

Logement social et application de la loi SRU : la lettre plutôt que l'esprit

Grégoire Fauconnier

L'article 55 de la loi SRU de 2002 vise à promouvoir la mixité sociale en imposant un seuil de logements sociaux (20 %, passé en 2013 à 25 %) aux communes des grandes agglomérations. Une étude dans le département des Yvelines montre que les villes déficitaires en logement social s'accommodent finalement bien de ces objectifs mais que la mixité sociale n'est toujours pas au rendez-vous.

Décriée à l'époque où elle n'était qu'un projet de loi, plusieurs fois menacée lorsque la droite était au pouvoir entre 2002 et 2012, l'obligation de construction de logements sociaux dans les communes déficitaires a finalement été renforcée par la loi du 18 janvier 2013¹. Pour autant, le dispositif reste souvent critiqué par les élus locaux et, dès lors, on peut se demander si les communes déficitaires réalisent effectivement les logements sociaux exigés par le législateur ou si, au contraire, elles cherchent à se soustraire à leurs obligations. C'est l'objet du travail de doctorat que nous avons mené en nous focalisant sur le terrain des Yvelines. Dans cet article, qui en reprend les grandes lignes, nous observerons tout d'abord que la loi SRU se traduit bel et bien par l'implantation de logements sociaux dans les communes déficitaires. Cependant, le pourcentage de logements sociaux n'augmente que modérément à cause de la construction parallèle de logements privés. Enfin, il y a de quoi s'interroger sur la nature « sociale » des logements réalisés dans le cadre de l'application de la loi SRU tant leurs caractéristiques semblent en fait limiter la mixité.

Construction en valeur absolue

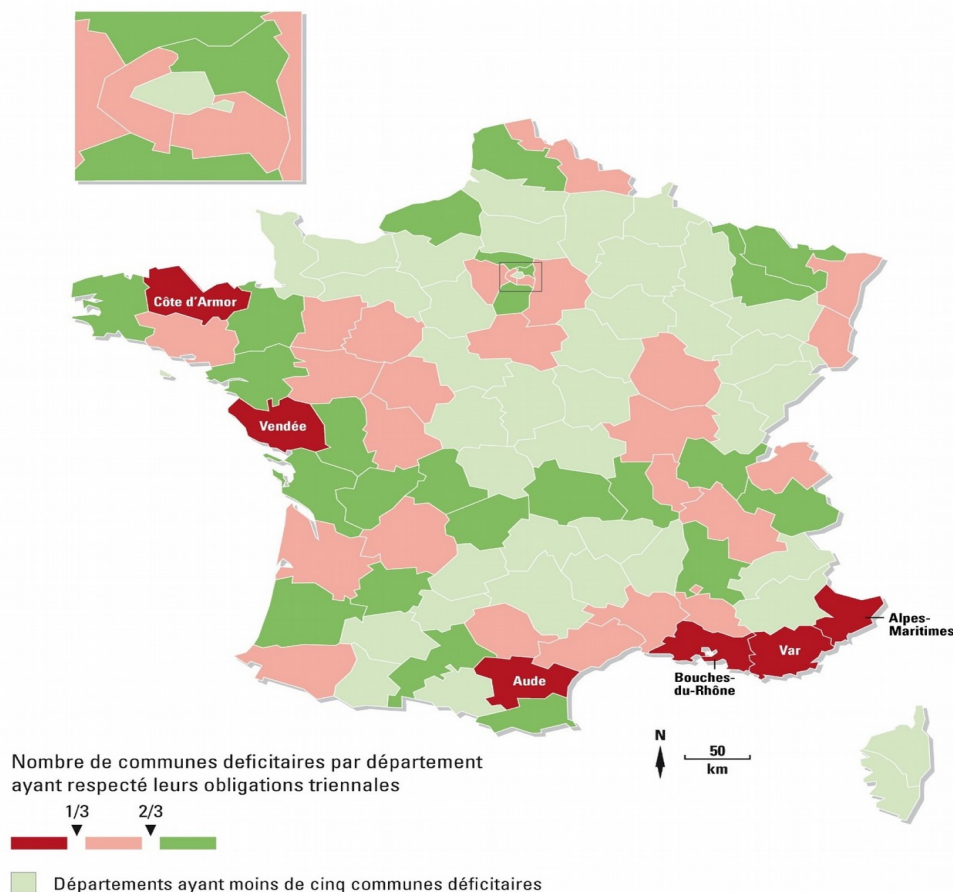
Dans les Yvelines, l'étude des données chiffrées met en évidence que la loi SRU stimule la réalisation de logements sociaux dans les communes déficitaires. Ainsi, entre 2002 et 2016, le nombre de logements sociaux des 48 communes concernées² est passé de 28 365 à 40 417 unités, soit une progression de 42 % en moins de 15 ans. Cette dynamique se retrouve à l'échelle nationale : depuis 2002, les objectifs triennaux de construction³ fixés à l'ensemble des communes déficitaires françaises ont été dépassés de 37 %. Cependant, ces bons chiffres ne signifient pas que toutes les communes ont également contribué à l'effort de construction : par exemple, comme le montre la carte ci-dessous, les communes déficitaires situées dans les départements du sud de la France sont proportionnellement moins nombreuses à respecter leurs objectifs triennaux 2014-2016.

