



Construction : les quotas de logements sociaux sont-ils justifiés ?

par [Bernard Coloos](#)

Octobre 2018

| | |
|--|----|
| 1. Rappel historique | 3 |
| 2. Les partisans | 7 |
| 3. Les opposants..... | 8 |
| 4. Que dire des fondements et des résultats ? | 9 |
| 5. Des difficultés de mise en pratique..... | 11 |
| Annexe 1 – Historique de la règle des 20% de logements sociaux locatifs comme objectif | 16 |
| Annexe 2 – Les dépenses déductibles du prélèvement au titre de la loi SRU | 19 |
| Annexe 3 – De la nécessité de quotas..... | 20 |
| Annexe 4 – Les effets pervers des quotas de logements sociaux..... | 22 |
| Annexe 5 – Des effets pervers..... | 23 |
| Annexe 6 – La droite fait contre HLM bon cœur. Le quota de 20% de logements sociaux adopté à l'Assemblée | 25 |
| Annexe 7 – Pour certains, toutes les raisons sont bonnes pour ne pas faire du HLM..... | 27 |
| Annexe 8 – Les effets de la loi SRU | 29 |
| Annexe 9 – L'objectif de logement locatif social..... | 30 |

Construction : les quotas de logements sociaux sont-ils justifiés ?

« ... C'est une malheureuse idée de bâtir des quartiers à l'usage exclusif d'artisans et d'ouvriers... Il ne faut pas que les petits soient d'un côté et les gros et dodus de l'autre... ».

Lettre de François Miron à Henri IV au sujet des aménagements dans l'Île de la Cité.

Cette question, âprement débattue en France depuis les travaux préparatoires de la Loi d'Orientation pour la Ville (LOV), discutée et adoptée en 1990, se prête à une double analyse assez classique, conduisant à distinguer objectifs et instruments.

La première, d'ordre politique ou philosophique, renvoie à des questions de principe quant à la justification d'une action législative et/ou réglementaire *via* le logement en vue de favoriser une plus grande mixité, sachant que cette action peut porter sur le stock¹ ou sur les flux (cas qui nous intéresse ici). De fait, le marché du logement se révèle vecteur d'inégalités sociales (il existe des écarts de taux d'effort considérables) et spatiales (les quartiers de la politique de la ville accueillent toujours plus de ménages sous le seuil de pauvreté que la moyenne)². Le consensus républicain sur la nécessité d'agir pour favoriser la mixité sociale ne peut occulter le débat sur les moyens à mettre en œuvre, y compris le degré de coercition à exercer sur les maires, responsables de l'attribution des permis de construire.

La seconde analyse renvoie à l'appréciation des modalités techniques de cette action, à l'évaluation de l'efficacité des mesures prises. Car sur les critères à prendre en compte, les divergences se révèlent également très fortes. Cela suppose d'évaluer les effets des mesures sur l'offre, le fonctionnement des marchés et la formation des prix. Il convient également de s'interroger sur

¹ Cf. le débat sur les attributions de logements sociaux et la question correspondante que nous traitons par ailleurs.

² Quelle place pour la mixité sociale dans le programme des principaux candidats à l'élection présidentielle ? Anne Farthouat, AEF, 2 mars 2017.

l'impact de telle ou telle mesure sur le jeu des acteurs³, notamment sur les conséquences des « contraintes » sur les maires des communes dites carencées. Avec le temps, en effet, les limites d'une approche purement quantitative apparaissent.

1. Rappel historique

La forte concentration géographique du parc locatif social, en particulier dans les ZUS, les évolutions macroéconomiques à l'œuvre sur la répartition des revenus, l'accroissement des moyens de transport⁴, le développement de l'accession à la propriété ont conduit à une aggravation de la ségrégation spatiale. Les travaux de Nicole Tabard, en son temps, et d'Éric Maurin⁵, depuis, ont permis de mettre en évidence et de quantifier cette évolution. La première conséquence en fut la crise des quartiers, fruit d'une concentration des plus pauvres dans les quartiers HLM qui donna naissance à la politique de la ville⁶.

Dans le même temps apparut, notamment après 1981 et l'arrivée de la gauche au pouvoir, l'idée de la nécessité d'une action correctrice ayant pour finalité un accroissement de l'offre locative sociale dans les communes dites riches. Il s'agissait d'obtenir, contre les maires et donc la population, le développement d'une offre de logements à loyers modérés là où elle représentait une faible part du parc. Le seuil de 20% apparut à cette époque. Ce chiffre traduit une norme sociale de référence : au-dessous de ce seuil, il est jugé indispensable de développer le parc locatif social. La référence au cadre communal, à défaut d'autres découpages, s'explique par deux motifs principaux : les responsabilités du maire dans le domaine du logement et de l'urbanisme ; la petitesse des communes au regard des standards européens. L'exercice du pouvoir et la proximité des électeurs font du cadre communal le lieu prioritaire des enjeux en matière de mixité comme sur bien des sujets.

Les différentes lois qui vont, dès lors, se succéder, prévoient des systèmes plus ou moins brutaux ou sophistiqués de sanctions pour les communes qui se situent au-dessous de ce seuil et ne mènent pas les actions nécessaires pour l'atteindre à terme (cf. annexe 1).

Les maires concernés peuvent recourir à différents moyens pour faire face à leurs obligations. Parmi eux figure précisément la possibilité d'obliger, selon certaines conditions, les promoteurs à réserver 20 à 25% de leurs programmes soit à des opérateurs HLM, soit à des opérateurs privés qui s'engagent à conventionner les logements pendant une durée minimale. L'obligation peut être également satisfaite, en particulier dans les communes ayant peu de disponibilités foncières, par

³ Étude de Guilhem Dupuy, *Le maire, l'accession sociale et le promoteur. La négociation entre élus locaux et promoteurs : une analyse stratégique*, ANIL, février 2010, 51 pages, publiée dans *Études foncières* N° 147 d'octobre 2010, sous le titre « Le maire, l'accession sociale et le promoteur. Des pratiques locales de négociations au cœur de la politique du logement ».

⁴ Pour beaucoup, la ségrégation spatiale est fille de la mobilité et/ou plus exactement de l'amélioration des moyens de transport. Sans tomber dans une vision idéalisée de la ville du XIXe siècle (avec dans les immeubles collectifs une occupation des étages en fonction des revenus), nombre d'auteurs soulignent que l'essor de la vitesse et la facilité de déplacements ont largement contribué au renforcement de la ségrégation spatiale.

⁵ Éric Maurin, *Le ghetto français, enquête sur le séparatisme social*, La République des idées, Seuil, 2004.

⁶ Voir *40 ans d'urbanisme*, pages 167 et suivantes et plus particulièrement *Clés pour le présent* de Julien Damon et Michel Micheau Sciences Po urbanisme, Éditions de l'Aube, 2009, 236 pages.

l'acquisition de logements et/ou d'immeubles existants. Cette disposition reste cependant peu usitée, à l'exception notable de Paris.

Globalement, les services de l'État procèdent à un inventaire annuel contradictoire avec les communes dites « concernées par la loi SRU » pour déterminer d'une part la situation précise de la commune au regard de la loi⁷, d'autre part le montant du prélèvement annuel fonction du nombre de logements sociaux nécessaire pour respecter les obligations qui lui sont imposées : le taux de 25% du parc en logements sociaux, dans les zones où l'offre immobilière est faible mais la demande importante (critère introduit en 2013), ou de 20% du parc pour d'autres à l'horizon 2025 (cf. tableau 1). Les sommes dues sont réduites à proportion des montants investis en faveur du logement social. La loi « Égalité et citoyenneté » en 2017 a encore renforcé cette tendance, dans le sens d'un recentrage des obligations sur les territoires où les besoins en logements sociaux sont avérés, et élargi le périmètre des dépenses déductibles des prélèvements SRU (cf. annexe 2).

En pratique, l'État actionne deux procédures⁸ :

- une procédure annuelle : les communes ne respectant pas l'article 55 se voient prélever une somme qui sert à financer des logements sociaux sur l'ensemble du territoire français. Les communes dites « isolées »⁹ ne seront soumises à ce prélèvement qu'à partir de 2017 ;
- une procédure triennale : l'esprit de la loi étant d'inciter à construire des logements sociaux, les communes sont soumises à une obligation de rattrapage sur trois ans. À l'issue de ces trois ans, les services de l'État vérifient si les communes ont satisfait à leurs obligations. Dans l'hypothèse négative, les communes peuvent être dites « carencées »¹⁰ et c'est à ce moment-là qu'en fonction de l'appréciation de la situation par le préfet de département, peuvent être prises des sanctions plus lourdes à leur encontre.

⁷ Les seuils de 20 ou 25% ont fait l'objet de nombreux textes d'application qui visent soit à recentrer le dispositif sur les territoires ayant des besoins avérés et donc édictent des exemptions, soit à renforcer l'efficacité de l'action de l'État dans les communes récalcitrantes.

⁸ Voir Instruction du gouvernement du 30 juin 2015 relative au renforcement de l'application des obligations pour les communes soumises à l'article L 302-5 du CCH à l'issue du bilan de la quatrième période triennale 2011-2013 – 30 juin 2015.

⁹ Le décret du 24 juillet 2013 fixe la liste des sept communes « SRU isolées », i.e. celles justifiant un effort de production supplémentaire pour loger des personnes modestes, communes qui regroupent plus de 15 000 habitants, sont en croissance démographique et ne sont pas incluses dans une agglomération ou un EPCI de plus de 50 000 habitants.

¹⁰ 222 communes ont été « carencées » au cours de la période 2011-2013, dont 137 sont des communes nouvellement carencées. *A contrario* 1 022 communes soumises à l'obligation SRU se sont mises en conformité pour combler leur retard. Le taux de réalisation dans ces communes se situe à 156% de l'objectif. Pour la période 2014-2016, les données provisoires ont été publiées en mars 2017. AEF, Bilan triennal SRU 2014-2016 : 55% des communes ont atteint leur objectif de rattrapage. Élodie Raitière, 22 mars 2017. L'objectif triennal de production de 174 000 logements a été dépassé avec 187 425 logements réalisés ou ... dans des communes déficitaires, soit +34% par rapport à la période 2011-2013, cependant 127 villes, soit 11% de la cible, ont réalisé moins de 20% de leur objectif (AFP du 22 mars 2017, réf./fKa/az).

