justifier son non-respect des objectifs triennaux, **la municipalité souligne l'impossibilité de densifier son territoire**, par la présence d'une forte contestation locale.

Au-delà du refus de densifier son territoire, l'équipe municipale de Saint-Cloud souligne **l'enjeu de préservation de son tissu pavillonnaire** qui empêcherait les possibles opérations dans une grande partie de la ville. Cette politique de sauvegarde patrimoniale est visible dans le PLU mais est également portée par une vision plus large de la municipalité de ne pas toucher le tissu urbain actuel. La préservation architecturale, notamment sur les bâtiments non concernés par l'avis des architectes des bâtiments de France permet également de justifier l'absence de densification et in fine, le maintien de la sociologie des résidents - et de son électorat : "La commune veut préserver son tissu pavillonnaire, même les maisons qui ne sont pas concernées par une protection du patrimoine, ils veulent que Saint-Cloud reste Saint-Cloud"<sup>34</sup>.



### Au-delà du respect des objectifs SRU, l'omniprésence de la maîtrise du peuplement

Au-delà de la question du respect des objectifs fixés par la loi SRU, la construction - ou non - de logements sociaux peut être comprise comme une politique de peuplement, dont l'objectif est d'**organiser et de modifier - ou, au contraire, de maintenir - le peuplement communal, en intervenant sur sa composition et sa localisation**<sup>32</sup>. Il s'agit de définir des groupes sociaux désirables ou indésirables, dont la présence serait plus ou moins souhaitée sur le territoire communal. Loin de répondre à l'objectif initial de la loi SRU en faveur de la mixité sociale, les dynamiques de construction de logements sociaux sont acceptées à condition qu'elles permettent de répondre aux besoins des électeurs de la municipalité. Les logements sociaux sont alors utilisés pour préserver l'équilibre social de la commune<sup>33</sup>.

Plus globalement, l'acceptation de la loi peut cacher une tendance, de la part des municipalités, à adopter des stratégies de contournement afin de **garder la main sur le statut social des résidents de logements sociaux**, par la mise en place de la "préférence communale" dans les politiques d'attribution (Desage, 2012), une forme de discrimination qui va à l'encontre de l'esprit de la loi SRU.

32. Collectif API (Valérie Sala Pala, Rémi Dormois, Vincent Béal, Marine Bourgeois et al.), 2021, *Attributions de logements sociaux, politiques de peuplement et intercommunalités : quelles recompositions ?*, synthèse de la recherche.

33. Marine Bourgeois, "Logement social : des bons et des mauvais candidats ?", Revue Projet, 2018.

34. Entretien acteur institutionnel de Saint-Cloud.



## CONCLUSION

En définitive, le non-respect des objectifs fixés par l'article 55 de la loi SRU s'observe dans des contextes très divers. De communes où le coût du foncier est extrêmement élevé à d'autres ayant de multiples contraintes naturelles ou patrimoniales, nombreuses sont les difficultés rencontrées pour construire du logement social. Toutefois, ces contraintes sont souvent instrumentalisées par les élus locaux pour justifier leur faible rythme de production de logements sociaux. À contraintes similaires, certaines communes réussissent à amorcer une bien meilleure dynamique de construction que d'autres. Il apparaît *in fine* **que c'est avant tout la volonté politique qui est déterminante dans l'atteinte des objectifs SRU**. Elle conditionne la propension des services municipaux à mobiliser des outils et à engager des partenariats avec les acteurs du logement et de l'habitat du territoire, afin d'enclencher de réelles dynamiques de rattrapage. Ainsi, l'objectivation systématique des contraintes et des outils mobilisés par les communes pour construire des logements sociaux peut permettre de différencier les élus confrontés à de réelles contraintes de constructibilité de ceux qui les utilisent pour justifier leurs mauvais résultats. Une telle démarche pourrait permettre d'aider les préfetures et la commission nationale de la loi SRU à accompagner et sanctionner les communes déficitaires.

Enfin, à l'inverse d'un affaiblissement de la loi SRU annoncée par le gouvernement, des mesures pourraient permettre de la renforcer tout en respectant son esprit d'origine. Des aides financières pour les maires bâtisseurs pourraient utilement être mises en place au niveau national afin de financer la construction des infrastructures et équipements publics requis pour accueillir de nouveaux habitants dans le respect du ZAN (Zéro Artificialisation Nette).



# RECOMMANDATIONS DE LA FONDATION ABBÉ PIERRE

**L**a loi SRU a fait la preuve de sa pertinence et de son efficacité depuis 20 ans, c'est pourquoi elle mérite d'être renforcée dans le but de surmonter les limites de sa mise en œuvre et de répondre à la forte augmentation de la demande de logement social. Plusieurs modifications législatives pourraient être adoptées.