¹ Loi relative à la mobilisation du foncier public en faveur du logement et au renforcement des obligations de production de logement social.

² Nous désignons par cette expression les communes qui étaient déficitaires dès l'entrée en vigueur de la loi SRU.

³ Ces objectifs sont fixés par le préfet selon un calcul qui doit permettre aux communes d'atteindre le seuil légal en 2025.

Figure 1. Pourcentage de communes déficitaires ayant respecté leurs obligations triennales 2014-2016 selon les départements (France métropolitaine)



Source : Bilan triennal 2014-2016.

Le succès de la loi SRU en matière de réalisation de logements sociaux s'explique par la mobilisation des acteurs locaux. C'est particulièrement le cas des maires qui, en dépit de la réticence des riverains (Subra 2006 ; Desponds 2016), mettent en place des politiques permettant la construction de logements sociaux. Ils proposent un soutien financier aux bailleurs sociaux et mobilisent du foncier. Dans les Yvelines, les maires bénéficient du soutien sans faille du Département qui cherche à relancer la réalisation de logements neufs, sociaux comme privés. Pour ce faire, il a créé un établissement public foncier – l'EPFY – et a offert aux communes bâtisseuses plusieurs dispositifs de subventions à la construction. Sans bénéficier de marges de manœuvre aussi larges, les intercommunalités et la Région se servent, elles aussi, de leurs prérogatives pour aider les communes déficitaires à répondre à leurs obligations de construction de logements sociaux.

Dans ce jeu d'acteurs, le préfet tient une place à part (Driant 2001). En tant que représentant de l'État sur le terrain, il veille au respect de la loi, tout en tenant compte des difficultés d'application de l'article 55. D'où la stratégie « de la carotte et du bâton » qu'il mène à l'égard des communes déficitaires. Il offre ainsi des solutions aux communes volontaires, en leur proposant, par exemple, de vendre à la décote certains terrains appartenant à l'État. Inversement, il prononce un « constat de carence » à l'encontre des communes déficitaires qui, en plus de ne pas avoir respecté leurs obligations triennales, n'ont pas – à ses yeux – fourni les efforts *ad hoc*. Le représentant de l'État utilise toutefois cette arme avec précaution : à l'échelle nationale, sur les 526 communes déficitaires n'ayant pas atteint leurs obligations de construction pour la période 2014-2016, 257 ont été épargnées et 269 ont été sanctionnées par un « constat de carence ». Ces communes « carencées » sont alors amputées de certaines de leurs prérogatives urbanistiques, en particulier de leur droit de préemption. Elles s'exposent en outre au risque d'une multiplication par cinq de leur prélèvement

annuel, cette « amende » dont doivent s'acquitter les communes déficitaires et qui équivaut à 20 % du potentiel fiscal par habitant multiplié par le nombre de logements sociaux manquants.

