



FONDATION
Abbé Pierre

**Loi SRU : des centaines de cancrs
malgré une bonne loi**
Palmarès 2014-2016

Régulièrement attaqué depuis son adoption en 2000, l'article 55 de la loi Solidarité et Renouvellement Urbains (SRU) a permis en 15 ans d'encourager ou imposer la production de logements sociaux dans les communes qui en comptaient le moins. Entre 2014 et 2016, 187 000 logements sociaux ont été produits dans les 1 152 communes assujetties à la loi SRU, soit plus de la moitié de la production totale de Hlm en France. Ce résultat confirme la montée en puissance de la production dans ces communes, après des bilans faisant état de 87 000 Hlm en 2002-2004, 95 000 en 2005-2007, 130 000 en 2008-2010 et 140 000 en 2011-2013.



Des centaines de communes à l'origine, plutôt rétives au développement du logement social ont réalisé des efforts d'ampleur pour s'approcher progressivement voire dépasser l'objectif de 20 ou 25 % de logements sociaux, même dans des zones tendues où le foncier est rare et cher. C'est le cas de la plupart des grandes villes de France. Sur les 42 communes de plus de 100 000 habitants, 28 ont déjà dépassé le taux de Hlm à atteindre, avant même 2025. Sur les 14 qui étaient encore

La loi SRU, comment ça marche ?

Pour accroître et mieux répartir le parc social, la loi SRU de 2000 impose d'atteindre un quota de 20 ou 25 % de logements sociaux aux communes supérieures à 3 500 habitants (1 500 en Île-de-France) situées dans des agglomérations ou des intercommunalités de plus de 50 000 habitants comprenant au moins une commune de plus de 15 000 habitants.

La période triennale 2014-2016 est la première de l'application des nouvelles dispositions de la loi SRU vo-

tées en 2013 portant l'obligation du taux de logements sociaux dans les communes assujetties à 25 % (l'ancien taux de 20 % devenant l'exception), pour des zones moyennement tendues. Le nombre de communes concernées par la loi SRU est ainsi passé de 1 022 à 1 152. Sur ces dernières, 730 soit 62 % ont une obligation à 25 %, 38 % se situant à 20 %. Contrairement à la période précédente, les communes doivent se soumettre à un objectif « qualitatif » de répartition des logements produits

entre les différentes catégories de logement : au moins 30 % de logements très sociaux « PLAI » et pas plus de 30 % (ou 20 % selon les cas) de logements peu sociaux « PLS ».

Si une commune n'atteint pas ses objectifs triennaux quantitatifs ou qualitatifs, l'État peut prononcer sa « carence », ouvrant ainsi la possibilité de majorer ses pénalités financières, de prendre le droit de préemption, d'attribution des logements sociaux et les autorisations d'urbanisme.



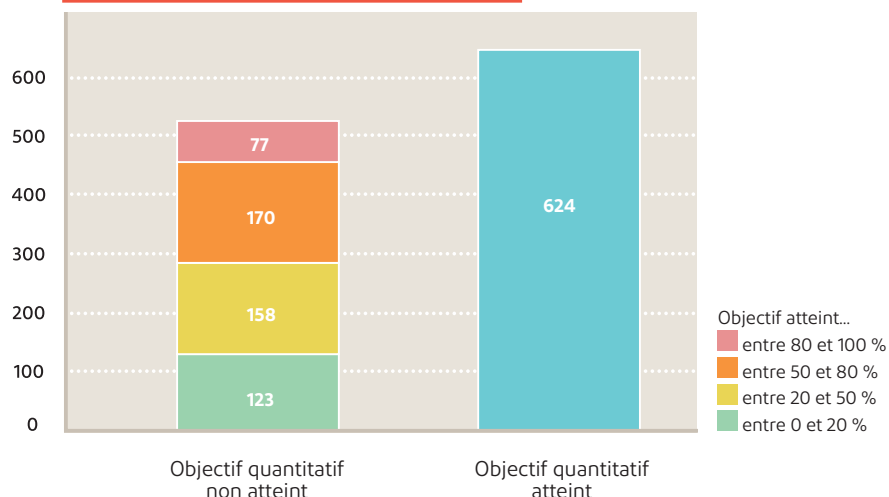
© Sébastien Godefroy

soumises à la loi SRU sur la période considérée, 8 ont respecté leur objectif de production 2014-2016, et seules 4 n'ont pas respecté leur objectif quantitatif et 2 leur seul objectif qualitatif.

