

Loi SRU : une loi juste et efficace en danger

A l'occasion de l'examen du Projet de loi relatif au développement de l'offre de logements abordables, le Collectif des associations unies (CAU) appelle les parlementaires à défendre la loi SRU, qui prévoit 20 à 25 % de logements sociaux par commune. Contrairement à certaines idées reçues véhiculées par ses opposants, la loi SRU a fait la preuve depuis 20 ans de son efficacité et de son adaptation aux réalités des territoires pour relancer et mieux répartir la production Hlm. Le CAU demande au Parlement de refuser les projets du gouvernement d'affaiblir la portée de cette loi qui propose d'y intégrer des logements qui n'y ont pas leur place, les logements locatifs intermédiaires (LLI).

La loi SRU est indispensable

L'article 55 de la loi SRU, avec son volet contraignant et les sanctions afférentes, a été adopté en 2000 après des années d'incitation qui se sont révélées vaines. A l'époque, le constat a été fait d'une véritable réticence de certains maires à appliquer les objectifs sans contrainte édictés par la Loi d'Orientation pour la Ville (LOV) de 1991, qui prévoyait pour toutes les communes d'une agglomération de plus de 200 000 habitants au moins 20 % de logements sociaux. Certaines communes sont ouvertement opposées à la production de logements sociaux et à l'accueil d'habitants modestes, tandis que d'autres ont manifestement besoin de l'aiguillon de la loi pour aller plus loin dans cette politique.

Loi SRU mode d'emploi

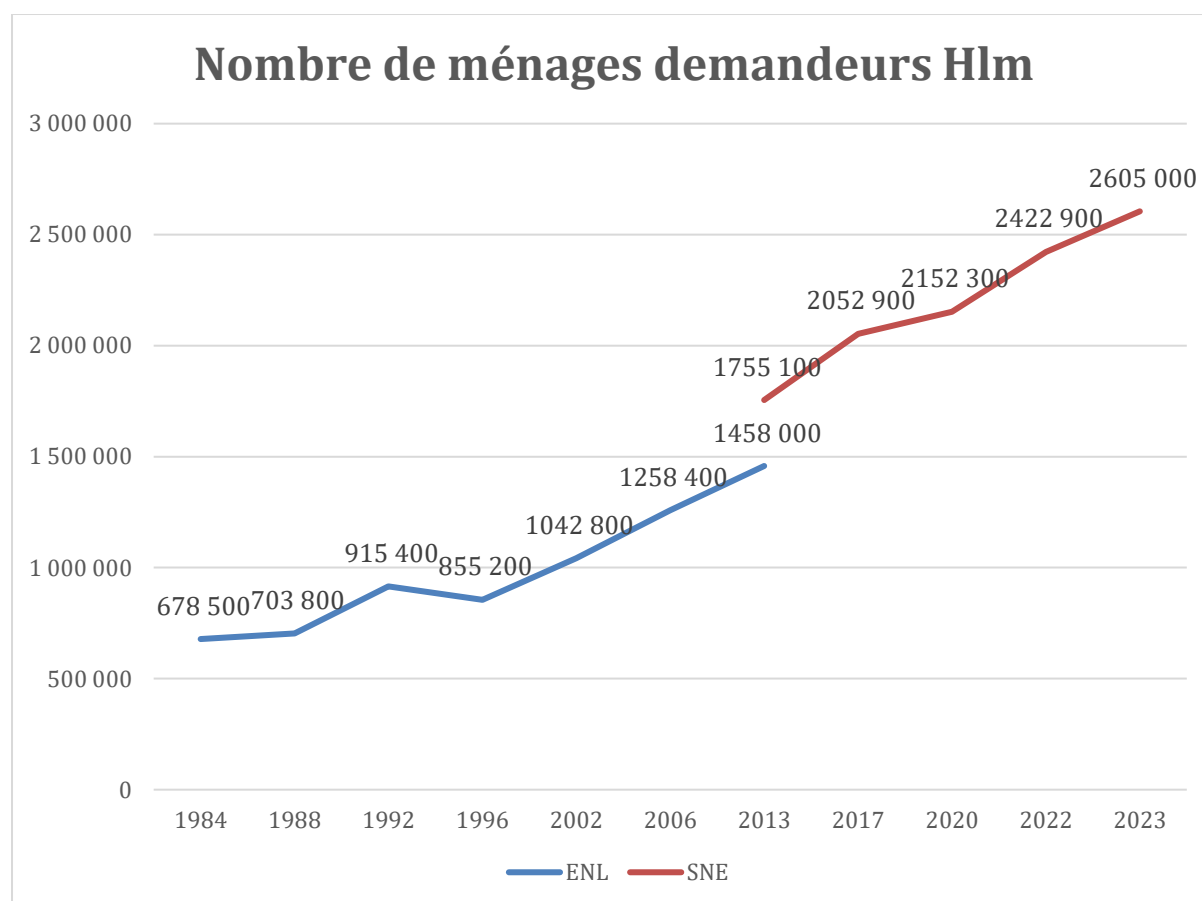
Pour accroître et mieux répartir le parc social, l'article 55 de la loi SRU de 2000 impose d'atteindre un quota de 20 ou 25 % de logements sociaux de leurs résidences principales aux communes supérieures à 3 500 habitants (1 500 en Île-de-France) situées dans des agglomérations ou des intercommunalités de plus de 50 000 habitants comprenant au moins une commune de plus de 15 000 habitants.

Depuis la loi de 2013 portant l'obligation du taux de logements sociaux à 25% dans les communes assujetties, l'ancien taux de 20 % est devenu l'exception, pour des zones moyennement tendues. Le nombre de communes concernées par la loi SRU est passé de 728 à l'origine à 1 031 aujourd'hui, dont près des trois quarts ont une obligation à 25 %, les autres se situant à 20 %.