Faible progression du taux de logement social

Si la loi SRU peut donc sembler un succès en matière de réalisation de logements sociaux, il n'en va pas de même en ce qui concerne la progression du taux SRU, implicitement érigé en taux de mixité sociale par le législateur. Ainsi, entre 2002 et 2016, le taux SRU des 48 communes yvelinoises initialement déficitaires n'a connu qu'une hausse modérée de 4,7 points, passant de 9,1 à 13,8 %⁴. On retrouve presque exactement cette tendance à l'échelle nationale, où le taux SRU des 695 communes déficitaires a progressé de 4,6 points, passant de 9,2 % à 13,8 %. À ce rythme-là, il est évident que l'objectif de 25 % est inatteignable d'ici à 2025. D'ailleurs, nos estimations⁵, à partir des critères d'application de la loi SRU et d'hypothèses sur les niveaux de production de logements sociaux et de logements privés, montrent que peu de communes seront en mesure d'atteindre le seuil requis en 2025 et même bien au-delà de cette échéance... Ainsi, au rythme actuel, sur les 69 communes yvelinoises déficitaires, seules 3 devraient être régularisées en 2025 et 36 en 2050, soit à peine la moitié !

Le décalage entre la construction effective de logements sociaux et la faible progression du taux SRU s'explique par la construction parallèle de logements privés. Dans les communes initialement déficitaires yvelinoises, il apparaît que ces logements ne représentent que près de 60 % des nouveaux logements, entravant ainsi la progression du taux SRU. Cette tendance limite de fait la mixité dans la mesure où les nouveaux logements sociaux sont dilués dans de plus vastes ensembles privés. Autrement dit, comme l'explique Fabien Desage pour qualifier ce processus également à l'œuvre à Lille, Nantes et Montréal, les communes vont « construire du logement social pour construire du logement privé » (Desage 2017, p. 17). Concrètement, cela se traduit par une explosion de la Vente en l'état futur d'achèvement (VEFA), pratique par laquelle les bailleurs sociaux achètent une partie minoritaire d'un ensemble immobilier construit par un promoteur privé. Résiduelle jusqu'à la fin des années 2000, la VEFA représente désormais près des deux tiers des nouveaux logements sociaux réalisés en zone tendue. En VEFA, les logements sociaux sont, d'un point de vue extérieur, complètement indissociables des logements privés (voir figure 2) tout en étant nettement séparés par cages d'escalier. Au total, ces opérations font cohabiter une majorité de propriétaires appartenant aux catégories aisées et de locataires du secteur privé appartenant plutôt aux catégories moyennes avec une minorité de locataires appartenant plutôt aux catégories populaires, ces derniers étant le plus souvent liés à la commune (Desage 2017).

⁴ Pour effectuer ce calcul, nous avons fait le choix de calculer l'évolution de la moyenne des taux SRU des communes initialement déficitaires. Certes, cette méthode est contestable dans la mesure où cette valeur moyenne amalgame des taux de communes présentant un nombre très différent de résidences principales ; pour autant, elle semble la plus pertinente car la loi SRU s'applique à l'échelle des communes sans les distinguer en fonction du nombre de leurs résidences principales.

⁵ Un modèle mathématique traduisant par une équation les différents critères d'application de la loi SRU selon différentes hypothèses sur le niveau de construction des logements sociaux et des logements privés.

Figure 2. Le programme en VEFA « Grand Angle » à Viroflay (40 logements privés et 17 logements sociaux, 2017)



© G. Fauconnier, 2019.