Une loi qui fait ses preuves

Mais ce constat encourageant ne doit pas masquer la mauvaise volonté manifeste de dizaines voire de centaines de communes. Taux d'atteinte dérisoire des objectifs de construction triennaux, focalisation sur les logements peu sociaux (PLS), taux de Hlm infime voire en baisse depuis 15 ans, récidive dans le refus de la loi... : ce palmarès des mauvais élèves de la loi SRU identifie ceux qui s'exonèrent de leurs obligations de solidarité territoriale ou contournent l'esprit de la loi, parfois depuis des années. Malgré un discours de sévérité accrue depuis quelques années du ministère du Logement, de nombreux préfets, localement, manquent encore cruellement de fermeté.

NOMBRE DE COMMUNES AYANT ATTEINT OU NON LEUR OBJECTIF



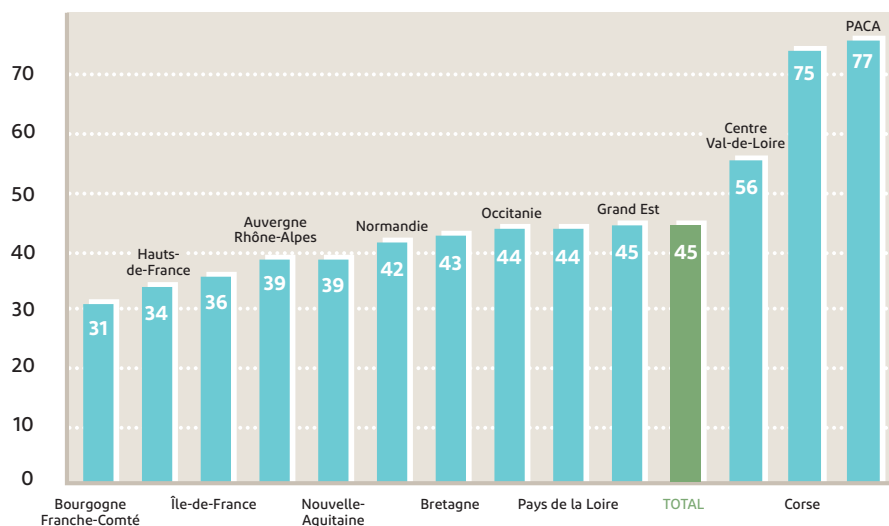
Une majorité de communes défaillantes

Le taux de réalisation des objectifs est chaque année supérieur à 100 %, ce qui ne signifie pas que toutes les communes jouent le jeu, au contraire, mais simplement que de nombreuses communes dépassent leurs objectifs, tandis que d'autres sont loin d'y parvenir. 528, soit 45 % d'entre elles, n'ont pas atteint leur objectif quantitatif triennal. Parmi elles, 281 n'ont même pas réalisé la moitié de l'objectif. Ce bilan est particulièrement désolant pour la région Provence-

Alpes-Côte-d'Azur où le taux de communes en état d'être carencées est de 77 %.

Par ailleurs, 39 % des communes n'ont pas respecté leur objectif qualitatif, c'est-à-dire n'ont pas atteint leur taux minimum de PLAI ou ont dépassé leur taux maximum de PLS. Au final, sur 1 152 communes soumises à la loi SRU sur la période 2014-2016, 649 n'ont pas respecté leur objectif quantitatif ou qualitatif, soit 56 % des communes.