Tableau 1 – Bilan de l'application de la loi SRU (en nombre de communes)¹¹

| | 2015 | 2016 |
|---|----------------------|--------------------------|
| Population cible totale (a+b+c) | 1 973 | 1 981 ⁽⁶⁾ |
| (a) Respectent le taux légal | 690 | 701 |
| (b) Exemptées du dispositif | 143 ⁽¹⁾ | 62 ⁽⁷⁾ |
| (c) Ne respectent pas leurs obligations | 1 115 ⁽²⁾ | 1 218 ^{(2) (8)} |
| dont : - d1 prélevées (total : 51 millions d'euros) | 605 ⁽³⁾ | 615 ⁽⁹⁾ |
| - d2 exonérées | 131 ⁽⁴⁾ | 142 ⁽¹⁰⁾ |
| - d3 non prélevées du fait de leurs dépenses effectives ⁽⁵⁾ | 379 | 461 |
| <p>(1) Dont 120 parce qu'en décroissance démographique et 23 pour constructibilité contrainte sur toute la commune ou presque.</p> <p>(2) 422 avec une obligation à 20% et 693 à 25%. Quatre communes relèvent du champ dit des isolées.</p> <p>(3) Dont 220 carencées.</p> <p>(4) 126 au titre du bénéfice de la dotation de solidarité urbaine et ayant plus de 15% de logements sociaux et 5 car non prélevables.</p> <p>(5) Ou en raison d'un prélèvement inférieur à 4 000 €.</p> <p>(6) Incluant les cinq communes isolées.</p> <p>(7) Dont 35 en raison de leur décroissance démographique et 27 pour constructibilité contrainte sur toute la commune ou presque.</p> <p>(8) Dont quatre communes isolées.</p> <p>(9) Dont 219 carencées.</p> <p>(10) 137 au titre du bénéfice de la dotation de solidarité urbaine et ayant plus de 15% de logements sociaux et 5 car non prélevables.</p> | | |

Les sanctions prononcées par les préfets à l'encontre de ces communes dites carencées ont été alourdies par les lois du 18 janvier 2013 et du 24 mars 2014 :

- possibilité de majorer jusqu'à cinq fois le prélèvement initial dû par les communes qui ne respectent pas leurs objectifs triennaux de production de logements sociaux ;
- augmentation du plafond des pénalités pour les communes les plus riches : ce plafond passe de 5 à 7,5% des dépenses réelles de fonctionnement pour les communes dont le potentiel fiscal par habitant est supérieur à 150% du potentiel fiscal par habitant médian des communes subissant le prélèvement ;
- obligation de prévoir une part minimum de 30%, soit une majoration de cinq à dix points de l'obligation, de logements PLUS-PLAI dans les opérations de taille significative ;

¹¹ Bilans annuels SRU 2015 et 2016, Ministère de la Cohésion des Territoires.

- transfert possible du droit de préemption aux EPCI délégataires et extension du droit de préemption aux lots de copropriétés ;
- possibilité de conclure une convention entre le préfet et un ou plusieurs organismes agréés (bailleur, association, entreprise publique type EPL...) ¹² pour la mise en place d'un dispositif d'intermédiation locative intégrant une contribution financière obligatoire de la commune ;
- possibilité d'identifier des secteurs dans lesquels le préfet est compétent pour délivrer les autorisations d'utilisation et d'occupation du sol ;
- mobilisation du contingent communal en priorité pour loger les ménages relevant du DALQ.

Deux cas se présentent, selon que les communes concernées acceptent ou non de signer un contrat de mixité sociale. Si oui, et si cela se traduit par de réelles modifications des pratiques ¹³ permettant à terme un réel rattrapage, alors l'État pratiquera la politique de la main tendue ¹⁴. Il reste que beaucoup de maires n'acceptent de signer de tels contrats que « le revolver sur la tempe », comme l'indique M. Georges Cristiani, maire de Mimet : « La loi nous contraint à demander l'établissement d'un contrat de mixité pour limiter les effets de la pénalité qui est infligée à ma commune » ¹⁵.

A contrario, pour les communes qui refusent ou qui, de manière indubitable, n'appliquent pas les contrats de mixité sociale signés, les préfets de département vont se substituer aux maires. La liste des 36 communes concernées a été publiée le 26 octobre 2015 lors du Comité interministériel à l'égalité et à la citoyenneté. Dans ces communes, le préfet :

- préemptera des terrains et des logements ;
- délivrera des permis de construire en lieu et place des maires ;
- mobilisera des logements vacants dans le parc privé.

Une seconde liste a été publiée le 13 avril 2016 lors d'un nouveau Comité interministériel à l'égalité et à la citoyenneté. Neuf communes sont ajoutées à la liste, portant à 47 le nombre de communes où les préfets vont se substituer aux maires.

Cette disposition, comme d'ailleurs la définition des logements à prendre en compte pour le calcul du seuil de 20%, a donné lieu à de virulentes polémiques et à une abondante production législative au gré des changements de majorité. La dernière en date, celle de 2017 avec la loi « Égalité et citoyenneté », a ajouté dans la liste les terrains aménagés au profit des gens du voyage et les logements privés locatifs faisant l'objet d'un dispositif d'intermédiation locative non

¹² Cf. article L302.9.1 du CCH.

¹³ L'État veut, à l'évidence, éviter les contrats alibis qui servent d'échappatoire. Le bon exemple de ce type de contrat est celui de Mimet, dans les Bouches-du-Rhône. Le maire s'engage fin 2016, à construire d'ici 2019, 891 logements, ce qui équivaut à un quasi doublement du parc locatif social (parc existant : 90 logements). Le maire n'a toutefois accepté de signer un tel contrat que sous la contrainte d'un arrêté de préemption de février 2016. Entre 2008 et 2016, sept logements sociaux avaient été construits alors que pour atteindre le seuil de 25%, la cible est de 367 logements sociaux. Voir Loi SRU : l'arrêté de préemption de la commune de Mimet levé après la signature d'un contrat de mixité sociale. Caroline Garcia, AEF du 8 mars 2017.

¹⁴ Mixité sociale : Je m'inscris plus dans une demande de pédagogie que dans celle du Père Fouettard. Thierry Repentin, Dépêche AEF du 07/09/2015 par Émilie Buono et Anne Farthouat.

¹⁵ Op. cit. AEF du 8 mars 2017.

conventionnée¹⁶. En sus, afin de prendre en compte la difficulté de réalisation de l'obligation des 20% ou 25% fixés par la loi SRU pour certains territoires, le décret d'application de la loi Égalité et Citoyenneté du 5 mai 2017 ajoute trois critères possibles d'exemption : la faiblesse de la demande de logements sociaux ; le fait que plus de la moitié du territoire concerné soit inconstructible en raison de divers plans de prévention des risques naturels ou technologiques ; l'isolement des communes mal reliées aux bassins d'emploi par les transports publics. Fortes de ces possibilités¹⁷, un certain nombre de communes, en déficit de logements sociaux vis-à-vis de la loi, tentent des demandes d'exonération en évoquant principalement les deux derniers critères. Ainsi, la métropole d'Aix-Marseille-Provence a transmis au préfet de région une demande pour 28 communes sur les 92 que compte son territoire. D'autres communes des Alpes-Maritimes ou du Grand Avignon lui emboîtent le pas en émettant des demandes d'exemption¹⁸. Il est fort peu probable que ces communes voient leur requête aboutir.

La question des modalités pratiques pour remplir l'obligation de 20% a de même beaucoup agité les esprits. Sans être apaisés, les débats actuels sont toutefois plus feutrés. Il faut y voir soit une conséquence de l'augmentation des taux d'effort nets en locatif, soit une usure des passions avec le temps, définition assez correcte de l'habitude, soit une réelle évolution des mentalités. Pour autant, les passions sont loin d'être totalement apaisées. Surtout, de nombreuses questions restent sans réponse, faute, souvent, de travaux d'évaluation de l'impact de cette mesure. Ainsi, nul n'est en mesure de dire combien de locataires pauvres, issus des quartiers en ZUS, ont aussi pu être logés, ni même quel est le profil des locataires dans ces logements ?

C'est pourquoi, après avoir résumé les arguments des partisans de la règle des 20% et ceux des opposants, nous nous attellerons à démêler l'écheveau du vrai et du faux.

2. Les partisans

La ségrégation spatiale en France est d'autant plus intolérable qu'elle s'accroît sous les effets du fonctionnement des marchés immobiliers. La hiérarchie des prix immobiliers reflète la stratification des revenus. Elle est insupportable aussi parce qu'elle nuit à la cohésion sociale. Les experts parlent d'externalités négatives comme l'accroissement de la criminalité et de l'incivilité. De plus, le lieu de résidence et son environnement influent grandement sur la réussite scolaire.

Afin de préserver la nécessaire cohésion de toute société respectant l'égalité des chances et soucieuse de préserver l'harmonie entre tous, il importe que les politiques mises en œuvre permettent au plus grand nombre de choisir son lieu de vie. Pour ce faire, les bons sentiments ne suffisent pas, tant la mixité sociale n'est pas naturelle. Il faut donc faire appel à l'État et à la loi pour obliger les acteurs et les marchés à modifier leurs comportements. Seul l'État est à même de préserver ou renforcer la cohésion sociale et d'assurer les conditions nécessaires à l'égalité des chances. Au rebours de la spécialisation des quartiers, la mixité sociale, sans aplanir toutes les difficultés, reste pour ce faire un prérequis indispensable.

¹⁶ Égalité et citoyenneté : le nouveau champ de l'application territoriale de l'article 55 de la loi SRU est en vigueur, Anne Farthouat et Élodie Raitière, AEF du 5 mai 2017.

¹⁷ Certaines communes sont déjà exemptées par décret.

¹⁸ « Logement social : la fronde anti-loi SRU en Provence-Alpes-Côte d'Azur, par Luc Leroux, Le Monde du 12 juillet 2017, page 12.

L'obligation édictée par la loi SRU pour certaines communes ne comptant que très peu de logements sociaux s'inscrit dans cette logique. La question n'est pas tant de savoir si elle est nécessaire que de s'interroger les moyens de la faire appliquer. Les médiocres résultats obtenus incitent en effet à un durcissement des obligations, en particulier auprès des communes qui n'ont rien fait ou presque depuis le début des années 2000¹⁹ pour y satisfaire. C'est pourquoi la construction d'un appareil législatif de plus en plus coercitif se poursuit et que l'État a fini par appliquer les sanctions.