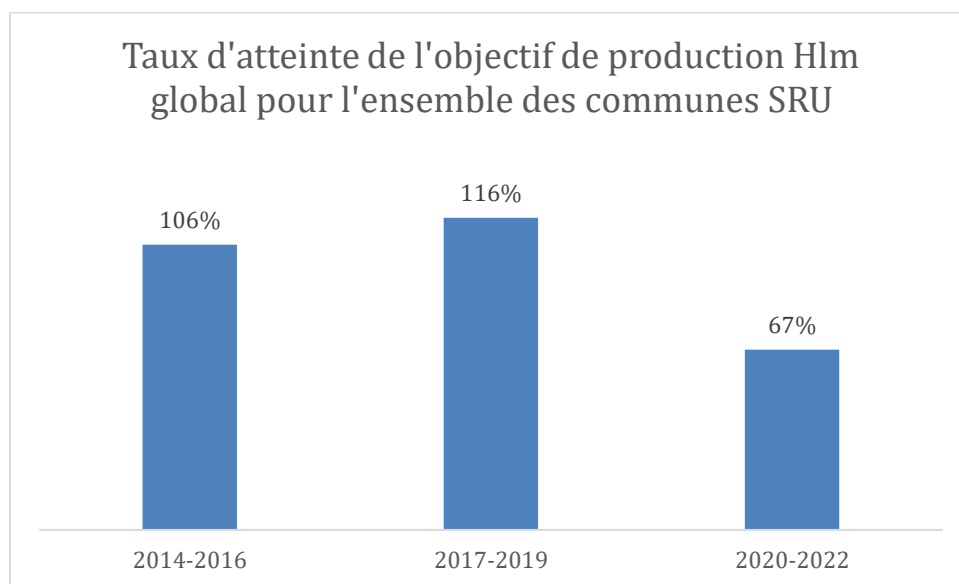
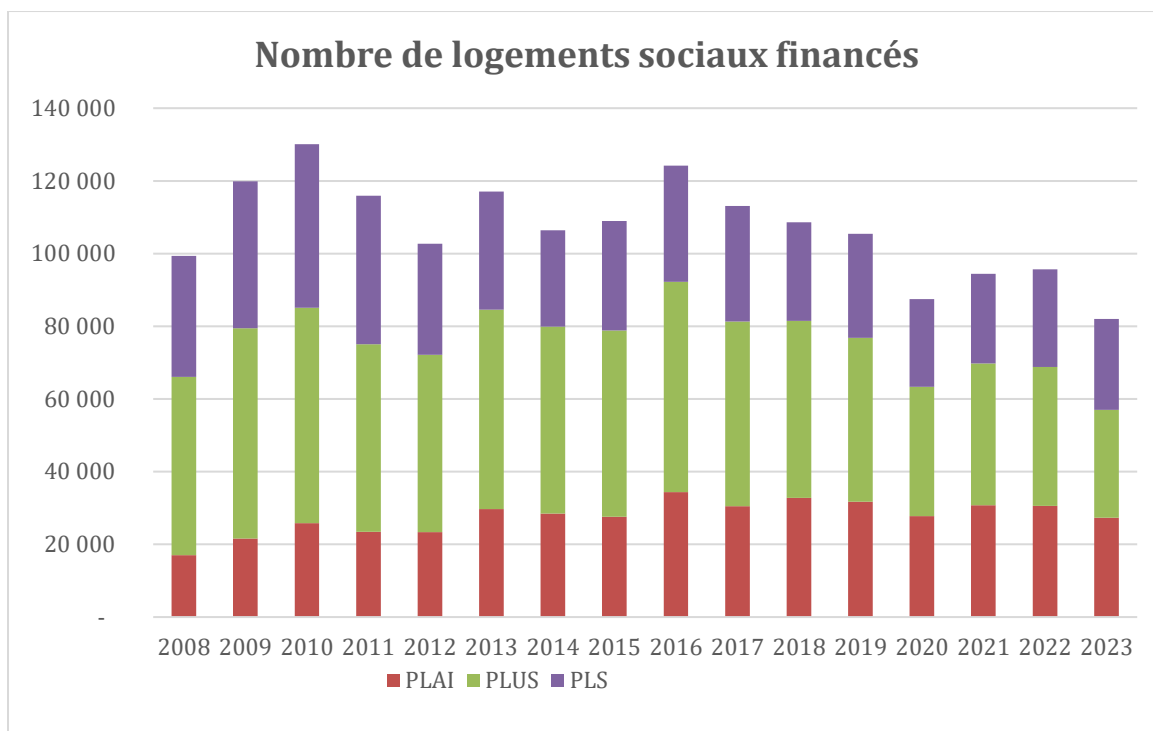
Tous les trois ans, chaque commune déficitaire soumise à la loi SRU se voit notifier un objectif « quantitatif » de production de logements sociaux pour tendre à rattraper son retard. Depuis 2013, les communes doivent se soumettre également à un objectif « qualitatif » de répartition des logements produits 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 ».

A la fin de cette « période triennale », le préfet effectue un bilan, indique son intention ou non de sanctionner la commune en la déclarant "carencée", en prenant en compte la bonne ou la mauvaise volonté de la commune de respecter ses objectifs. Une commission nationale consultative SRU est saisie et émet des recommandations que les préfets peuvent suivre ou non. La « carence » permet des pénalités financières majorées pour les communes en tort et la reprise par le préfet de certaines compétences d'urbanisme, comme le droit de préemption ou la délivrance des permis de construire. En 2022, face au retard accumulé par des centaines de communes, la loi 3DS a prolongé la loi SRU au-delà de 2025 et aménagé les objectifs à partir de la période 2022-2025. Au lieu de viser 20 ou 25 % dès 2025, les communes doivent désormais combler un tiers de leur retard lors de chaque période triennale (ou 50 et 100 % de leur retard si elles s'approchent de leur taux cible).