PART DES COMMUNES N'AYANT PAS ATTEINT L'OBTectif QUANTITATIF



DÉP.	COMMUNE	POPULATION	TAUX DE LOGEMENTS SOCIAUX 2016	TAUX D'ATTEINTE DE L'OBJECTIF TRIENNAL
31	Pechbonnieu	4 251	13 %	-217 %
92	Bois-Colombes	28 561	19 %	-73 %
06	La Roquette-sur-Siagne	5 381	9 %	-52 %
69	Chaponnay	3 869	7 %	-24 %
13	Cabries	9 251	5 %	-18 %
13	Fuveau	9 519	5 %	-15 %
13	Peyrolles-en-Provence	4 956	9 %	-14 %
92	La Garenne-Colombes	28 498	12 %	-7 %
06	Levens	4 819	5 %	-3 %
06	Tourrette-Levens	4 794	3 %	-2 %
17	Vaux-sur-Mer	3 856	6 %	-2 %
06	Pégomas	7 598	5 %	0 %
77	Lésigny	7 421	9 %	0 %
78	Bullion	1 942	9 %	0 %
95	Le Plessis-Bouchard	8 040	7 %	0 %
95	Nesles-la-Vallée	1 799	5 %	0 %

Les communes qui ont le moins respecté leur objectif triennal

Pour distinguer les communes récalcitrantes à l'application de la loi SRU, ce palmarès utilise différents critères de non-respect de la loi et met l'accent sur les communes soumises à la loi SRU depuis l'origine, avec un objectif de 25 % de Hlm, non-exemptables au titre d'une faible tension locative ou d'un fort éloignement des centres

urbains et qui sont très loin de remplir leurs obligations. Bref, les communes manifestement de mauvaise volonté alors que leur situation nécessiterait une vraie politique de production de logements sociaux.

La plupart des communes ont plutôt respecté leur objectif de production triennal, mais de nombreuses

autres sont très loin du compte. 67 communes ont ainsi un taux d'atteinte du résultat égal à zéro ou même négatif, si elles ont démolé des logements sociaux ou en ont déconventionné.

Si ces cas les plus caricaturaux sont plutôt le fait de petites communes, il faut signaler que certaines grandes villes affichent des taux de respect de leur objectif triennal indigents, à l'instar de Boulogne-Billancourt (24 %) ou de Nice (36 %).

LES PLUS MAUVAIS TAUX PARMI LES GRANDES VILLES

DÉP.	COMMUNE	POP.	TAUX DE LOGEMENTS SOCIAUX 2016	TAUX D'ATTEINTE DE L'OBJECTIF 2014-2016
6	Cannes	73 325	17 %	9 %
92	Neuilly-sur-Seine	62 346	6 %	15 %
83	Saint-Raphaël	34 005	9 %	16 %
6	Le Cannet	43 187	8 %	17 %
92	Boulogne-Billancourt	116 794	15 %	24 %
13	Marignane	33 986	13 %	26 %
94	Saint-Maur-des-Fossés	74 133	8 %	34 %
6	Nice	342 295	13 %	36 %
94	Vincennes	49 695	11 %	36 %

Les communes qui abusent des PLS

Pour la première fois, la période triennale 2014-2016 intègre des objectifs dits qualitatifs de production Hlm, prévoyant au moins 30 % de PLAI (logements très sociaux) et pas plus de 20 ou 30 % de PLS (logements sociaux haut de gamme) en fonction du taux de Hlm initial de la commune. Hélas, de nombreuses communes n'ont

pas fait le moindre effort pour respecter cette disposition votée en 2013, en produisant exclusivement des PLS, et aucun PLAI. Avec pour conséquence, pour des communes déjà en retard sur leurs obligations, de ne proposer aucun nouveau logement social accessible aux demandeurs des classes populaires. Rappelons que les trois quarts des

ménages en attente d'un Hlm en France sont sous les plafonds de ressources du PLAI... L'exemple de Jouy-en-Josas est particulièrement marquant, avec une production de Hlm exemplaire sur la période, mais quasi-intégralement, à 99 %, composée de PLS. Ces choix de typologie ne résultent pas de contraintes matérielles, ils sont purement politiques et révèlent bien souvent un refus des couches populaires des communes.