Seule l'introduction de quotas à l'intérieur d'une opération permet d'éviter les effets pervers de la concentration du parc social et de contrecarrer les égoïsmes locaux (cf. annexe 3). Les électeurs poussent, de fait, dans de nombreux territoires, les maires à construire les logements sociaux à part du parc privé.

Enfin, si les logements sociaux sont effectivement vendus à un prix moindre que les logements libres, il n'est pas vrai que cela se traduit par un surcoût équivalent à la perte de recettes pour les ménages acquéreurs de logements libres. En effet, dès lors que la contrainte sociale est connue du promoteur, ce dernier ajuste son offre financière pour l'acquisition du foncier. Le seul pénalisé dans cette affaire est donc le propriétaire du terrain qui se voit proposer un prix moindre.

À ces arguments, les défenseurs de la mixité ajoutent que la mixité, ce n'est pas l'atomisation. La mixité reconnaît la communauté, mais refuse le repli sur soi communautarisme.

3. Les opposants

Le fait que la Loi SRU passe l'épreuve du temps ne change rien au constat qu'une obligation de 20% de logements sociaux, programme par programme, se révèle en totale contradiction avec la particularité des territoires. Mais aussi et surtout, cette mesure est :

- d'une part, contreproductive car elle tend à réduire la production de logements et ignore la production de logements en accession sociale ;
- d'autre part, inefficace, car elle ne résout en rien la question de la mixité²⁰.

L'obligation de produire 20% de logements locatifs sociaux, appliquée à chacune des opérations, rend le montage de celles-ci plus difficile car elle réduit la capacité financière disponible du promoteur pour l'achat du terrain. Certaines opérations ne pourront donc se réaliser, aggravant par là-même la crise du logement.

Dans le même temps, les logements offerts ne répondent que très peu à l'objectif de mixité, au-delà d'une certaine apparence. Car « la barrière sociale qui isole les gens dans leur groupe social est infiniment plus déterminante que la barrière spatiale »²¹ (cf. annexe 4).

¹⁹ En Île-de-France, la moitié des communes qui comptent moins de 5% de logements sociaux n'ont produit aucun logement de ce type entre 2002 et 2005.

²⁰ Voir « Le logement social est-il bon pour la mixité ? », www.lexpansion.com, octobre 2016, N° 818, par Nicolas Govillot et Éric Mengus. Ces deux chercheurs affirment que « la construction de logements sociaux n'est pas corrélée à une plus grande mixité sociale, quelle que soit la définition retenue ».

²¹ Groupe étudiants Sciences Po, B. Roux, Y. Zhenez et F. Ploquin.

En d'autres termes, la cohabitation spatiale de groupes sociaux différents, même si on le déplore, ne signifie pas vie commune, ou que le « vivre ensemble » s'en trouve amélioré. « Chaque fraction de classe sociale évite activement de se mélanger à celle qui se trouve immédiatement au-dessous ou à côté d'elle dans l'échelle des difficultés »²². En limitant, avec la règle des 20%, la mixité au seul domaine spatial, on se cantonne à une approche superficielle du problème²³. Cette vision unidimensionnelle conduit à un leurre, évite de se poser les bonnes questions. Pour les plus extrêmes, la mixité sociale est le cache sexe de la France pour dissimuler son incapacité à intégrer et à assimiler²⁴.

Pour conclure sur ce point, on doit ajouter que la règle des 20% ne permet en rien :

- de combattre le phénomène de relégation dans les quartiers les plus pauvres, compte tenu des pratiques effectives en matière d'attribution ;
- d'atteindre une meilleure égalité des chances au plan scolaire, ne serait-ce que parce que les élèves venant de milieux défavorisés s'intègrent mal et ressentent d'autant moins bien leur situation sociale que leur école est favorisée.

Les critiques intelligentes à la règle des 20% stigmatisent d'ailleurs le plus souvent cette tension entre principe de mixité et droit au logement (cf. annexe 5).

4. Que dire des fondements et des résultats ?

Le souci d'une répartition plus juste du logement social entre les communes constitue l'un des moteurs de la politique du logement en France. Pour faire simple, il existe des communes de riches et des communes de pauvres dans tous les pays. Depuis les années quatre-vingt, cette tendance se renforçant, l'idée d'un plus grand respect de la solidarité territoriale d'accueil des plus pauvres s'est inscrite au firmament des politiques du logement. Avec le recul du temps, cette politique mérite d'être revisitée sous deux angles distincts mais complémentaires.

La mixité sociale favorise-t-elle l'intégration ?

Le premier concerne la notion même de mixité sociale dans le parc de logements, dont les bienfaits sont contestés. Pour une juste évaluation, il faut rappeler que l'absence de mixité se définit par des déséquilibres en matière de peuplement, lorsqu'une zone ne regroupe que des pauvres, des riches ou des classes moyennes. Une politique efficace de lutte contre cette tendance se doit donc de corriger ces deux excès, en instaurant par exemple des quotas de logements sociaux et en luttant contre le risque de transformation des quartiers HLM en ghettos. Un tel jugement n'est pas partagé par tous. Les critiques portent à la fois sur les hypothèses sous-jacentes au principe de mixité et sur les effets des politiques dites de rénovation urbaine. Sur le premier point, en effet « les principaux courants d'analyse des sciences sociales envisagent cette spécialisation (sociale et spatiale) comme

²² Eric Maurin, *Le ghetto français*, op. cit.

²³ L'exemple du Royaume-Uni, qui a connu des émeutes sociales dans des zones où le logement social n'est pas particulièrement concentré, constitue une parfaite illustration de ce constat.

²⁴ Op. cit., AEF, 2 mars 2017.

l'un des traits structurels du fonctionnement urbain »²⁵. Pourquoi donc vouloir y mettre fin, d'autant que ces politiques se focalisent sur la seule dimension résidentielle sans prendre en compte les autres aspects de la mixité sociale ? Ce dernier point renvoie à la différence entre mixité et intégration. Tout particulièrement en zones tendues, l'offre de logements sociaux constitue un facteur positif de mixité sociale au regard des profils de ménages présents dans la zone. Pour autant, une telle orientation conduit-elle à des progrès, en termes d'intégration ? Le niveau des prix dans les commerces, l'intégration scolaire parfois difficile, l'incapacité des plus pauvres à profiter ou jouir de l'offre de proximité nuisent à une intégration réussie. La politique du logement, en d'autres termes, ne peut pas tout, ne suffit pas à aplanir les différences qui conduisent certains sociologues et politologues à une défense du communautarisme. Chacun peut alors vivre selon ses règles, ses habitudes et ses revenus. En d'autres termes, la proximité spatiale ne diminue pas la distance sociale²⁶.

Les limites d'un outil centré sur le locatif social

Le second constat est que ces politiques affichent des résultats mitigés. Certes, les difficultés d'accès au parc social n'ont pas partout la même intensité. La loi limite d'ailleurs l'obligation à certaines zones tendues où la question de l'intégration des populations les plus fragiles se pose avec une acuité particulière. Néanmoins, Renaud Epstein remarque que les HLM construits dans les communes riches sont rarement attribués aux « extra-communaux » ou même aux pauvres²⁷. La France n'est d'ailleurs pas le seul pays au monde à s'interroger sur le bien-fondé et les effets réels des politiques de discrimination positive²⁸. Ceci vaut, en particulier, pour les petits programmes de 20 ou 25 logements, au sein desquels 20% ne représentent qu'un nombre très limité de logements. À défaut de données précises sur l'occupation de chaque immeuble, personne n'est capable de dire si le taux des ménages percevant une aide personnelle varie selon la « qualité » de l'adresse²⁹. Cette information serait pourtant du plus grand intérêt pour porter une appréciation sur le bien-fondé de la politique menée quant à la bonne diffusion géographique des logements sociaux. Dans le doute, et dans un souci évident de parvenir à des résultats plus tangibles, les politiques mises en œuvre ont évolué et se sont sophistiquées. Longtemps, avec la loi SRU, on s'est attaqué aux « ghettos » de riches en voulant implanter partout (i.e. dans les zones qui n'en avaient pas) des logements sociaux.

²⁵ L'enjeu de la mixité sociale dans les politiques urbaines, par Renaud Epstein et Thomas Kirszbaud in *Regard sur l'actualité. Compétitivité de la France. La documentation française*, avril 2003. Les auteurs indiquent que « les principaux courants d'analyse des sciences sociales envisagent cette spécialisation (sociale et spatiale) comme l'un des traits structurels du fonctionnement urbain ».

²⁶ Jean-Claude Chamboredon et Madeleine Lemaire. *Proximité spatiale et distance sociale. Les grands ensembles et leur peuplement*. Revue française de sociologie. Volume XI.I. Janvier-mars 1970, pages 3 à 33.

²⁷ Un débat de même nature s'est ouvert à l'occasion des déclarations du premier Ministre, Manuel Valls, en 2015, à l'occasion de la loi « Égalité et citoyenneté » qui limite l'accès des plus pauvres dans les quartiers de la politique de la ville, voir « Aborder la ségrégation à partir des quartiers populaires, c'est prendre le problème à l'envers », Renaud Epstein, *Le Monde* du 24 janvier 2015.

²⁸ Voir valorisation foncière et financement du logement social. Par Nico Calavita et Allan Mallack, *Études foncières* N° 146, juillet-août 2010.

²⁹ Les seules statistiques disponibles distinguent la région et/ou en ZUS ou hors ZUS. La part des bénéficiaires d'une aide au logement est plus importante en zone prioritaire : elle est de 55,1% en ZUS et de 52,3% en ZRR, alors qu'en d'hors de ces zones elle n'est que de 49,1%.