La loi SRU se justifie d'autant plus que les besoins en logements sociaux se sont accrus considérablement ces dernières années, en raison de la hausse des prix de l'immobilier dans le parc privé, à l'achat comme à la location.



Les logements sociaux sont non seulement trop peu nombreux, aussi mal répartis. Les programmes des Grands Ensembles des Trente Glorieuses ont concentré de grandes opérations dans les quartiers désormais appelés prioritaires au titre de la politique de la ville (QPV), tandis que d'autres communes se sont spécialisées dans l'accueil d'habitants plus aisés en refusant d'accueillir des logements sociaux, alimentant ainsi des processus de ségrégation urbaine.

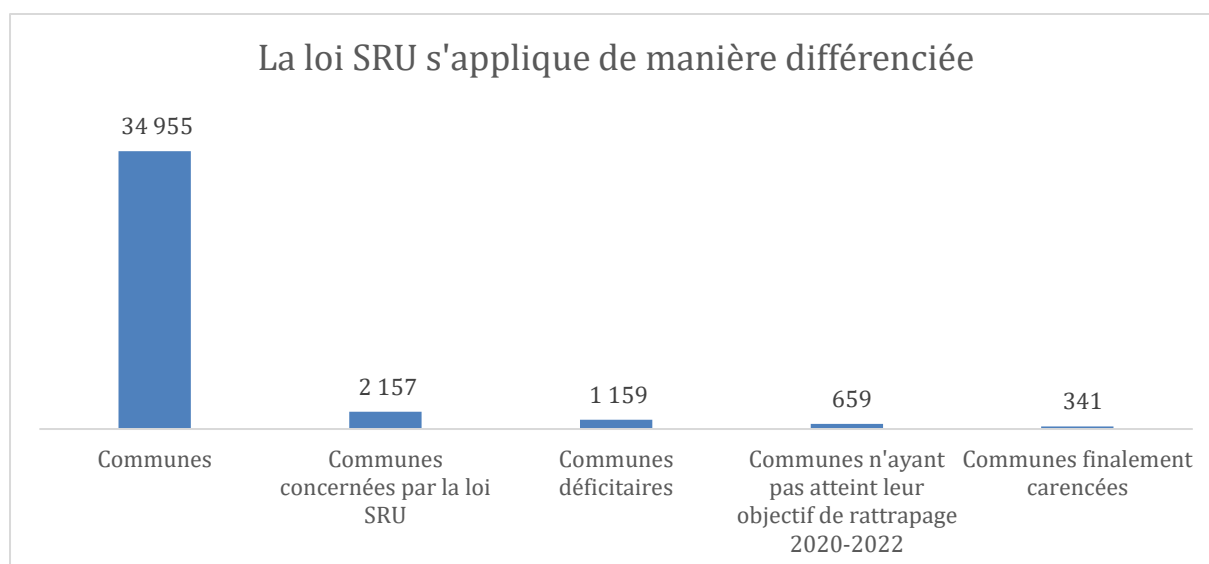


La loi SRU est réaliste et déjà flexible

« L'État impose, depuis Paris, des objectifs intenable, sans la moindre concertation », écrivent de nombreux maires anti-SRU dans une tribune au *JDD*. Cette présentation est fautive. Ce n'est pas l'État qui fixe des objectifs mais la loi. L'État se contente ensuite de transmettre ces objectifs aux communes concernées sous forme d'objectifs de rattrapage fixés tous les trois ans. De plus, au-delà de l'objectif mathématique, la loi SRU prévoit justement un mécanisme d'aménagement voire même d'exemption totale des objectifs en cas de contingences particulières (inconstructibilité, faible attractivité de leur territoire, faible tension, isolement...).

Ces objectifs peuvent également être adaptés via un contrat de mixité sociale entre communes et Etat. Il existe même une possibilité de mutualiser les objectifs de construction entre les communes. Après la fixation des objectifs, il existe une phase d'examen triennal pour sanctionner ou pas les communes n'ayant pas atteint leurs objectifs. Cet examen consiste avant tout en un dialogue entre acteurs locaux, en particulier le préfet de département, l'intercommunalité et la commune. Dans ces échanges, c'est plutôt la mansuétude qui l'emporte que la sévérité, puisque moins de la moitié des communes n'ayant pas atteint leurs objectifs sont « carencées ». Cette mansuétude a même pu paraître suspecte, avec l'ouverture d'une enquête par le Parquet national financier pour concussion suite à la surprenante absence de carencement par le préfet des Alpes-Maritimes de la mairie de... Nice.

Contrairement aux discours anti-SRU qui caricaturent cette loi en une sanction uniforme s'appliquant dans tous les villages de France, la réalité des chiffres montre que la loi s'applique à une minorité de communes et que les sanctions concernent au final bien peu de communes carencées. Sur 34 955 communes en France, 2 157 sont concernées par la loi au regard de leurs caractéristiques démographiques et de besoins en logement. Parmi elles, seules 1 031 communes sont déficitaires, c'est-à-dire doivent rattraper leur retard, dont 659 qui n'ont pas atteint leurs objectifs triennaux 2020-2022. Et parmi elles, **seules 341 ont été finalement carencées, c'est-à-dire sanctionnées par les préfets**, soit une commune française sur 100. Bref, les communes anti-SRU, dans leurs argumentaires contre une loi d'équilibre largement plébiscitée, s'érigent à tort comme les représentantes des 99 % de communes françaises qui ne sont pas concernées par la loi ou qui la respectent.