DÉP.	COMMUNE	POPULATION	TAUX DE LOGEMENTS SOCIAUX 2016	NOMBRE DE LOGEMENTS SOCIAUX AGRÉÉS 2014-2016	NOMBRE DE PLAI AGRÉÉS	NOMBRE DE PLS AGRÉÉS	% DE PLS PAR RAPPORT AU TOTAL DES LOGEMENTS SOCIAUX AGRÉÉS 2014-2016
69	Soucieu-en-Jarrest	4 198	7 %	21	0	21	100 %
77	Ferrières-en-Brie	2 793	11 %	27	0	27	100 %
78	Jouy-en-Josas	8 291	9 %	1 012	0	1 012	100 %
78	Saint-Rémy-lès-Chevreuse	7 725	21 %	19	0	19	100 %
64	Saint-Pée-sur-Nivelle	6 006	8 %	14	0	13	92,9 %
78	Flins-sur-Seine	2 340	4 %	26	0	23	88,5 %
94	Mandres-les-Roses	4 431	15 %	114	5	100	87,7 %
95	Taverny	25 998	23 %	94	4	81	86,2 %
74	La Roche-sur-Foron	11 184	21 %	169	11	143	84,6 %
06	Cannes	73 325	17 %	117	19	88	75,2 %

Les communes dont le taux de Hlm a baissé entre 2002 et 2016

Parmi les 559 communes qui sont restées assujetties à la loi SRU entre 2002 et 2016 dont nous pouvons retracer l'évolution du taux de logement social, la plupart ont vu ce taux progresser, souvent trop lentement. Mais 16 ont vu leur taux... régresser depuis 2002. Certaines fortement, à l'instar de Meyreuil (13), passé de 14 à 10 % de logements sociaux, s'éloignant de son objectif de 25 % au lieu de s'en approcher. Certaines ont réussi à baisser leur taux alors même que celui-ci était déjà scandaleusement bas à l'origine, que l'on pense au Castellet, passé de 1,47 à 1,09 % entre 2002 et 2016, ou bien encore à Solliès-Toucas, passé de 1,01 à 0,84 %. On retrouve ces baisses de taux de Hlm sur la période récente 2014-2016, sans pour autant que les communes dérogent forcément à leur objectif triennal de production Hlm. Pour une bonne raison : elles ont produit les logements sociaux attendus, mais aussi des logements privés en quantité bien supérieure. Il ne s'agit pas d'exceptions : 236 communes ont vu leur taux de Hlm diminuer, comme Franconville ou Rambouillet. En AURA, sur les 161 communes soumises au bilan triennal, 40 voient leur taux de logement social diminuer entre 2014 et 2016, et s'éloignent donc de l'objectif visé en 2025. Sur ces 40 communes, deux tiers environ ont pourtant atteint leur objectif triennal.

DÉP.	COMMUNE	POP.	TAUX DE LOGEMENTS SOCIAUX 2016	TAUX DE LOGEMENTS SOCIAUX 2002	ÉVOLUTION DU TAUX DE LOGEMENTS SOCIAUX 2002-2016
13	Meyreuil	5 291	10 %	14 %	-4 %
74	Saint-Pierre-en-Faucigny	5 932	9,1 %	11,3 %	-2,2 %
69	Chazay-d'Azergues	4 007	4,2 %	5,1 %	-1 %
13	Gignac-la-Nerthe	9 099	5,1 %	5,7 %	-0,7 %
13	Châteaurenard	15 780	14,1 %	14,5 %	-0,4 %
83	Le Castellet	4 088	1,1 %	1,5 %	-0,4 %
91	Bures-sur-Yvette	9 725	14,5 %	14,9 %	-0,4 %
06	Beausoleil	13 279	8,2 %	8,5 %	-0,4 %
83	Solliès-Toucas	5 499	0,8 %	1 %	-0,2 %
01	Thoiry	6 006	14 %	14,2 %	-0,2 %



Les communes qui ont le taux de Hlm le plus bas

Malgré des années de mise en œuvre de la loi SRU, certaines communes affichent encore et toujours des taux de logements sociaux extrêmement faibles.