Mais offrir des logements sociaux ne suffit pas. La loi « Égalité et citoyenneté » oblige donc aussi les bailleurs HLM à réserver, hors QPV, 25% des logements à des ménages défavorisés³⁰. Sur le second point, à savoir les politiques de rénovation urbaine, les difficultés, voire les échecs, à faire reculer la pauvreté, à attirer des ménages plus aisés, à endiguer la tendance au regroupement des immigrés, en particulier dans les quartiers les plus pauvres, ont fait l'objet de nombreuses analyses³¹. Les critiques portent sur l'échec des politiques urbaines de « reconquête » des quartiers défavorisés, qui se heurtent à une double contrainte : les préférences des ménages et la logique des systèmes d'acteurs locaux. « *Plutôt que d'imposer la dispersion des populations pauvres dans l'espace urbain, parfois contre leur gré, ne faudrait-il pas mieux accepter leurs regroupements tout en activant la qualité des services et du cadre de vie ?* »³². C'est d'ailleurs pourquoi, là encore, les pratiques, après s'être attachées au développement d'une offre destinée aux classes moyennes et/ou à faire venir dans les « quartiers » des ménages plus aisés, s'adaptent et se renforcent. Ainsi, le Comité interministériel à l'égalité et à la citoyenneté de 2015, à ce titre, a décidé de ne plus loger des bénéficiaires du DALO dans les Quartiers prioritaires de la ville (QPV), idée qui après adaptation fut reprise dans la loi « Égalité et Citoyenneté »³³.

La région Île-de-France a tiré une autre conséquence de cette recherche de mixité, en décidant de ne plus financer la construction de logements sociaux dans les communes où ils représentent plus de 30% du parc. Cette règle heurte nombre d'élus locaux qui, certes, dans leur commune, affichent des taux élevés de logements sociaux, mais doivent dans le même temps traiter un parc de logements insalubres occupés par des populations très modestes. Or, l'alternative d'un appel au privé se heurte soit à l'image de la ville, soit à un problème de solvabilité. Là encore, il faut vivre avec ces contradictions.

5. Des difficultés de mise en pratique

Les résistances, sous la fausse apparence du consensus, restent vives. Rien de plus faux que le sentiment d'une obligation acceptée par tous qui ferait dorénavant partie du paysage (cf. annexe 6). La campagne présidentielle de 2017 a été, une nouvelle fois, l'occasion d'un débat sur les contours de la mesure entre « droite » et « gauche ». Les intentions des uns vont de l'allègement des quotas (retour à 20% pour tous par exemple) à leur suppression pure et simple. Pour les autres, les positions vont du maintien du statu quo au renforcement des obligations. Force est cependant de reconnaître que, par le passé, sur ce sujet comme sur bien d'autres, les propositions n'ont pas toujours été solidement étayées. C'est pourquoi il paraît utile d'éclairer les différents points de désaccord.

³⁰ Dans le même ordre d'idée, une taxation élevée des logements vacants dans les communes les plus riches est pour certains un outil permettant de lutter contre les ghettos de riches. Les mesures prises en ce domaine n'ont guère produit d'effets.

³¹ <http://i.ville.gouv.fr/index.php/reference/11351/etat-d-avancement-du-programme>, rapport 2014 de l'ONZUS. Voir également les différents rapports du CES de l'ANRU ou pour une analyse plus récente : la difficile équation de la mixité sociale dans les cités. Louise Couvelaire page 8, in Le Monde des 30 et 31 juillet 2017.

³² Op. cit., Renaud Epstein et Thomas Kirszbaud page 11.

³³ Voir, à ce titre, l'article à venir : « Les attributions des logements sociaux : équité ou clientélisme ? ».

Du calibrage de l'obligation.

La controverse la plus virulente porte sur la granulométrie de l'obligation. Celle-ci s'applique à l'opération, quelle qu'en soit la taille ou presque, ce qui, pour beaucoup, n'a guère de sens³⁴. Ils préféreraient que l'appréciation de l'obligation se fasse, non palier par palier, mais en bloc, au niveau de la commune. Le choix de telle ou telle option n'est pas neutre au regard des objectifs de mixité.

Une deuxième difficulté, mise en lumière par Guy Taieb et Franck Gnonlonfoun³⁵, tient au vote dans la loi ALUR d'une disposition portant l'objectif sur le stock de logements sociaux de 20 à 25% dans les zones tendues, avec une obligation de résultat d'ici à 2025³⁶. Une telle contrainte relève parfois de l'aberration. Les auteurs notent, en effet, que « le mode de calcul des obligations peut conduire, dans le cas des communes fortement carencées³⁷, à des volumes de création de logements sociaux proches des besoins globaux de construction, voire supérieurs, ce qui rend l'injonction absurde ». Certes, le quota peut être satisfait aussi par des acquisitions dans l'ancien, avec ou sans changement de statut, mais il importe que l'obligation soit réaliste. Il faudrait donc plafonner, comme le suggèrent les auteurs, l'obligation annuelle de construction par rapport au parc de résidences principales, voire au parc global.

Avec le temps, enfin, apparaît la nécessité de compléter l'approche purement quantitative par une approche qualitative. « Ce n'est parce qu'on a le bon nombre de logements sociaux qu'on a le bon parc de logement social, capable de répondre aux demandes et aux besoins »³⁸. En matière de loyers et donc d'accessibilité, les résultats sont très différents selon que la production privilégie des logements PLUS, PLAI ou PLS. Jean-Claude Driant, chercheur-enseignant, a d'ailleurs émis l'idée qu'il eût été préférable de préciser les types de logements à produire plutôt que de porter l'obligation de 20 à 25% pour certaines communes.

De la question des prix et des péréquations.

La vente à l'opération se traduit en pratique par une péréquation dès lors que le prix de vente de la fraction de logements sociaux dans une opération est inférieur au prix de revient, ce qui est toujours le cas en marchés tendus. Le prix des lots vendus aux autres acheteurs s'en trouve-t-il renchéri d'autant ? En théorie, l'édiction claire et transparente d'une obligation de vendre 20 à 25% des logements à un prix administré devrait se traduire dans la fixation du prix d'enchère des terrains.

Cette question est centrale. Les dispositions réglementaires aux États-Unis, prévoyant l'obligation, comprise entre 10 et 20% du programme, de vendre à des accédants modestes, non pas au prix du marché mais à prix abordable (politique dite de *inclusionary housing*), suscitent depuis l'origine une controverse dite *incidence controversy*. « Il s'agit, d'une part, de s'interroger sur la manière dont

³⁴ À l'évidence, l'obligation de mixité pose problème pour les petits programmes. C'est d'ailleurs pourquoi la loi a prévu un seuil de 800 m² de plancher en dessous duquel l'obligation ne s'applique pas.

³⁵ *Revue foncière* N° 9, janvier-février 2016.

³⁶ La loi ELAN prévoit de mutualiser à l'échelle intercommunale l'objectif de 25% de logements sociaux, dès lors que toutes les communes en comptent déjà 20%.

³⁷ Ouest francilien, PAC et dans d'autres villes littorales à fonction touristique...

³⁸ Interview d'Olivier Carré, député et maire d'Orléans, AEF, par Lucie Romano, 16 février 2001.

les coûts liés à la production à prix abordable (...) sont pris en compte ; et, d'autre part, d'identifier, dans le cadre d'une opération immobilière, les acteurs qui supporteront ces coûts ». Les auteurs concluent que, pour les États-Unis, la majeure partie des coûts seront répercutés sur ceux à qui appartient le foncier.³⁹

Dans le contexte français, pour les professionnels de la promotion immobilière, la thèse dominante s'expose simplement : les autres acheteurs paient pour les logements sociaux. Autrement dit, ce transfert au profit des HLM se traduirait par un surcoût pour les acheteurs privés, d'autant plus important, toutes choses égales par ailleurs, que l'écart de prix entre prix de marché et prix de cession règlementé est important.

En réalité, tout dépend de l'affichage. Si l'obligation se négocie au cas par cas, voire est le fait du prince, elle se traduit indéniablement par un transfert puisque l'acheteur du foncier, en concurrence avec d'autres, se doit de négocier le prix de l'emprise foncière comme si l'obligation n'existait pas⁴⁰. Si, à l'inverse, l'obligation est connue de tous, affichée et générale, alors tous les acheteurs sont à égalité et intégreront, en théorie, l'obligation dans leur offre. Ce sont donc bien les propriétaires fonciers qui, dans ce cas, supportent financièrement le coût de l'obligation⁴¹.

Comme mentionné dans l'étude de l'ANIL déjà citée, et à l'identique des conclusions des études sur les États-Unis, « on peut affirmer que les politiques locales de quotas sur logements privés sont un mécanisme informel de captation de la « plus-value immobilière », proche des mécanismes de captation de la plus-value foncière⁴², dès lors que les règles sont connues de tous. On ne peut néanmoins, sur ce sujet, faute d'études sérieuses, être définitif dans son jugement. D'autant que l'on se doit de rappeler que l'offre de terrains à bâtir est très élastique au prix et que la concurrence entre promoteurs s'avère toujours vive. Si ce n'est dans les faits, au moins dans les propos, rareté du foncier et concurrence entre promoteurs mettent à mal la théorie. On peut s'en étonner ou s'en plaindre, mais le constat ne laisse guère de doute sur l'existence de transferts dont l'importance n'a jamais été quantifiée. Cela est-il acceptable ? Faut-il fixer le principe d'une acquisition au prix hors marge ? Autant de questions difficiles, d'autant que toute marge de manœuvre en termes de prix se traduit inévitablement et irrémédiablement en inflation des prix du foncier⁴³. Les acteurs apparaissent de ce point de vue à la fois comme victimes et coupables.

Des sanctions ou pas ?

L'édition d'une obligation n'a ni sens, ni portée, dès lors qu'une stratégie d'évitement s'avère possible (cf. annexe 7). Or, l'État, pour de multiples raisons, a longtemps hésité à appliquer des

³⁹ Cf. Nico Calavita et Allan Mallack, op. cit. La polémique, aux États-Unis fait aussi rage sur l'impact des obligations type quota sur l'offre privée. La question centrale reste bien celle de la compensation ou non des coûts associés, y compris sous la forme de bonus de constructibilité.

⁴⁰ Il y a bien alors un mécanisme de péréquation qui se traduit par une subvention implicite au logement social payée par une augmentation du prix des logements libres.

⁴¹ Voir, à ce sujet, dossier de Métropoles <https://metropoles.revues.org/5407>, notamment l'article de Mathieu Gimat.

⁴² Guilhem Dupuy, ANIL, op. cit.