La loi SRU, depuis son adoption en 2000, est régulièrement modifiée pour l'adapter aux réalités. La dernière modification, par l'actuelle majorité, à laquelle appartient le maire de Nice anti-SRU Christian Estrosi, date de la loi 3DS de 2020. Cette loi a permis d'échelonner dans le temps les objectifs de rattrapage. Les mairies anti-logement social, dont de nombreux signataires de la tribune, avaient en effet accumulé tellement de retard depuis des décennies qu'il devenait irréaliste de leur demander de le rattraper entièrement d'ici à 2025. Ce n'est donc pas la loi SRU d'origine qui était irréaliste, mais c'est le comportement de ses opposants qui l'a rendu inapplicable, amenant ainsi à l'assouplir pour la prolonger dans le temps. Bref, les maires qui se plaignent d'objectifs de rattrapage trop élevés n'ont qu'à s'en prendre à leurs prédécesseurs, et parfois à eux-mêmes...

La loi SRU est applicable et efficace

Le dispositif SRU fonctionne, alliant fermeté des objectifs et flexibilité dans l'évaluation, contrôle national et mise en œuvre locale. L'expérience montre que des communes pourtant en retard sur leurs objectifs et astreintes à des contraintes naturelles ou financières importantes, ont pourtant fini par respecter la loi. Le cas le plus emblématique est Paris, qui est passée de 10 à 25 % de Hlm entre 2000 et 2024 et a fini par sortir de la loi SRU. La capitale est pourtant la ville la plus tendue de France, celle où le foncier est le plus rare et cher et où la construction de logements sociaux, dans un tissu urbain ultra-dense, soulève parfois les résistances de riverains les plus vives. Elle a ciblé dans son plan local d'urbanisme (PLU) des parcelles où la production de logements sociaux était obligatoire, a programmé des logements sociaux dans ses grands projets urbains, a soutenu financièrement les organismes Hlm et a profité d'un plan de rachat d'habitats insalubres pour les rénover et en transformer une partie en logements sociaux.

Comme Paris, beaucoup de communes SRU de toutes tailles ont été amenées à s'outiller, avec des résultats concrets. A l'inverse, bien d'autres, malgré leurs protestations, n'ont pas utilisé tous les dispositifs à leur disposition pour rattraper leur retard. C'est ce que confirme une étude récente menée par la Fondation Abbé Pierre et l'université Paris 1, à partir de l'étude de 12 communes SRU.

Certaines communes mènent des politiques foncières ambitieuses, comme Bois-Guillaume, Carpentras, Cambo-les-Bains et St-Rémy-lès-Chevreuse. Tandis que d'autres, comme Saint-Cloud, Fréjus, Annecy, Nice et Toulon, restent dans l'inaction. Certaines imposent systématiquement dans leurs documents d'urbanismes une part importante de logements sociaux dans chaque programme de construction, comme à Biarritz, Bois-Guillaume ou Bidart, tandis que d'autres se limitent au minimum légal, comme à Nice ou Saint-Cloud. Certaines communes financent le logement social, comme Annecy, Biarritz et Bois-Guillaume. Tandis que d'autres s'en abstiennent, comme Saint-Cloud, Toulon, Cambo-les-Bains et Bidart.

Outils	Communes	Nice (06)	Toulon (83)	Annecy (74)	Fréjus (83)	Carpentras (84)	Saint-Cloud (92)	Biarritz (64)	Bois-Guillaume (76)	Saint-Rémy-lès-Chevreuse (78)	Bidart (64)	Cambo-les-Bains (64)	Le Bourget-du-Lac (73)
Outils réglementaires	Part obligatoire de logements sociaux dans la construction												
	Programmation d'opérations												
Outils fonciers	Constitution de réserves foncières												
	Partenariat avec l'EPF												
Outils financiers	Subventions communales												
	Subventions intercommunales												
	Subventions départementales												
Suivi des préfectures	Accompagnement et conseils techniques												
	Sanctions coercitives												

	Utilisation efficace et régulière
	Utilisation partielle
	Peu ou pas d'utilisation
	Commune pas concernées / Absence de données

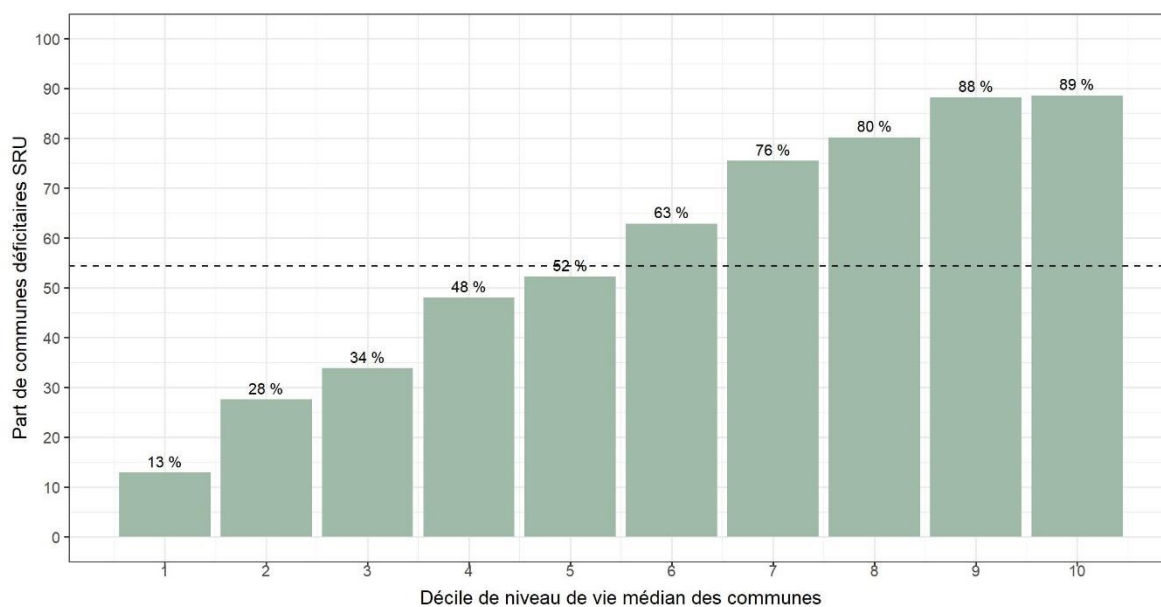
Au final, l'expérience montre que, quand on veut on peut. Certaines communes ont vu leur taux de logement social augmenter régulièrement depuis leur entrée dans la loi SRU. Malgré de mauvais élèves persistants, le taux de Hlm de l'ensemble des communes SRU progresse peu à peu et la loi, qui entre dans les mœurs par-delà les alternances politiques, aide maires et préfets à convaincre les populations de l'impératif de la construction Hlm. Depuis les années 2010, près de la moitié des nouveaux logements sociaux (44 % en 2022) sont implantés dans des communes SRU déficitaires, ce qui aurait été bien improbable sans l'aiguillon de la loi SRU.