À cause de la faible progression du taux SRU, le nombre de communes déficitaires ne diminue pas ; au contraire, il tend même à augmenter à cause des modifications législatives, géographiques et démographiques. Alors qu'il y avait 728 communes déficitaires en 2002, elles sont désormais 1 165 en 2018. Cette évolution a modifié profondément le profil des communes déficitaires qui, comparées à celles de 2002, sont plus petites, plus périurbaines et moins favorisées. Ce faisant, des communes se sont retrouvées dans le champ d'application du dispositif, sans véritable besoin en logements sociaux. C'est pourquoi la loi « Égalité et citoyenneté » recentre la loi SRU sur les territoires où la demande en logements sociaux est la plus forte, permettant l'exemption de 274 communes déficitaires par le décret du 28 décembre 2017.

Des logements sociaux qui limitent la mixité sociale

Déjà contrarié par la construction parallèle de nombreux logements privés, l'objectif de mixité promu par la loi SRU apparaît en fait comme un mirage lorsque l'on procède à une étude qualitative des logements sociaux réalisés dans les communes déficitaires yvelinoises. Tout d'abord, ces logements sont souvent de petite superficie (type F1 ou F2), caractéristique qui limite les conséquences sociodémographiques de la législation. De surcroît, ils sont fréquemment financés en PLS⁶, le logement social « haut de gamme », même si la loi du 18 janvier 2013 a restreint cette possibilité⁷. En conséquence, le peuplement du parc social des communes déficitaires est plus favorisé que celui des autres communes et ce d'autant plus que les maires se montrent très sourcilleux sur les attributions, ce qu'a déjà montré Fabien Desage dans ses travaux (Desage 2013 ; Desage 2016).

Mais la tendance qui contrevient le plus à l'objectif de mixité est la multiplication des logements temporaires en structure collective : logements étudiants, résidences pour jeunes actifs, logements-

⁶ Rappelons qu'il existe trois principales catégories de financement du logement social pris en compte par la loi SRU : le PLS, destiné essentiellement aux classes moyennes, voire moyennes-supérieures ; le PLUS, destiné essentiellement aux catégories moyennes et populaires ; le PLAI, destiné essentiellement aux ménages en situation de précarité.

⁷ En effet, la loi du 18 janvier 2013 plafonne à 30 % le pourcentage de PLS réalisés pour respecter les obligations triennales.

foyers pour personnes âgées, EHPAD... Au total, entre 2002 et 2016, ces types de logements – reconnus comme « sociaux » par la loi SRU – représentent plus du tiers des logements sociaux implantés dans les communes déficitaires yvelinoises. Et certaines communes déficitaires ont fait le choix de répondre à leurs obligations de construction en implantant presque exclusivement des structures collectives qui apparaissent ainsi comme une alternative aux logements sociaux « classiques ».

Tout en répondant à une demande sociale objective, la construction massive de logements temporaires dans les communes déficitaires s'explique par les avantages qu'ils présentent pour les communes devant appliquer la loi SRU. En plus de permettre de faire du chiffre, en construisant beaucoup de studios sur peu d'espace, ces logements limitent l'impact sociodémographique de l'article 55 en accueillant presque exclusivement des personnes seules et au statut plutôt bien considéré. Par exemple, à Bois d'Arcy, la résidence Henri Langlois (voir figure 3) propose 210 studios : 130 pour étudiants et 80 pour jeunes actifs. À elle seule, cette résidence a permis à la commune de Bois d'Arcy de répondre à ses obligations triennales de construction de logements sociaux pour la période 2011-2013. En revanche, si le maire avait fait le choix d'implanter des logements sociaux « classiques », seule une soixantaine de logements auraient pu être édifiés sur ce terrain. Conscients qu'ils ne sont pas là pour longtemps, les habitants des structures collectives participent peu à la vie de la commune et leur présence est, d'une certaine façon, « hors-sol ». C'est d'autant plus le cas que le règlement des structures collectives exclut les enfants, empêchant ainsi de générer de la mixité sociale à l'école.

Figure 3. La résidence Henri Langlois à Bois d'Arcy (210 logements pour étudiants et jeunes actifs, 2014)



© G. Fauconnier, 2019.