⁴³ Ces questions et leurs implications ne peuvent s'apprécier indépendamment de l'état de la conjoncture. Un marché dynamique au plan quantitatif et au niveau des prix masque nombre de problèmes. Des temps plus rigoureux remettent au goût du jour rancœurs et non-dits.

sanctions prévues dans la loi. Ce n'est plus le cas aujourd'hui. Est-il pour autant acceptable qu'une commune puisse choisir délibérément la sanction financière ? Est-il tolérable que l'impôt local intègre le prix de la défense du ghetto de riches et que ce coût soit supportable ? Le débat sur ce sujet n'est pas près de s'achever et a pris récemment un tour nouveau avec la volonté d'appliquer effectivement et de façon systématique les sanctions prévues par la loi (cf. supra). Au plan quantitatif, les résultats sont là. 222 communes étaient considérées comme « carencées » au cours de la période 2011-2013. *A contrario*, 1 022 communes soumises à l'obligation SRU se sont mises en conformité pour combler leur retard. Le taux de réalisation dans ces communes se situe à 156% de l'objectif. Pour la période 2014-2016, les données provisoires ont été publiées en mars 2017⁴⁴. L'objectif triennal de production de 174 000 logements a été dépassé avec 187 425 logements réalisés dans des communes déficitaires, soit 34% de plus qu'au cours de la période 2011-2013.

Il reste à savoir si cet effet sera durable.

Reconnaître les limites objectives, voire ontologiques, des politiques de mixité ne doit pas cacher que la [loi SRU](#) a des effets positifs significatifs et croissants sur la construction de logements sociaux et sur leur répartition spatiale. Les chiffres déjà évoqués en partie 1 l'attestent. Une étude réalisée par deux économistes le confirme de manière plus précise⁴⁵ (cf. annexe 8). La [loi SRU](#) s'est traduite, pour les communes visées par l'obligation, par un taux de croissance du nombre de logements sociaux de 6,59 points supérieurs à celui des communes non concernées entre 2000 et 2008.

Toutefois, toujours selon la même étude, il n'existe aucune augmentation significative de la ségrégation intra-communale des logements sociaux. Ceci signifie que la construction du parc social se fait de façon dispersée dans le tissu existant. Les effets sur les prix et sur les ventes dans le parc existant sont plus nuancés.

L'action vigoureuse lancée à partir des années 2013-2017 sur les communes récalcitrantes ne peut que renforcer ces résultats, au moins au plan quantitatif. Il n'est donc pas exagéré de dire que derrière certaines oppositions, le droit s'adapte à la pratique sur un tel sujet. De fait, fortes de leur légitimité, les collectivités locales, en encadrant ou pas l'action des promoteurs privés, s'inscrivent principalement dans des préoccupations électorales. En ce sens, comme mentionné dans une étude de l'ANIL, sous la plume de Guilhem Dupuy, il ne faut pas se cantonner à l'analyse du droit mais aussi au rapport de forces entre les acteurs⁴⁶. Confrontés à la hausse des prix, les élus ont senti le

⁴⁴ AEF, Bilan triennal SRU 2014-2016 : 55% des communes ont atteint leur objectif de rattrapage. Élodie Raitière, 22 mars 2017. Cependant 127 villes, soit 11% de la cible, ont réalisé moins de 20% de leur objectif (AFP du 22 mars 2017, ref/fKa/az)

⁴⁵ Évaluation de l'effet d'une politique spatialisée d'accès au logement : la loi « Solidarité et renouvellement urbain » (SRU) par Laurent Gobillon et Benjamin Vignolles, 23 juin 2016, HAL, <https://halshs.archives-ouvertes.fr/halshs-01013384/document>. Voir également : *L'effet SRU : « renouvellement urbain », oui, « solidarité », peut-être*, <https://www.lesechos.fr/idees-debats/cercle/cercle-170219-leffet-sru-renouvellement-urbain-oui-solidarite-peut-etre-2093236.php>

⁴⁶ Guilhem Dupuy, op. cit. L'auteur note, page 4, dans son résumé : « Le cadre réglementaire des politiques locales du logement ne peut être compris qu'en analysant les pratiques hors droit des collectivités. Pratiques légales et illégales sont, en général, inextricables et forment un tout relativement cohérent qui permet de corriger les problèmes rencontrés par les collectivités dans l'application du droit de l'urbanisme. Cet ensemble permet de mener une politique plus discrétionnaire que ne le permettrait le droit, dans un univers d'information limitée où l'appréciation au cas par cas s'avère parfois nécessaire. Le fondement de ce modèle est donc davantage la légitimité démocratique des collectivités que la légalité de leur action ».

besoin de nouvelles pratiques qui ont conduit à généraliser ou presque les quotas de logements sociaux locatifs dans les programmes initiés par les promoteurs. La loi n'a fait qu'entériner certaines pratiques (cf. annexe 9).

Annexe 1 – Historique de la règle des 20% de logements sociaux locatifs comme objectif

À l'été 1981, dans le quartier des Minguettes, à Vénissieux, une émeute. De cet événement date une accélération de la politique de la ville créée en 1977, avec le programme Habitat et Vie Sociale (HVS) axé sur l'amélioration du logement et des services collectifs. Quelques dates⁴⁷ permettent de jalonner l'évolution des dispositifs ad hoc jusqu'au vote de deux grandes lois : d'une part, la loi d'Orientation Pour la Ville (dite loi LOV), le 13 juillet 1991, et la loi relative à la Solidarité et au Renouvellement Urbain (dite loi SRU), le 13 décembre 2000.

1981 : lancement de la politique de Développement Social des Quartiers (DSQ), création des Zones d'Éducation Prioritaire (ZEP).

1983 : création de la mission « banlieue 89 ».

1984 : création du Comité Interministériel des Villes (CIV) et du Fonds Social Urbain (FSU).

1990 : Loi Besson sur la mise en œuvre du droit au logement et création du Ministère de la ville.

1991 : création des treize premiers sous-préfets à la ville et instauration de la Dotation de Solidarité Urbaine (DSU, loi de mars). La même année est surtout votée la Loi d'Orientation pour la Ville, dite LOV, du 13 juillet qui, au nom de l'objectif de mixité sociale, impose à toutes les communes d'une agglomération de plus de 200 000 habitants d'avoir au moins 20% de logements sociaux (la règle s'appliquait également aux communes dont le rapport nombre de bénéficiaires d'aides à la personne / nombre de résidences principales était inférieur à 18%). La même loi rend obligatoire l'élaboration d'un [PLH](#). Toutefois, cette obligation de réaliser était fortement réduite par la possibilité de se libérer via le versement d'une contribution financière auprès d'un organisme compétent pour réaliser ces logements. Le texte a fait l'objet de nombres de retouches en 1994, avec la Loi Bosson et surtout en 1995 (loi du 21 janvier) avec la loi sur la diversité de l'habitat qui ne remettait pas en cause le principe de mixité sociale mais restreignait les obligations aux seules communes de plus de 3 500 habitants, tout en étendant les catégories de logements sociaux pris en compte pour apprécier l'effort de construction.

1992 : lancement des grands projets urbains.

1995 : création des Zones de Redynamisation Urbaine (ZRU) par la Loi d'Orientation pour l'Aménagement et le Développement du Territoire (LOADT), dite Loi Pasqua.

1998 : création des Zones Franches Urbaines (ZFU) à l'occasion du vote de la loi relative à la mise en œuvre du plan de relance pour la ville.

1999 : vote des lois Voynet et Chevènement qui ont respectivement créé le contrat d'agglomération et fait de la politique de la ville une compétence obligatoire des communautés d'agglomération.

2000 : loi du 13 décembre relative à la Solidarité et au Renouvellement Urbain (dite loi SRU) qui reprend l'obligation de la LOV pour certaines communes d'avoir au moins 20% de logements sociaux pour les communes de plus de 1 500 habitants en Île-de-France et 3 500 dans les autres régions comprises dans une agglomération de plus de 50 000 habitants comprenant au moins une

⁴⁷ Sans souci d'exhaustivité.

commune de plus de 15 000 habitants. La loi crée, en cas de non-respect de l'obligation, le principe d'une sanction financière, dite contribution de solidarité de 1 512 € par logement manquant en cas de non-respect de l'objectif quantitatif permettant de combler le retard sur 20 ans⁴⁸. La Loi SRU a, par ailleurs, supprimé la possibilité pour les communes de remplir leur obligation par le versement d'une contribution financière. La Loi [DALO](#) du 5 mars 2007 a étendu cette obligation aux [EPCI](#) à fiscalité propre de plus de 50 000 habitants, ayant aussi une commune de plus de 15 000 habitants. Son non-respect entraîne des sanctions annuelles et triennales. C'est tous les trois ans que certaines communes sont dites « carencées ».

2002 : rapport très critique de la Cour des comptes sur la politique de la ville. Tentative de suppression de l'obligation suite à un changement de majorité.

2003 : création de l'[ANRU](#) et lancement du [PNRU](#) et vote de la loi dite Urbanisme et Habitat du 2 juillet.

2005 : loi du 18 janvier de programmation pour la cohésion sociale (dite loi Borloo).

2006 : à l'occasion du vote de la loi d'Engagement national par le logement, deuxième tentative avortée de changement du texte de la loi SRU en introduisant l'accès social dans le décompte. La Loi permet l'institution d'une nouvelle servitude de logements sociaux dans les zones U et AU, ainsi que la possibilité dans certains secteurs de majorer le [COS](#) pour le programme comportant au moins 50% de logements sociaux. La Loi ne fait qu'entériner des pratiques courantes.

2009 : la loi Molle fixe que le Conseil Municipal ou l'organisme délibérant de l'[EPCI](#) peut déterminer des secteurs à l'intérieur desquels les majorations de [COS](#) s'appliquent pour le logement social.

2013 : la loi du 18 janvier relative à la mobilisation du foncier public en faveur du logement et au renforcement des obligations de production de logement social (article 10) porte le taux minimum de logements locatifs sociaux de 20 à 25% dans les secteurs qui nécessitent une production de logements sociaux supplémentaires (zones tendues). Elle a également étendu cette obligation aux communes dites « isolées », c'est à dire n'appartenant pas aux agglomérations ou [EPCI](#) définis ci-dessus, mais qui ont plus de 15 000 habitants et qui sont en croissance démographique. Seules donc les communes appartenant à des agglomérations ou des [EPCI](#) dont la situation locale ne justifie pas un renforcement de la production restent soumises à un objectif de 20% de logements sociaux.

2014 : la loi [ALUR](#) porte la cible de 20 ou 25% à atteindre à l'horizon 2025. Dans les communes dites carencées (celles qui ne font pas d'effort pour combler leur déficit), le droit de préemption est transféré à l'État, les pénalités sont multipliées par cinq au maximum et toute opération de plus de douze logements ou 800 m² de plancher doit comprendre 30% de logements sociaux.