Tableau 5.4 : Évolution des taux de logements sociaux dans les communes SRU						
	2017	2018	2019	2020	2021	2022
Taux de logements locatifs sociaux dans les communes soumises au taux de 20 %	13,2	14,1	14,2	14,2	15,0	15,0
Taux de logements locatifs sociaux dans les communes soumises au taux de 25 %	16,9	17,1	17,4	17,6	17,7	17,9

De plus, les sommes prélevées sur les communes en retard servent à financer le logement social, et avant tout le logement social des communes prélevées elles-mêmes, puisque leurs dépenses en faveur du logement social sont déduites de leur prélèvement. L'investissement d'une commune SRU dans le logement social y est donc fortement encouragé, sans quoi ces sommes seraient perdues pour la commune.

Enfin, la loi SRU est une loi de justice sociale, car les communes déficitaires au titre de la loi SRU sont parmi les plus aisées. Comme le montre ce graphique du sociologue Hugo Botton, parmi les communes soumises à la loi SRU, les 10 % les plus pauvres sont peu déficitaires en logement social (13 %), tandis que les 10 % les plus riches le sont quasiment toutes (93 %). La meilleure répartition de logements sociaux poursuivie par la loi SRU participe donc bel et bien à une forme de redistribution sociale entre communes riches et communes pauvres.

Part de communes déficitaires en logements sociaux selon le niveau de vie médian des communes



Interprétation : Parmi les 10% des communes soumises à la loi SRU dont le niveau de vie médian est le plus faible, 13% sont déficitaires en logements sociaux. Cette part est de 89% parmi les 10% des communes dont le niveau de vie médian est le plus élevé.

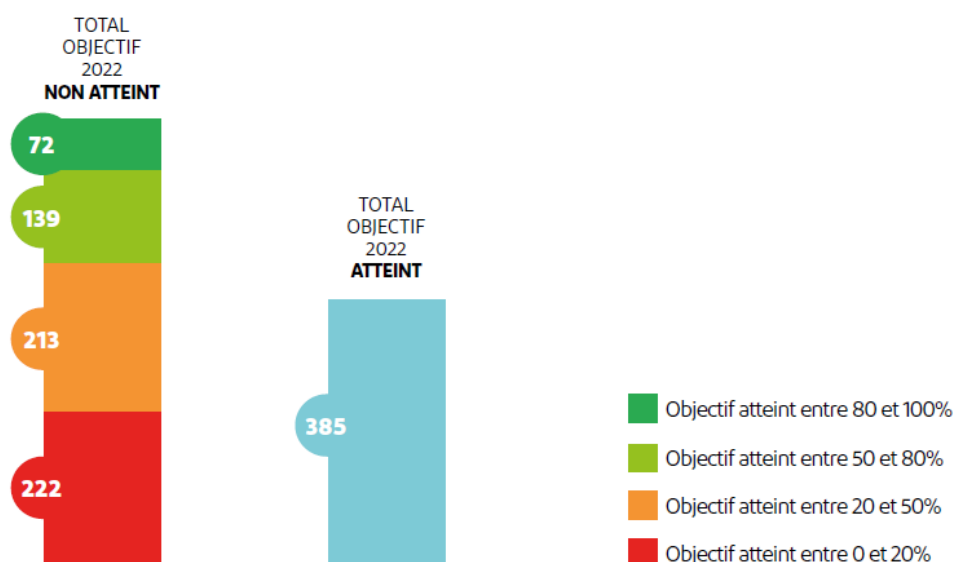
Source : Communes et inventaire SRU (<https://www.data.gouv.fr/fr/datasets/communes-et-inventaire-sru/>).

Face aux communes qui font de la résistance, la loi SRU reste nécessaire

Les palmarès successifs de la loi SRU publiés tous les trois ans par la Fondation Abbé Pierre montrent que, face à la mauvaise foi de certaines communes qui refusent encore et toujours le logement social, la loi SRU reste une nécessité, qu'il faudrait renforcer plutôt qu'affaiblir.