© LjubisaDanilovic

DÉP.	COMMUNE	POPULATION	TAUX DE LOGEMENTS SOCIAUX 2016	TAUX DE RÉALISATION DE L'OBJECTIF 2014-2016
83	Solliès-Toucas	5 599	0,84 %	75 %
83	Le Castellet	4 019	1,09 %	159 %
06	Saint-Jeannet	4 030	1,48 %	27 %
06	Tourrettes-sur-Loup	26 302	1,77 %	17 %
94	Ormesson-sur-Marne	10 089	2,10 %	20 %
95	La Frette-sur-Seine	4 625	2,17 %	54 %
13	Ceyreste	4 385	2,27 %	63 %
06	La Gaude	6 452	2,38 %	37 %
91	Vauhallan	1 941	2,46 %	100 %
13	La Bouilladisse	6 056	2,71 %	135 %
83	Le Beausset	9 417	2,85 %	44 %

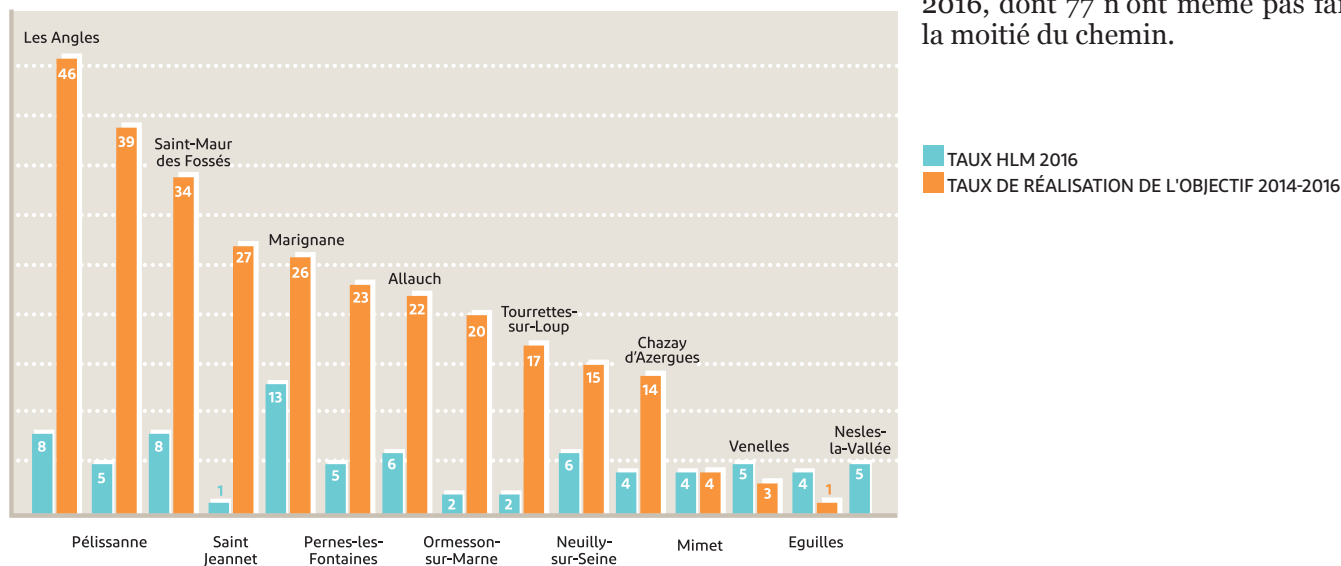
Les multirécidivistes : pour l'ensemble de leur œuvre

30 communes ont été carencées au cours des quatre premières périodes triennales. Parmi elles, 25 n'ont pas atteint leur objectif triennal 2014-2016, dont 15 même pas la moitié. Ces mauvais élèves historiques concentrés en Île-de-France (Neuilly-sur-Seine, Ormesson-sur-Marne, Saint-Maur-des-Fossés, Nesles-la-Vallée, Le Vésinet), dans les agglomérations d'Aix-Marseille, Nice et Avignon défient ouvertement la loi depuis 15 ans.