Eu égard aux spécificités des logements sociaux construits dans les communes déficitaires yvelinoises, il n'est guère étonnant que la loi SRU n'ait pas permis de réduire les inégalités socio-spatiales au sein du département. Ainsi, malgré un léger frémissement, qui n'est d'ailleurs pas seulement imputable à la loi SRU, le parc social yvelinois reste concentré dans la petite minorité de communes en règle, pérennisant ainsi une forme de ségrégation socio-spatiale (Desponds 2014). Pis, au niveau du peuplement, le fossé continue à se creuser entre les habitants des communes déficitaires et des communes en règle, constat qui amène finalement à s'interroger sur la possibilité de la mixité sociale, même sous la contrainte de la loi.

En définitive, l'analyse des données quantitatives et qualitatives sur les logements sociaux implantés dans les communes déficitaires yvelinoises fait apparaître que la lettre de la loi SRU est globalement respectée, mais que son esprit est le plus souvent trahi. Autrement dit, les communes

déficitaires répondent plutôt bien à leurs obligations de construction, mais la mixité sociale est limitée par la construction parallèle de nombreux logements privés et par les caractéristiques spécifiques des logements sociaux implantés.

Bibliographie

- Desage, F. 2013. « 20 % de logements sociaux minimum, mais pour qui ? La loi SRU à l'épreuve de la "préférence communale" », *Savoir/Agir*, n° 24, p. 35-40. Disponible en ligne à l'URL suivant : www.cairn.info/revue-savoir-agir-2013-2-page-35.htm.
- Desage, F. 2016. « "Un peuplement de qualité". Mise en œuvre de la loi SRU dans le périurbain résidentiel aisé et discrimination discrète », *Gouvernement et action publique*, n° 3, p. 83-112. Disponible en ligne à l'URL suivant : www.cairn.info/revue-gouvernement-et-action-publique-2016-3-page-83.htm.
- Desage, F. 2017. « Les exclus de l'inclusion. Construire du logement social en temps d'austérité et de mixité (France-Québec) », *Espaces et sociétés*, n° 170, p. 15-32. Disponible en ligne à l'URL suivant : www.cairn.info/revue-espaces-et-societes-2017-3-page-15.htm.
- Despods, D. 2014. « L'inégale répartition des logements sociaux : un facteur d'injustice spatiale », in S. Guinand et A. Da Cunha (dir.), *Qualité urbaine, justice spatiale et projet*, Lausanne : Presses polytechniques et universitaires romandes, « Espace en société », p. 157-177.
- Despods, D. 2016. « L'habitat social : objet de toutes les inquiétudes. Arguments et formes de mobilisation dans l'agglomération parisienne », in D. Despods et E. Auclair (dir.), *La Ville conflictuelle. Oppositions-Tensions-Négociations*, Paris : Le Manuscrit, « Devenirs urbains », p. 315-344.
- Driant, J.-C. 2001. « L'obligation des 20 % de logements sociaux dans les communes urbaines », *Études foncières*, n° 91, p. 28-29.
- Subra, P. 2006. « Heurs et malheurs d'une loi anti-ségrégation : les enjeux géopolitiques de la loi Solidarité et renouvellement urbain (SRU) », *Hérodote*, n° 122, p. 138-171. Disponible en ligne à l'URL suivant : www.cairn.info/revue-herodote-2006-3-page-138.htm.

Grégoire Fauconnier est agrégé et docteur en géographie. Il a soutenu le 18 juin 2019 une thèse sur l'application de la loi SRU dans le département des Yvelines, sous la direction d'Hervé Vieillard-Baron et de Pascale Philifert. Intéressé par les questions de mixité et de diversité, il est également le coauteur, avec Naïl Ver N'Doye, du livre *Noir, entre peinture et histoire*, publié aux éditions Omnisciences en octobre 2018.

Pour citer cet article :

Grégoire Fauconnier, « Logement social et application de la loi SRU : la lettre plutôt que l'esprit », *Métropolitiques*, 25 novembre 2019. URL : <https://www.metropolitiques.eu/Logement-social-et-application-de-la-loi-SRU-la-lettre-plutot-que-l-esprit.html>.