Parmi les 646 communes n'ayant pas atteint leur objectif quantitatif triennal 2020-2022, certaines affichent des résultats faméliques. 222 ont réalisé moins de 20 % de leur objectif (deux fois plus qu'en 2017-2019) et 213 entre 20 et 50 %

NOMBRE DE COMMUNES AYANT ATTEINT OU NON LEUR OBJECTIF QUANTITATIF TRIENNAL 2020-2022



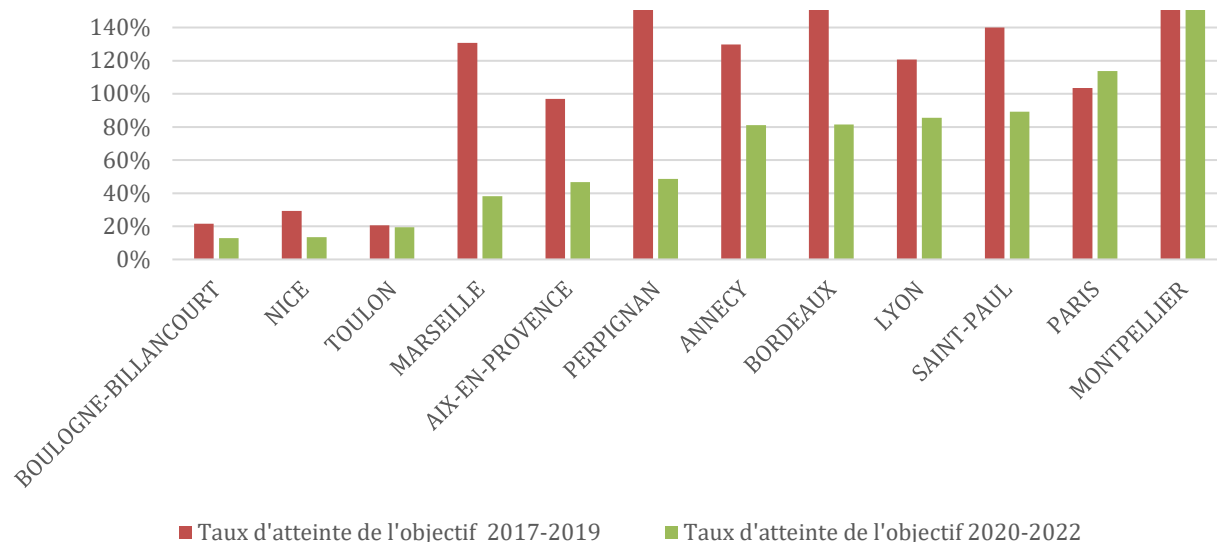
En trois ans, certaines communes n'ont même réalisé aucun logement social. C'est le cas de Périgny, Coubron 0 %, ou encore Mimet dont le maire est un opposant assumé à la loi SRU. Des villes riches et emblématiques s'exonèrent de la loi, comme Neuilly qui a atteint 1 % de l'objectif (31 logements produits sur 2 840), Rambouillet qui atteint 2 % de l'objectif (4 logements au lieu de 448), Maisons-Laffitte avec un taux d'atteinte de 8 % (53 logements sociaux produits sur un objectif de 693). Signalons aussi les villes aisées de Saint-Mandé (10 % d'atteinte de l'objectif), Vincennes (16 %), ou Saint-Maur-des-Fossés (18 %).

Certaines affichent même un taux d'atteinte de l'objectif... négatif, en cas de réalisations plus faibles que les logements sociaux vendus ou démolis. C'est en particulier le cas de Saint-Rémy-Lès-Chevreuse, avec -410 %, soit 258 logements sociaux supprimés, Prades-Le-Nez (- 20 %); Vaucresson, Carqueiranne, Générac, Tournettes-sur-Loup ou la Seyne-sur-Mer. Au total, 63 communes affichent un taux d'atteinte inférieur ou égal à 0 %.

COMMUNE		TAUX HLM 2021	RÉALISATION 2020-2022	RAPPEL OBJECTIF	TAUX D'ATTEINTE (OBJECTIF 2020-22)
SAINT-REMY-LES-CHEVREUSE	78	12%	-213	52	- 410%
PRADE-LE-LEZ	34	11%	-32	164	- 20%
VAUCRESSON	92	10%	-34	277	- 12%
CARQUEIRANNE	83	6%	-38	464	- 8%
GENERAC	30	2%	-7	185	- 4%
TOURETTES-SUR-LOUP	06	2%	-5	221	- 2%
SEYNE-SUR-MER	83	19%	-16	1000	- 2%
LESIGNY	77	10%	0	211	0%
PERIGNY	94	10%	0	42	0%
NESLES-LA-VALLEE	95	5%	0	74	0%
GATTIERES	06	6%	0	180	0%
PEGOMAS	06	5%	0	340	0%
CARRY-LE-ROUET	13	1%	0	374	0%
JOUQUES	13	9%	0	155	0%
MIMET	13	4%	0	180	0%
PEYPIN	13	4%	0	256	0%
ROQUEFORT-LA-BEDOULE	13	12%	0	183	0%
COUBRON	93	9%	0	135	0%
CUGES-LES-PINS	13	9%	0	228	0%
VILLENEUVE-DE-LA-RAHO	66	13%	0	135	0%
SAINT-MITRE-LES-REMPARTS	13	5%	1	265	0%
AUVERS-SUR-OISE	95	9%	1	244	0%

Parmi les 12 villes de plus de 100 000 habitantes concernées, les plus mauvais élèves s'avèrent être une fois de plus Boulogne-Billancourt, dont le maire s'en prend régulièrement à la loi SRU, avec un taux d'atteinte de 13 %, et Nice à égalité, malgré une situation très tendue dans ces deux villes et de nombreux projets de constructions de logements privés et de bureaux. Juste derrière, la ville de Toulon ne fait guère mieux, avec un taux d'atteinte de 19 % et un préfet du Var qui lui accorde une note de volontarisme de 0/4 « au regard d'un volontarisme inexistant », un refus de travailler avec l'État pour remédier à ses carences « malgré plusieurs relances de ma part » et de nombreux refus de permis de construire des Hlm ou préemptions de terrains par la mairie, alors que 500 logements collectifs ont été autorisés sans aucun logement social...