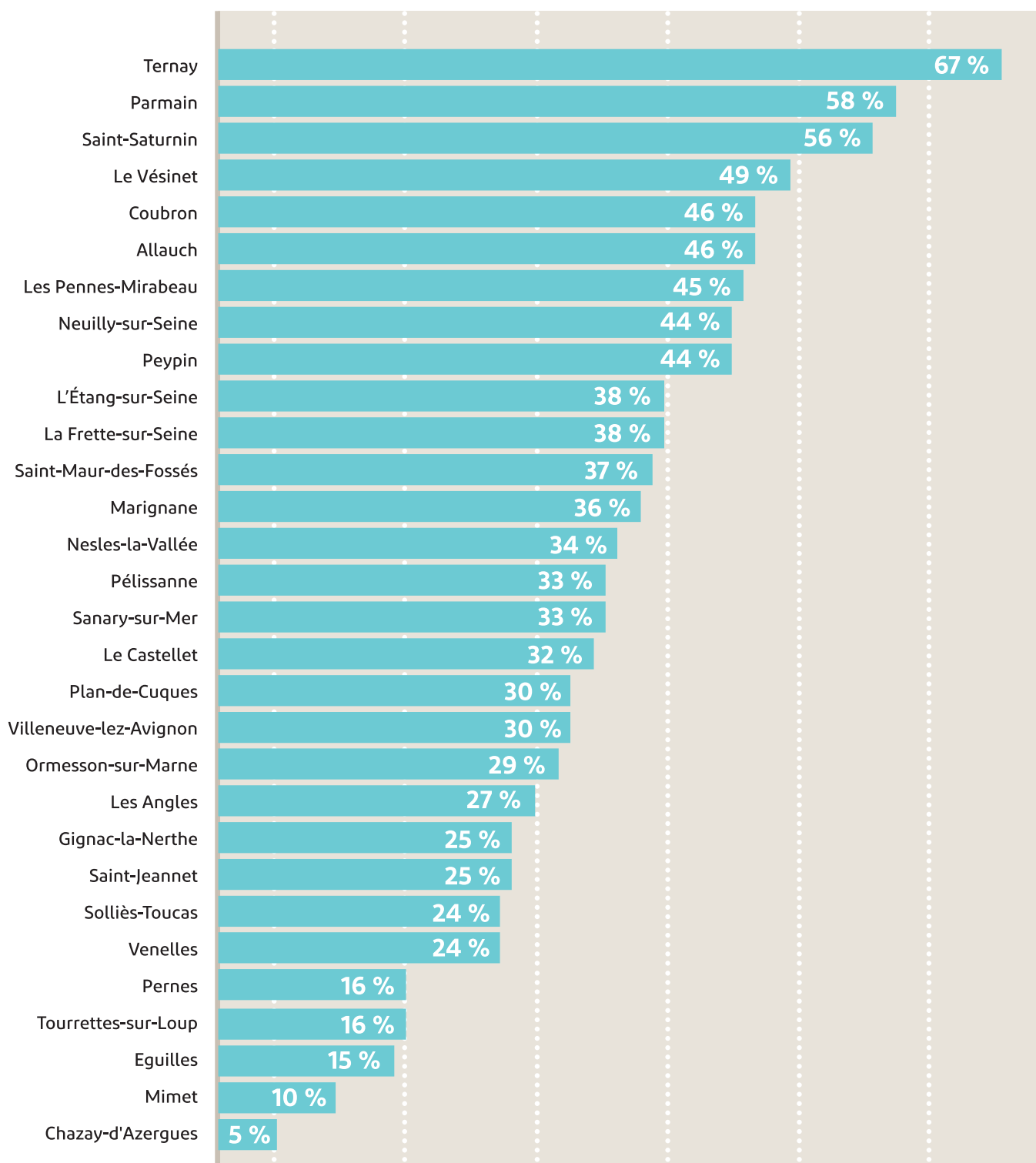
La plus récalcitrante, Chazay-d'Azergues, dans l'agglomération de Lyon, sur ses cinq périodes triennales, a atteint en moyenne 5 % de ses objectifs. Certaines sont de grandes villes aisées, comme Neuilly, Le Vésinet, Saint-Maur-des-Fossés, sans pour autant se voir appliquées systématiquement des sanctions à la hauteur, avec des taux de majoration des prélèvements relativement cléments, n'atteignant presque jamais le quintuplement possible prévu par la loi.