2017 : la loi « Égalité et citoyenneté », publiée au JO du 7 mai 2017, redéfinit, dans ses articles 97 à 99, le cadre de l'obligation de production de logements sociaux et les nouvelles communes où elle s'applique dans une logique de recentrage sur les communes où les besoins sont les plus importants et de renforcement des moyens d'action contre les communes récalcitrantes.

2018 : la loi Elan prévoit pour les communes entrées dans le dispositif depuis le 1er janvier 2015 quinze ans, soit cinq périodes triennales, pour atteindre leur quota. Elle prévoit également de mutualiser, à l'échelle intercommunale, l'objectif de 25 % de logements sociaux dès lors que toutes les communes en comptent déjà 20 %. De plus, les communes périphériques d'Ile-de-France, hors

⁴⁸ Soit 5% par an de l'écart entre le taux constaté et le taux de 20%.

de l'aire urbaine de Paris, ne seront assujetties à la loi SRU, que si elles comptent 3 500 habitants ou plus et non plus 1 500. Enfin, les logements faisant l'objet d'un bail réel solidaire ou d'une location-accession sociale à la propriété entrent dorénavant dans la comptabilité du quota de 20 ou 25%.

Annexe 2 – Les dépenses déductibles du prélèvement au titre de la loi SRU

Chaque année, les communes qui ne respectent pas la loi SRU, à savoir celles soumises à la loi et qui ne disposent pas de 20% de logements sociaux sur leur territoire, se voient prélever une somme sur leur budget de fonctionnement. Cependant, certaines dépenses effectuées par la commune ayant pour but le développement de l'offre locative sociale ou tout du moins de l'hébergement des ménages précaires peuvent être déduites de ce prélèvement.

Le décret n°2017-835 du 5 mai 2017 ajoute aux dépenses déductibles, en application de la loi Égalité et Citoyenneté, les dépenses liées à la démolition et au désamiantage, ainsi que l'ensemble des dépenses d'investissement en faveur de la création de nouvelles aires d'accueil des gens du voyage ou de terrains familiaux. Les dépenses déductibles recouvrent dorénavant l'ensemble des champs suivants :

- les subventions concourant à la création de logements sociaux (subventions foncières ou en faveur d'aménageurs recevant une faible charge foncière sur un projet de construction de logements sociaux) ;
- les coûts de travaux engagés sur des terrains ou biens immobiliers communaux pour la viabilisation, la dépollution, la démolition, le désamiantage ou des fouilles archéologique dans la mesure où ces travaux sont destinés à la production de logements sociaux ;
- les moins-values immobilières sur des cessions de terrains ou de biens immobiliers devant donner lieu à la réalisation de logements locatifs sociaux ;
- sous certaines conditions, les subventions versées à un organisme agréé dans le cadre d'activités d'intermédiation locative et de gestion locative sociale ;
- les dépenses d'investissement en faveur de la création d'aires nouvelles et permanentes d'accueil en faveur des gens du voyage ainsi que des terrains locatifs familiaux.

Annexe 3 – De la nécessité de quotas

Extraits de « *Approche critique et juridique des normes relatives à la mixité sociale. Dans le champ du logement* », par Emmanuelle Deschamps. CNAF Information sociale N° 2005-5, page 125.

Comment peut-on être contre la mixité sociale ?

La politique du logement étant très règlementée, il n'est pas étonnant que les normes juridiques aient été utilisées comme point d'appui pour une mixité sociale dans et par le logement. Ce passage à l'acte juridique veut donner à cet objectif la consécration, la visibilité et la force normative dont il a besoin. Sur un plan sémantique, il faut savoir que les dispositifs qui poursuivent cet objectif font appel à un vocabulaire diversifié : mixité sociale, mais aussi équilibre social de l'habitat, diversité de la composition sociale, diversité et diversification de l'habitat, diversité de la population dans les quartiers, répartition équilibrée et diversifiée de l'offre de logements... Le corpus juridique est devenu dense, puisqu'il compte désormais plusieurs dizaines de dispositions surtout inscrites dans le Code de l'urbanisme, dans le Code de la construction et de l'habitation et, dans une moindre mesure, dans le Code général des collectivités territoriales, sans parler des dispositions non codifiées. Il importe davantage, après plusieurs années d'existence, de souligner la pérennisation et la consolidation de ce droit. Cette inscription dans la durée et cet enrichissement peuvent-ils augurer d'une mixité sociale plus effective ?

(...)

Dans ce domaine, le droit a presque quinze ans. Vantée par les uns ou décriée par les autres, l'idée est tenace et ne laisse pas indifférent le décideur comme le citoyen. L'affirmation et la perpétuation de ce nouveau paradigme de l'action publique urbaine ne se sont pas réalisées sans heurts : son histoire juridique est truffée d'avancées et de reculs. Au bout du compte, l'objectif est toujours là, fort d'avoir su s'imposer par l'évidence de sa nécessité : comment peut-on, dans un discours républicain et moderne, être contre la mixité sociale, comment peut-on être favorable à une division sociale marquée de l'espace urbain ? Puisque l'objectif perdure sur tous les bords politiques, alors ce sont les modalités qui changent, au risque pour certains de prétendre « *faire de la mixité sociale* », tout en contestant insidieusement le fond. Ainsi s'explique cette pérennisation entre fluctuations – pour des raisons techniques ou politiques – et sédimentations.

La mixité par le bâti⁴⁹

Pour les chercheurs, « le meilleur moyen de tendre à la mixité sociale est (...) le patrimoine ». Pour y parvenir, il faut accroître l'offre de logements sociaux. Mais cela n'assure pas pour autant une bonne répartition territoriale de ce type d'habitat, certaines communes plus riches n'en voulant pas sur leur territoire. De plus, l'augmentation de l'offre de logement social n'empêche pas pour autant la formation de ghettos. D'où la nécessité d'avoir un urbanisme réfléchi (exemple : avec des quotas de logements sociaux pour les gros projets immobiliers privés). Mais là aussi, la vigilance s'impose. Certains pouvoirs locaux décident de ne pas construire de grands logements pour favoriser l'exode de famille immigrées. Autre piste pour favoriser la mixité : diversifier le type de logements lors de la restructuration de quartiers anciens. Ici, c'est du spectre de la gentrification qu'il faut se méfier. Enfin, quatrième piste proposée par les chercheurs : disséminer le logement

⁴⁹ Du bon usage de la mixité sociale. Tiré à part du N° 315 d'Alter Echos, 13 mars 2011, pages 7 et 8.

social dans la ville en réalisant des petits projets, plutôt que de gros blocs. Mais n'y a-t-il pas un risque (ou une volonté) de rendre les problèmes moins visibles, sans les résoudre ?

Annexe 4 – Les effets pervers des quotas de logements sociaux

Extrait de l'ouvrage de Nicolas Bouzou, Denys Brunel et Hélène Timoshkin, « Logement, le fiasco français – Pourquoi est-il si difficile de se loger ? », pages 85 à 87, Éditions Eyrolles, 142 pages, 2016

50.

En plus d'être restée sans effet sur la mixité aussi bien sociale que spatiale, la politique de quotas génère un double effet pervers. Elle s'accompagne d'un effet d'éviction de l'offre privée et contribue à l'inflation des prix de l'immobilier.

- Dans les zones à forte tension foncière, les logements privés et les logements sociaux se font concurrence. Dans ce contexte, la construction de logements sociaux exerce un effet d'éviction sur le parc locatif privé. Des études menées aux États-Unis ont montré que cet effet était particulièrement sensible sur les logements de type intermédiaire, mais quasi nul sur les logements « très sociaux ». En effet, s'agissant de ces derniers, la concurrence entre les bailleurs privés et sociaux est négligeable en raison de la faible rentabilité des logements. Cet effet d'éviction justifie un recentrage du parc social sur les logements « très sociaux ».
- Les quotas de logements sociaux contribuent à l'inflation des prix immobiliers. Pour respecter le seuil de 25% de logements sociaux imposé par la loi, certaines communes imposent à leur tour aux promoteurs privés un taux minimal d'HLM au sein de leurs programmes immobiliers. Le mode de financement de la mesure est vivement critiqué. Avec ce système, les bailleurs sociaux achètent aux promoteurs des logements au sein de programmes à construire à un prix encadré qui n'absorbe aucune charge foncière. Cette dernière étant alors répercutée sur le reste du programme. Les promoteurs sont donc contraints d'accroître le prix de vente des lots privés – ce qui contribue à l'inflation des prix de marché –, faisant ainsi supporter aux investisseurs privés le coût des HLM intégrés aux programmes. Or, ce coût devrait logiquement porter sur l'ensemble de la collectivité et devrait donc être pris en charge par l'administration centrale ou une administration locale.
- En raison du stigmatisme associé à la présence de logements sociaux, les promoteurs privés peinent à écouler leurs stocks et freinent en conséquence le développement de nouveaux programmes, prenant de court certains bailleurs HLM qui se sont trop reposés sur ce système pour élargir leur parc. L'atonie dans la construction privée risque donc de se répercuter directement sur le volume des nouvelles résidences sociales.

S'il n'est pas question de remettre en cause l'objectif d'une plus grande mixité sociale, l'approche adoptée jusqu'à présent a été contre-productive en raison de ses effets dissuasifs à la fois sur l'offre (promoteurs) et sur la demande (investisseurs ou accédants à la propriété). Compte tenu de l'effet d'éviction constaté, l'objectif d'une politique productiviste de logements sociaux est doublement décevant : il peine à satisfaire les besoins des ménages les plus modestes et a un effet limité sur le secteur de la construction. Ajoutons qu'en raison de son effet d'éviction sur l'offre privée, cette politique se révèle en outre incompatible avec le soutien public à l'investissement locatif à prix modéré.

⁵⁰ Voir également : « Crise du logement : la fondation Abbé Pierre se trompe de solutions » par Vincent Bénard, Agora Vox. Le média citoyen, 5 février 2010.