Taux d'atteinte de l'objectif triennal de production Hlm des grandes villes



Les communes aux plus bas taux de logements sociaux

Outre des réalisations de logements sociaux très faibles, certaines communes SRU affichent des taux de logements sociaux proches de zéro. Pourtant assignées à la loi SRU depuis près de deux décennies, ces villes restent fermées aux attributions Hlm. Situées en PACA, en Corse ou en Île-de-France, ces villes ne semblent pas prendre le chemin d'un quelconque rattrapage, avec des taux d'atteinte de leurs objectifs triennaux très faibles, inférieurs à un tiers.

COMMUNE		TAUX HLM 2021	TAUX D'ATTEINTE (OBJECTIF 2020-22)
TOURETTES-SUR-LOUP	06	1,8%	- 2%
VENTABREN	13	3,2%	2%
BIGUGLIA	2B	3,3%	14%
PEYPIN	13	3,6%	0%
TOURETTE-LEVENS	06	3,7%	3%
SAINT-JEANNET	06	3,8%	32%
MIMET	13	4,4%	0%
NESLES-LA-VALLEE	95	4,6%	0%
GAUDE	06	4,7%	26%

Les communes qui abusent des logements les moins sociaux

Certaines communes respectent l'objectif quantitatif de la loi SRU, en produisant des logements sociaux, mais s'exonèrent de leur devoir de solidarité en privilégiant les logements les moins sociaux, dits PLS, inaccessibles aux ménages à bas revenus. Pour éviter ce détournement de l'esprit de la loi SRU, le Parlement a ajouté en 2013 des objectifs « qualitatifs », limitant à 20 ou 30 % la part des PLS autorisés dans la production Hlm des communes SRU. Cela n'a manifestement pas empêché certaines communes d'en abuser. Neuf d'entre elles n'ont même produit que des PLS lors de la période 2020-2022.

COMMUNE		TX HLM 2021	RÉAL. 2022	TAUX D'ATTEINTE (OBJECTIF 2020-2022)	% PLS MAXI	RÉALISAT. PLS
GRADIGNAN	33	21%	689	265%	30%	120%
LATRESNE	33	7%	12	92%	20%	100%
SAINT-ALBAN-LEYSSE	73	15%	45	46%	30%	100%
CASSIS	13	11%	15	11%	20%	100%
EYGUIERES	13	6%	18	6%	20%	100%
GEMENOS	13	7%	11	4%	20%	100%
DESTROUSSE	13	4%	40	114%	20%	100%
JACOU	34	19%	62	61%	30%	100%
MOULE	971	17%	38	11%	30%	100%

Les douze multirécidivistes

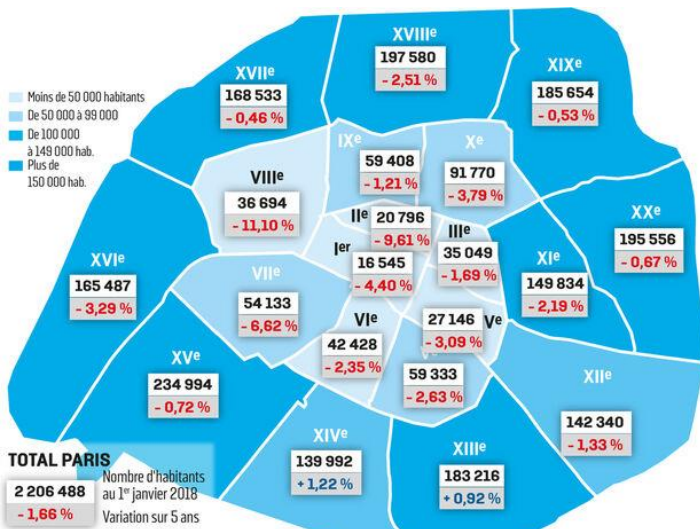
Parmi les centaines de communes récalcitrantes, douze communes ont été systématiquement carencées lors des sept premières périodes triennales pour leur inaction. Parmi ces mauvais élèves de longue date, signalons que deux communes des Bouches-du-Rhône, Peypin et Mimet, n'ont pas réalisé le moindre logement social au cours de la période 2020-2022.

COMMUNE		TAUX HLM 2004	TAUX HLM 2021	TAUX D'ATTEINTE (OBJECTIF 2020-2022)	PLAI RÉALISÉS	PLS RÉALISÉS
MIMET	13	4%	4%	0%	0%	0%
PEYPIN	13	0%	4%	0%	0%	0%
NEUILLY--SUR- SEINE	92	3%	7%	1%	51%	22%
EGUILLES	13	4%	5%	1%	100%	0%
ALLAUCH	13	3%	7%	3%	0%	68%
SANARY- SUR-MER	83	3%	7%	8%	48%	45%
LES ANGLÉS	30	7%	10%	15%	33%	0%
PERNES- LES-FONTAINES	84	5%	7%	16%	39%	7%
SAINT-MAUR- DES-FOSSES	94	6%	10%	18%	38%	16%
SAINT- JEANNET	06	0%	4%	32%	20%	33%
VILLENEUVE- LES-AVIGNON	30	7%	12%	33%	48%	1%
ORMESSON- SUR-MARNE	94	0%	7%	55%	30%	29%

La loi SRU est perfectible

Comme on l'a vu, la loi SRU est une loi bien adaptée et qui a fait la preuve de son efficacité. Pour autant, celle-ci peut être améliorée, comme ce fut déjà le cas au cours de son histoire. Ses objectifs initiaux étaient en effet limités dans le temps, avec un horizon 2020, 2025 puis sans limite de temps, et ont été rehaussés et affinés régulièrement. Il serait aujourd'hui nécessaire de les renforcer à nouveau.