C'est le cas de la commune emblématique de Neuilly qui, avec 6,2 % de Hlm en 2016, n'a atteint que 15 % de son objectif triennal, avec seulement 18 % de PLAI et 44 % de PLS. Pourtant le préfet n'a que triplé ses pénalités, au lieu de les quintupler. Quant à la commune de Pélissane, 7 % de Hlm, le préfet ne l'a même pas proposé à la carence, alors que, après 4 carences consécutives, elle n'avait atteint son objectif de production 2014-2016 qu'à hauteur de 39 %.

LES 15 COMMUNES CARENCÉES 4 FOIS DE SUITE QUI ONT ATTEINT MOINS DE 50 % DE LEUR OBJECTIF 2014-2016



**COMMUNES RÉCIDIVISTES : TAUX D'ATTEINTE MOYEN DES OBJECTIFS
DES 5 PÉRIODES TRIENNALES (2002-2016)**



Des préfets encore trop laxistes

Après des années d'attentisme, le précédent gouvernement avait fini par hausser le ton, en pointant du doigt certaines communes manifestement de mauvaise volonté. On peut regretter toutefois que les préfets, avec l'appui apparent du gouvernement, fassent rarement preuve de sévérité à l'égard des maires. Sur les 649 communes n'ayant pas respecté en 2014-2016 les objectifs quantitatifs ou qualitatifs assignés sur la période, les préfets n'en ont proposé initialement que 233 à la carence, soit à peine plus d'une sur trois (36 %). Un taux rehaussé finalement à 41 % après les interventions pressantes de la commission nationale SRU et du ministre du Logement, qui reste toutefois bien inférieur à celui de la période triennale précédente (56 %).

On constate de manière récurrente trois manières pour les préfets de ne pas carencer des communes carencables. D'une part, ils proposent très rarement (dans 6 % des cas)

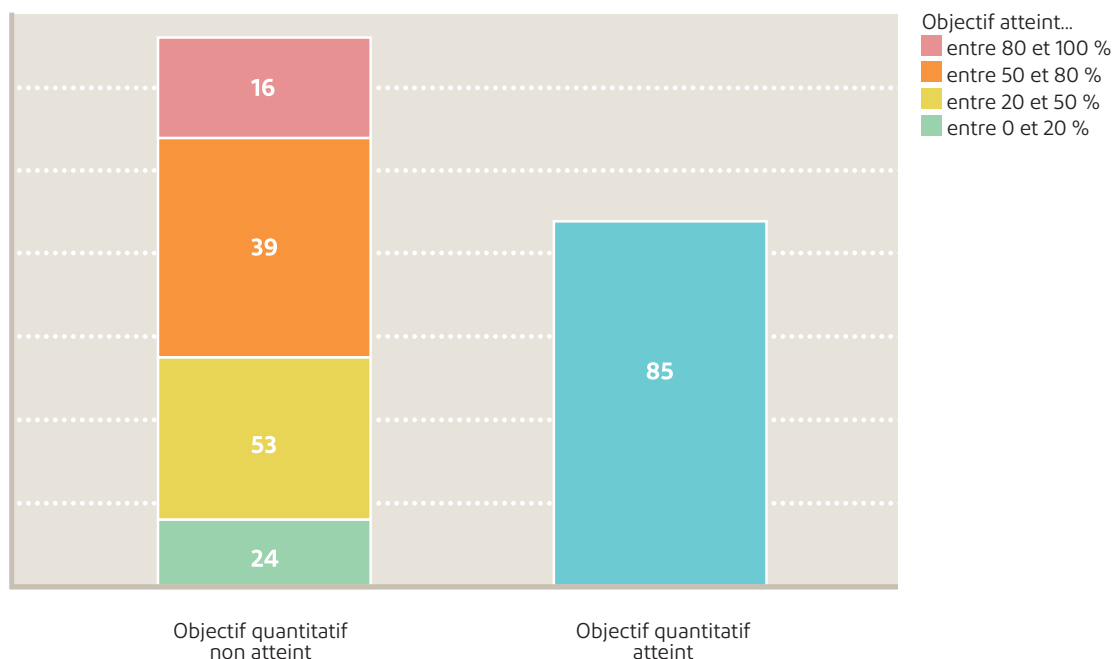
de carence quand les seuls objectifs qualitatifs ne sont pas atteints (taux maximum de PLS et taux minimum de PLAI), alors que cet objectif est facile à vérifier, obligatoire depuis la loi de 2013 et rappelé par une instruction ministérielle aux préfets.