Annexe 5 – Des effets pervers

Extrait de « *L'enjeu de la mixité sociale dans les politiques urbaines* », par Renaud Epstein et Thomas Kirszbaud, *Regard sur l'actualité compétitivité de la France, Documentation française, avril 2003.*

Les logiques des acteurs institutionnels locaux constituent un frein non moins puissant, contribuant à déjouer la réalisation de l'objectif de mixité énoncé au plan national. Les politiques locales de l'habitat sont un domaine d'action où l'imprévisibilité est élevée compte tenu de la complexité de la législation, de la diversité des intervenants, des types de logements et des systèmes d'aide. L'opacité régnante en matière d'attribution des logements sociaux donne de grandes marges de manœuvre aux organismes HLM qui peuvent sélectionner leur clientèle et la répartir dans leur parc⁵¹. Selon qu'ils dirigent des villes à forte ou faible concentration de logements sociaux, les élus locaux oscillent entre stratégies protectionnistes et attitudes clientélistes. Dans les deux cas, l'objectif de dispersion des pauvres et des minorités se trouve contrarié.

Dans la pratique, les représentants locaux de l'État se montrent peu enclins ou en faible capacité de contrarier les politiques des municipalités et des bailleurs. La croyance en la capacité de l'État à imposer la mixité par des voies juridiques reflète une méconnaissance de la position complexe de la préfecture dans le système politico-administratif local⁵². La position de l'État s'explique pour partie par le souci préfectoral de privilégier « l'arrangement » et d'éviter le conflit avec les édiles⁵³. Au-delà, cette position est révélatrice de doutes plus profonds des agents de l'État quant à l'objectif même de mixité. L'adhésion des représentants de l'État au modèle assimilationniste (dispersion spatiale et intégration individuelle des immigrés) qui sous-tend ce principe est dans bien des cas empreinte d'une réelle perplexité⁵⁴.

(...)

Les politiques visant à mieux répartir les logements sociaux entre les communes ne sont pas non plus exemptes d'interrogations. Une première critique porte sur le bien-fondé d'un quota uniforme de 20% de logements sociaux dans toutes les communes huppées, sachant que le coût de la construction y est beaucoup plus élevé et que les populations logées devront supporter les loyers correspondants et le coût de la vie locale ?⁵⁵ Depuis la LOV, tout se passe comme si le logement

⁵¹ C. Bourgeois, *L'attribution des logements sociaux. Politique publique et jeux des acteurs locaux*, L'Harmattan, 1996.

⁵² De fait, rares sont les préfets ayant fait jouer pleinement les pouvoirs d'attribution que leur conféraient, dans certaines conditions, les POPS créés par la loi Besson (R. Ballain, F. Benguigui, *Loger les personnes défavorisées. Une politique publique sous le regard des chercheurs*, PCA, La Documentation Française, 1995). La question s'est moins posée à propos de la LOV car le dispositif autorisant le préfet à faire jouer le droit de préemption urbaine en l'absence de PLH a été abrogé avant même son entrée en vigueur par la loi du 21 janvier 1995.

⁵³ P. Gremion, *Le pouvoir périphérique. Bureaucrates et notables dans le système politique français*, Seuil, 1976.

⁵⁴ Thomas Kirszbaum, *Les immigrés dans les politiques locales de l'habitat : variations locales sur le thème de la diversité*, Sociétés Contemporaines, N° 33-34, janvier-avril, 1999.

⁵⁵ Cf. H. Selod, op. cit. Cet auteur s'interroge sur l'efficacité même d'une amende annuelle uniforme par logement social manquant telle que prévue par la loi SRU. Ne prenant pas en compte la base fiscale des

social était pensé en dehors des mécanismes du marché et les HLM étaient eux-mêmes à l'abri des différenciations sociales⁵⁶. Dès lors, quel est le sens d'un quota de 20% de logements HLM dans toutes les communes pour réaliser la mixité sociale alors qu'il n'existe pas de corrélation entre catégories d'habitat et types d'occupation sociale ?⁵⁷ Par un effet involontaire, les HLM construits dans des communes aisées pourraient se voir occupés en priorité par des habitants eux-mêmes relativement aisés, sans que la distribution spatiale des populations s'en trouve affectée⁵⁸. Ou alors, il se pourrait que le dispositif aboutisse à substituer aux grandes divisions sociales de l'espace des micro-ségrégations, faute de localisation uniforme des nouveaux logements dans les communes qui les accueilleront⁵⁹.

communes, les plus riches d'entre elles pourraient offrir une plus grande résistance, préférant payer l'amende plutôt que construire des logements sociaux.

⁵⁶ J-C. Toubon, op. cit.

⁵⁷ Les quatre-cinquièmes des ménages vivant en HLM ne sont pas pauvres et plus des deux tiers des ménages pauvres ne vivent pas en HLM, fait remarquer D. Behar, « Vieilles lunes dans les HLM », Libération, 13 mars 2000.

⁵⁸ Cf. par exemple, O. Daronnat, M-M. Morvan, La loi d'orientation pour la ville : état de son application dans le département des Hauts-de-Seine, rapport de recherche, CEDOV, PUCA, 2002.

⁵⁹ V. de Rudder, G. Garin-Ferraz, op. cit.

Annexe 6 – La droite fait contre HLM bon cœur. Le quota de 20% de logements sociaux adopté à l'Assemblée

Tonino Serafini, Libération, 16 mars 2000.

Changement de ton. La droite s'est nettement calmée à l'Assemblée nationale ces deux derniers jours, quand il a fallu discuter dans le détail le délicat article 25 de la loi de solidarité et de renouvellement urbain, celui qui oblige toutes les villes à atteindre un quota de logements sociaux de 20% (Libération du 8 mars). Même Gilles Carrez (RPR, Val de Marne), jusque-là plutôt remonté contre le texte, a affirmé qu'il souhaitait aborder ce débat dans un « esprit constructif ». Son collègue Robert Poujade, député-maire RPR de Dijon, a affirmé que « la mixité sociale est un objectif d'équité ». Il a raconté comment, dans sa ville, il a passé outre les pétitions de riverains qui s'opposaient à la construction d'HLM à proximité de la cathédrale et a même ironisé sur ces contestataires « sans doute guidés par la charité chrétienne ». « Je n'en ai pas tenu compte et j'ai attendu que les bons chrétiens le deviennent tout à fait. » Sourires et délectation sur les bancs de gauche.

Rapides toutefois. Car nombre de députés de droite ont tenté de faire supprimer purement et simplement l'article 25. Ainsi a-t-on vu les députés RPR de Paris, malgré le climat électrique des municipales, s'unir pour proposer en commun un amendement de suppression.

Éviter la ghettoïsation. Le texte était signé Tibéri, Balladur, Panafieu, Catala, Galy-Dejean et Aurillac, mais seule cette dernière était présente en séance. « Lorsque l'essentiel est en jeu, les divisions apparentes disparaissent », a commenté Daniel Marcovitch (PS, Paris). Avant d'apostropher Martine Aurillac, la députée-maire du très chic VII^e arrondissement : « Combien y a-t-il de HLM chez vous ? » Et de faire remarquer que, dans la capitale, des îlots comptent jusqu'à 60% de logements sociaux - comme dans certains secteurs du XIX^e arrondissement, alors que d'autres quartiers n'en ont pas du tout. Soumise au vote, la suppression de l'article 25 a bien sûr été rejetée. Mais pas seulement par les députés de gauche. À droite, Pierre Cardo (DL) et Etienne Pinte, député-maire (RPR) de Versailles, dont le ministre de la Ville, Claude Bartolone, a admis qu'il avait scrupuleusement respecté le dispositif comparable de l'ancienne LOV (loi d'orientation sur la ville), ont également voté contre la suppression.

Pierre Cardo, député-maire (DL) de Chanteloup-les-Vignes, une commune qui concentre 80% de logements sociaux « dûment estampillés comme tels », a d'ailleurs recadré un peu le débat. « Certains élus de l'opposition sont globalement favorables au texte », a-t-il dit. Avant d'évoquer, dans un silence général, le chômage, la concentration de familles nombreuses défavorisées dans sa ville et sa propre difficulté à retenir « les habitants les moins pauvres », afin d'éviter une ghettoïsation totale. C'est pourquoi il n'est « pas partisan d'élargir trop la définition » du logement social, sans cela « les discours sur la mixité sociale » deviendraient « incantatoires », a-t-il averti, suggérant qu'on s'en tienne en substance au parc locatif HLM.

Fourre-tout. Car, pour atteindre le fameux seuil des 20%, les députés ont multiplié les amendements imaginatifs visant à faire du logement social un fourre-tout de logements en tous genres. Pour la bonne cause, d'abord. L'Assemblée nationale a ainsi adopté un amendement du rapporteur Patrick Rimbart (PS, Loire-Atlantique), qui, outre le parc locatif HLM, incluait dans le quota les logements locatifs privés réhabilités grâce à des aides publiques (Anah) et ayant des loyers plafonnés. Les logements appartenant à des associations et mis à la disposition des plus démunis

feront également partie du lot, de même que les foyers de travailleurs migrants ou les foyers de jeunes travailleurs. Un amendement de Bernard Bosson (UDF) a aussi ajouté les CHRS, les centres d'hébergement et de réinsertion sociale, qui accueillent pour des périodes de six à dix-huit mois souvent d'anciens SDF qui entament un parcours de réinsertion. En revanche, l'Assemblée a rejeté une autre série d'amendements, déposés avec des arrière-pensées moins généreuses. Ont ainsi été retoquées toutes les créations de Gilles Carrez moins « constructif » tout à coup tendant à faire entrer dans le quota des 20% les logements intermédiaires (PLI). « À Paris, un couple avec deux enfants peut gagner jusqu'à 400 000 F par an pour être éligible au PLI », a fait remarquer Claude Bartolone pour souligner le caractère assez peu social du produit.

Marché tendu. L'Assemblée a aussi modifié le champ d'application du dispositif. En Île-de-France, où le marché du logement est particulièrement tendu, y seront soumises toutes les communes de plus de 1 500 habitants. En revanche, en province, ne sont concernées que les villes d'au moins 3 500 habitants situées dans une agglomération de plus de 50 000 habitants.

Annexe 7 – Pour certains, toutes les raisons sont bonnes pour ne pas faire du HLM

« Les inondations dans le Sud soulèvent la question de l'urbanisation, et, pour certains, celle de la construction HLM » - AEF – Anne Farthouat – 6/10/2015.