**Premièrement, l'objectif de logements sociaux pourrait utilement être réhaussé à 30 % dans les communes les plus tendues parmi les communes SRU** eu égard au nombre de demandes de logements sociaux par rapport au nombre d'emménagements annuels. Dans ces communes, l'amélioration des conditions d'habitat des personnes de ressources modestes ou défavorisées n'aura pas lieu sans un effort supplémentaire de production.

**Deuxièmement, la loi SRU mérite d'être affinée.** Pour ce faire, la Fondation Abbé Pierre suggère deux dispositions :

➤ Retirer du décompte les logements sociaux vendus pendant 5 ans et non plus 10. En effet, préserver virtuellement les logements vendus dans les communes SRU en vue de les exonérer de leurs obligations est un contresens.

➤ Supprimer de la liste des investissements pouvant diminuer le montant du prélèvement opéré sur les ressources fiscales des communes ne disposant pas de la proportion minimale de logements sociaux requise sur leur territoire, ceux en faveur du conventionnement intermédiaire ANAH . En effet, les loyers autorisés dans ce cadre se situent au niveau du PLI, c'est-à-dire au-delà des plafonds PLS et donc hors champ du logement social.

**Troisièmement, la loi SRU mérite d'être renforcée.**

Pour ce faire, la Fondation Abbé Pierre suggère cinq dispositions :

➤ Instaurer un seuil de production de logements financés en PLAI de 40 % dans les communes qui n'ont pas atteint leurs objectifs et un plafond de production de logements financés en PLS de 20 %. Dans les communes dont le taux de logements sociaux est inférieur à 10 %, la production de logements financés en PLS ne devrait pas pouvoir dépasser 10 %.

➤ Fixer un seuil de 15 % de logements locatifs sociaux à atteindre dans chaque arrondissement de Paris, Lyon et Marseille pour rééquilibrer l'effort de production et favoriser la mixité sociale à l'intérieur des trois plus grandes villes de France, sans remettre en cause l'objectif global de 25 % pour la ville entière. En effet, si la loi SRU fonctionne, la répartition des logements locatifs sociaux entre arrondissements reste très inégale.

➤ Renforcer les sanctions financières applicables aux communes carencées deux fois de suite par l'instauration d'un taux de majoration « plancher » obligatoire de 100 %.

➤ Revenir au sens premier des contrats de mixité sociale - un cadre d'engagement partenarial de moyens permettant à une commune d'atteindre ses objectifs -, mais supprimer le fait qu'ils se substituent aux objectifs légaux. La modulation des objectifs de production resterait possible, mais seulement si elle est approuvée par la commission nationale SRU afin d'assurer une homogénéité de traitement entre les communes et pour garantir le maintien de niveaux de production optimaux.

## BIBLIOGRAPHIE

Bourgeois, M. (2018). « Logement social : des bons et des mauvais candidats ? ». Revue Projet, 364, 48-54.

Collectif API (Vincent Béal, Marine Bourgeois, Rémi Dormois, Yoan Miot, Gilles Pinson et Valérie Sala Pala) (2020), *Attributions de logements sociaux, politiques de peuplement et intercommunalités : quelles recompositions ?* Rapport de recherche final du projet API.

Collectif (2024, 21 février). Christian Estrosi et 80 maires : « Sur le logement social, nous demandons à reprendre la main ». *Le Journal du Dimanche*.

<https://www.lejdd.fr/politique/christian-estrosi-et-80-maires-sur-le-logement-social-nous-demandons-reprendre-la-main-142313>

Desage, F. (2012), « La ségrégation par omission. Incapacités politiques métropolitaines et spécialisation sociale des territoires », *Géographie, économie, société*, vol. 14, n°2, p. 197-226.

Fondation Abbé Pierre, Palmarès de la loi SRU 2011-2013 ; 2014-2016 ; 2017-2019 ; 2020-2022.

Institut Montaigne, (2023) « Municipales 2020 : l'heure du bilan à mi-parcours », Disponible en ligne : <https://www.institutmontaigne.org/publications/municipales-2020-lheure-du-bilan-mi-parcours>

Kirszbaum, T., Goetz E (2021), « Promouvoir le logement social dans les communes déficitaires : les facteurs influençant les (non)décisions locales en France et aux États-Unis », Défenseur des droits, Etudes & Résultats, 23p.



*Être humain !*

DÉLÉGATION GÉNÉRALE

3, rue de Romainville 75019 PARIS  
**Téléphone** : 01 55 56 37 00

PAULINE PORTEFAIX

Chargée d'études  
pportefaix@fondation-abbe-pierre.fr

MANUEL DOMERGUE

Directeur des études  
mdomergue@fondation-abbe-pierre.fr

**fondation-abbe-pierre.fr**