D'autre part, ils ne proposent presque jamais de carence dans les communes qui seront « exemptables » (c'est-à-dire qui pourraient sortir du périmètre SRU si les EPCI et préfets estiment qu'il n'y a pas de besoins suffisants en logements) lors de la prochaine période triennale en vertu de la loi Égalité et Citoyenneté, alors que la loi n'est pas rétroactive et surtout alors que toutes les communes « exemptables » n'ont pas vocation à être exemptées. Enfin, les préfets ne carencent pas certaines communes qui s'engagent à signer un « contrat de mixité sociale » (CMS) avec l'État, ces contrats suffisant dans leur esprit à prouver la bonne foi des maires... Or un certain nombre de ces contrats engagent les maires sur

des perspectives bien inférieures à ce qu'exige la loi SRU. Si bien que ces contrats de mixité sociale, au lieu d'être un outil pour respecter vraiment la loi SRU, sont parfois détournés de leur usage pour devenir des moyens d'y déroger.

Toutes ces raisons confirment que le ministère doit faire preuve de la plus grande fermeté à l'égard des communes mais aussi à l'égard des préfets. Elles montrent aussi qu'il serait préférable que les préfets de région soient en charge du contrôle de la loi SRU, tant les préfets de département sont proches des maires, voire ont participé à leurs côtés à certaines décisions d'urbanisme liées à la loi SRU et sont dès lors enclins à une trop grande tolérance.

LA PLUPART DES COMMUNES CARENCÉES EN 2013 N'ONT PAS ATTEINT LEURS OBJECTIFS



Une loi à renforcer et pérenniser

17 ans après son adoption, la loi SRU doit être protégée contre toutes les tentations de suppression ou de dénaturation, consistant par exemple à comptabiliser comme des logements sociaux des logements dits « intermédiaires » (PLI) ou des logements sociaux vendus, pendant dix ans. Elle doit aussi être mieux appliquée, avec compréhension et souplesse face aux contraintes locales réelles, mais sans complaisance face aux élus locaux de mauvaise volonté. La persistance dans l'échec de communes manifestement récalcitrantes, malgré 4 ou 5 constats de carence de suite, doit inciter les préfets à majorer systématiquement au plus haut niveau les prélèvements financiers et à se substituer plus souvent aux maires pour réaliser effectivement les logements sociaux manquants.

La loi doit ensuite être renforcée, afin d'éviter tout contournement de son esprit, en limitant davantage le recours aux PLS pour les communes qui sont encore loin de l'objectif. Enfin, sa pérennisation au-delà de 2025 doit commencer à être envisagée. Les communes qui, à ce terme, n'auront pas atteint leur objectif de 20 ou 25 % de Hlm devront se voir octroyer de nouveaux délais, assortis de contraintes strictes et de prélèvements importants. Quant aux autres, il sera nécessaire, dans les zones les plus tendues, de viser un objectif de 30 % de logements sociaux pour maintenir l'effort de construction sociale à l'heure où près de 2 millions de ménages sont en attente d'un Hlm. Enfin, la loi SRU relative à la production doit s'accompagner d'une meilleure répartition des attributions de logements sociaux, pour parvenir à enrayer la ségrégation territoriale tout en respectant le droit au logement, dans le sillage de la nouvelle loi Égalité et Citoyenneté.



© DR - Fondation Abbé Pierre

« Faites pression sur les élus pour qu'aucun ne s'abaisse à cette indignité de ne pas respecter la loi. **Abbé Pierre, Défense de la loi SRU, Assemblée nationale, 24 janvier 2006**



Être humain !

Délégation Générale

3, rue de Romainville 75019 PARIS

Tél. : 01 55 56 37 00

Fax : 01 55 56 37 01

Manuel DOMERGUE

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

fondation-abbe-pierre.fr