Alors que le procès « Xynthia » revient en appel le 16 novembre, les intempéries du 3 octobre, qui ont causé la mort de 20 personnes, reposent la question de l'urbanisation en zone « à risques ». Certains élus des territoires sinistrés pointent eux la construction de logement social. « L'État va-t-il continuer à obliger les élus azuréens à bétonner sous prétexte de logement social alors que les Alpes-Maritimes sont un département à risques ? » interpelle, ce 6 octobre 2015, Lionnel Luca, vice-président (LR) du conseil départemental et maire de Villeneuve-Loubet, sur Twitter. Michèle Tabarot, députée-maire (LR) du Cannet, s'apprête, elle, à déposer une proposition de loi pour « protéger les communes en zone inondable de la sur-urbanisation » en cessant « l'application uniforme des lois SRU et Alur ». Une « instrumentalisation » des intempéries « scandaleuse » pour le Ministre de la Ville, Patrick Kanner.

L'urbanisation « galopante » est-elle responsable du bilan meurtrier des intempéries du 3 octobre 2015 dans les Alpes-Maritimes, qui ont causé la mort de 20 personnes ? À quelques jours de l'ouverture du procès Xynthia en appel, le 16 novembre 2015⁶⁰, la question de l'impact des politiques d'aménagement et de leur effet cumulé à ceux d'événements climatiques majeurs est en tout cas posée par de nombreux acteurs politiques.

Ainsi, dès le 4 octobre, EELV appelait à ce qu'une loi « sur l'attribution et l'utilisation des sols soit votée pour lutter contre l'étalement urbain et l'artificialisation des sols », faisant valoir qu'« avec le dérèglement climatique, les épisodes extrêmes comme celui qu'ont connu les Alpes-Maritimes [...] sont amenés à se multiplier ». Le lendemain, le PCF plaidait pour l'organisation d'une « conférence régionale » et d'un « débat parlementaire » pour « tirer les leçons de la catastrophe ». Ce mardi 6 octobre, c'est le président du Sénat, Gérard Larcher (LR), qui propose la création d'une mission d'information pour « analyser les causes » d'un « tel drame » au micro de Sud Radio, dans l'émission « Territoires d'infos ».

5 millions d'euros

C'est le montant de l'enveloppe que le département des Alpes Maritimes va débloquer pour financer des mesures de soutien aux habitants, entreprises et maires sinistrés. L'assemblée générale du département, qui se tiendra jeudi 8 octobre, précisera le fléchage de cette enveloppe.

« Cesser l'application uniforme des lois SRU et ALUR »

Les élus des territoires sinistrés pointent également les dangers d'une urbanisation massive du littoral, dénonçant pour certains d'entre eux la pression exercée par l'État en matière de logement social.

⁶⁰ René Marratier, l'ancien maire de La Faute-sur-Mer (Vendée), Françoise Babin, son adjointe à l'urbanisme et promoteur immobilier, et Philippe Babin, le fils de celle-ci chargé de la surveillance de la digue la nuit de la tempête Xynthia, ont fait appel des condamnations prononcées à leur encontre par le tribunal correctionnel des Sables d'Olonne le 12 décembre 2014. La tempête avait causé la mort de 29 personnes à La Faute-sur-Mer. Les trois condamnés seront rejugés par la Cour d'appel de Poitiers.

« L'État va-t-il continuer à obliger les élus azuréens à bétonner sous prétexte de logement social alors que les [Alpes-Maritimes] sont un département à risques » interpelle ainsi Lionel Luca, vice-président (LR) du conseil départemental des Alpes-Maritimes et maire de Villeneuve-Loubet, sur Twitter, ce mardi. Dans cette même logique, Michèle Tabarot, députée-maire (LR) du Cannel, s'apprête à déposer une proposition de loi pour « protéger les communes en zone inondable de la sur-urbanisation » en cessant « l'application uniforme des lois SRU et Alur », selon l'AFP.

Ce discours est également porté par Georges Cristiani, maire (sans étiquette) de Mimet, dans les Bouches-du-Rhône, qui rencontrera demain, mercredi 7 octobre, le préfet du département, avec les 67 autres maires des communes déficitaires au titre de l'article 55 de la loi SRU dans le département. Il pointe en effet, auprès d'AEF Habitat et Urbanisme, la « schizophrénie de l'État », qui « oblige des communes à construire des logements sociaux alors qu'elles sont en zones protégées ou inondables ». Un des arguments qu'il compte défendre devant le préfet pour démontrer que « la loi SRU n'est pas adaptée » aux spécificités locales.

« C'est scandaleux », réagit Patrick Kanner, ministre en charge de la Ville, ce mardi, déplorant que ces élus « instrumentalisent » ces intempéries pour mettre en cause la production de logements sociaux sur la côte d'Azur. Il rappelle à cet égard que 40 % des 221 communes carencées sur le bilan triennal 2011-2013 se trouvent en région Paca, et que parmi elles, « 12 n'ont construit aucun logement social depuis 2011 ». Dans la lignée de son déplacement à Ormesson-sur-Marne, Patrick Kanner entend donc « aller voir les maires qui ne jouent pas le jeu » et pourrait à ce titre se rendre en Paca dans les jours qui viennent.

Annexe 8 – Les effets de la loi SRU

Extrait de « Evaluation de l'effet d'une politique spatialisée d'accès au logement : la loi Solidarité et Renouvellement Urbain (SRU) », Laurent Gobillon et Benjamin Vignolles, Ecole d'économie de Paris, working paper n°2014-22.

L'approche adoptée pour évaluer l'effet de la loi SRU consiste à construire des indicateurs communaux sur les logements sociaux, les prix et le volume des transactions de logements, puis d'évaluer dans quelle mesure la loi SRU a eu une influence sur ces indicateurs à l'aide d'une approche en différence de différences. Comme la loi n'est appliquée que pour les communes d'au moins 3 500 habitants en province, et 1 500 habitants en Île-de-France, nous restreignons l'analyse aux communes autour de ces discontinuités comportant entre 2 800 et 12 000 habitants en province, et entre 800 et 6 000 habitants en Île-de-France. Les indicateurs communaux sont construits à partir du panel exhaustif de logements FILOCOM pour les années impaires de la période 2001-2009 et à partir de la base exhaustive de prix de transactions de logements anciens de la base des notaires pour les années paires de la période 2000-2008.

Nos résultats montrent que la loi SRU aurait un effet positif significatif sur la construction de logements sociaux croissant au cours du temps. Dans les communes traitées de notre échantillon ayant initialement un parc de logements sociaux, tant le nombre que la proportion de logements sociaux aurait augmenté de 2,9 points entre 2000 et 2004, et de 6,6 points entre 2000 et 2008. L'effet est plus fort pour les communes les plus éloignées de l'objectif fixé par la loi. Ainsi, si on considère deux communes traitées dont l'une ne dispose initialement que de 5% de logements sociaux tandis que l'autre en dispose de 15%, la commune la moins dotée aurait connu un taux de croissance de sa proportion de logements sociaux d'un peu plus de 25 points supérieur à celui de la mieux dotée entre 2000 et 2008 du fait de la mise en place de la loi.

Nous trouvons aussi que la loi a eu un effet négatif modeste sur les prix de l'immobilier dans l'ancien pour les communes traitées de notre échantillon. Les prix auraient ainsi significativement diminué à court terme, de -1,2 point entre 2000 et 2004, mais cette diminution est du même ordre de grandeur entre 2000 et 2008, et devient non significative. La baisse des prix va de pair avec une augmentation du nombre de transactions, de l'ordre de 5,5 points sur la période 2000-2008.

Annexe 9 – L’objectif de logement locatif social

Extrait de l'étude de Guilhem Dupuy « Le maire, l'accession sociale et le promoteur », ANIL, février 2010, page 10.

Les collectivités peuvent vouloir faire construire des logements locatifs sociaux. C’est la forme la plus traditionnelle de la politique locale du logement, et elle dépasse le cadre de notre étude puisqu’elle est d’abord une politique active qui consiste à coproduire du logement social dans le cadre d’une relation contractuelle avec les bailleurs sociaux. Toutefois, cette forme traditionnelle déborde depuis la loi SRU sur l’encadrement de l’activité privée de construction, selon une idée simple des élus que l’on pourrait résumer ainsi : si je veux 20% de logement social sur ma commune, le plus simple est de demander à tout programme privé de construction neuve d’inclure 20% de logement social. Dans les zones tendues, cette attitude est quasiment systématique. Un promoteur résume bien la situation en île-de-France : « On sait que, où qu’on construise dans la région, on devra faire au moins 20% de logement locatif social ».

La pratique de ces quotas n’est, à l’origine, pas légale. Il s’agit généralement de quotas informels, posés en dehors du PLU. Pourtant, la contrainte de logement social a suivi au cours des années 2000 un cheminement de la pratique vers le droit : généralisée par la loi SRU, elle se fait alors dans le cadre d’une négociation tacite. Le législateur réagit : en 2006, apparaît une servitude légale de logement social, qui reste, dans les faits, peu mobilisée, en dehors de quelques expériences pionnières de villes à gros moyens financiers, comme Paris. Elle est boudée par les élus, car elle donne au propriétaire du terrain grevé un droit de délaissement, auquel peu d’élus souhaitent faire face. En 2009 apparaît une possibilité de zonage de logement social dans le PLU, qui correspond très exactement à la pratique. Néanmoins, cette dernière reste encore dans une zone floue entre le droit et le non-droit, peu de collectivités ayant effectivement inscrit dans leur PLU ces dispositifs légaux.

Le logement locatif social n’est plus aussi coloré politiquement qu’il a pu l’être dans le passé : si tous les maires ne manifestent pas le même empressement pour construire des logements sociaux, que d’aucuns trouvent trop coûteux politiquement et économiquement, beaucoup semblent avoir compris leur intérêt politique. À gauche, le logement locatif social se justifie généralement par un intérêt pour le sort des plus démunis des électeurs et un rejet politique de l’inégalité des ménages face au logement. À droite, notamment dans les zones à marché immobilier tendu, les élus prennent ouvertement conscience de la difficulté des actifs et des jeunes à se loger sur des marchés dominés par les ménages aisés. D’une façon générale, le fonctionnement normal de la démocratie locale fait que les élus cherchent à satisfaire le plus grand nombre de leurs administrés et électeurs. Dans ce cadre, la construction de logements locatifs sociaux participe souvent d’une politique d’assise électorale. Nous reviendrons à ce sujet ultérieurement avec des exemples développés.