Tout d'abord, il serait juste d'appliquer un quota, de 15 % de Hlm, aux arrondissements des villes de Paris, Lyon et Marseille. En effet, ces villes sont proches des 25 % de Hlm à l'échelle communale, mais les inégalités entre arrondissements sont très fortes, en particulier à Paris et Marseille. Pourtant, leurs arrondissements disposent de la population de villes moyennes, voire de grandes villes, jusqu'à 200 000 habitants pour certains arrondissements parisiens. Si bien que certains arrondissements comme le 16^{ème} arrondissement parisien ont plus d'habitants que la ville voisine de Neuilly et un taux de logements sociaux presque aussi bas, générant ainsi la même ségrégation sociale, sans pour autant que s'y applique la moindre sanction ni même obligation depuis que la ville de Paris a dépassé le seuil de 25 % de logements sociaux.



Note : les données Insee de population au 1^{er} janvier 2015 dans les limites territoriales des communes existant au 1^{er} janvier 2017 seront officielles dès leur authentification par décret. Ces populations officielles entrent en vigueur au 1^{er} janvier 2018.
SOURCE : INSEE.

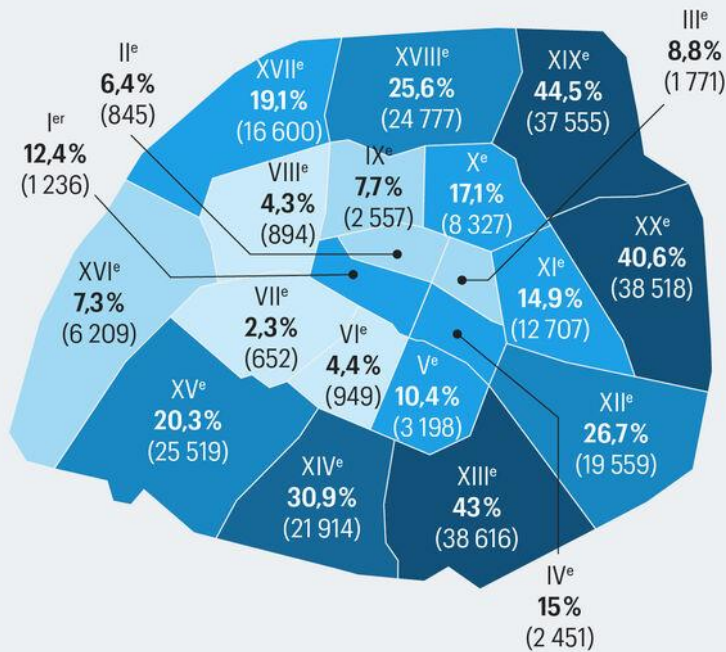
LP/INFOGRAPHIE.

Paris

La part de logements sociaux

Pourcentage et nombre de logements SRU* par arrondissement en 2022.

- Moins de 5%
- De 5 à 10%
- De 10 à 20%
- De 20 à 30%
- De 30 à 40%
- Plus de 40%



* Loi relative à la solidarité et au renouvellement urbains imposant un taux de 20 à 25 % de logements sociaux selon les villes, 25 % à Paris.

19 juin 2023 - Source : Direction du logement et de l'habitat de la mairie de Paris.

Le Parisien

Ensuite, il serait nécessaire de renforcer les objectifs qualitatifs instaurés en 2013, qui imposent actuellement, parmi les logements sociaux produits tous les trois ans, au moins 30 % de PLAI (logements très sociaux) et au plus 30 % de PLS (ou 20 % pour les communes sans PLH et disposant de moins de 10 % de Hlm). Pour les communes qui s'affranchissent depuis tant d'années de leurs obligations d'accueil de ménages modestes, il convient de renforcer ces objectifs qualitatifs, en guise de rattrapage. Les communes carencées devraient donc se voir assigner un objectif de 50 % de PLAI et un taux de PLS proportionnel à leur taux Hlm. De même, il convient de revenir sur des reculs enregistrés ces dernières années et de ne plus comptabiliser pendant dix années des logements sociaux vendus qui ne sont donc plus, par définition, des logements sociaux. On pourrait aussi considérer, pour les communes carencées notamment, que l'accession sociale en BRS ne soit plus comptabilisée parmi les logements sociaux.

Enfin, une nouvelle étape de la loi SRU pourrait consister à fixer un nouveau seuil à 30 % de logements sociaux, à une échéance plus lointaine, pour les communes exceptionnellement tendues, notamment à Paris, Lyon, Marseille ou Nice. Le nombre grandissant de demandeurs Hlm dans certaines zones appelle en effet à poursuivre les efforts au-delà des 25 %, en se donnant un délai raisonnable pour atteindre les 30 %.

Outre le rehaussement des objectifs, il serait indispensable de mieux faire appliquer la loi. Pour cela, les préfets devraient plus systématiquement carencer les communes très loin de leurs objectifs et leur reprendre plus fréquemment les compétences d'urbanisme. A cet égard, il faudrait également revenir sur la loi 3DS qui avait supprimé la possibilité offerte aux préfets de reprendre aux maires carencés la compétence d'attribution de logements sociaux.

Le projet du gouvernement serait un dangereux recul

Dans sa déclaration de politique générale, le 30 janvier 2023, le nouveau Premier ministre Gabriel Attal a suscité la surprise en s'en prenant à la loi SRU, qui impose 20 ou 25 % de logements sociaux dans chaque commune concernée. Désormais, l'obligation inclura également, dans le quota dans le logement social, les logements locatifs dits « intermédiaires » (LLI). Cet élargissement changerait assez profondément l'esprit de la loi puisque ces logements intermédiaires s'adressent à une cible sociale très différente.

Les loyers de ces logements sont en effet bien supérieurs aux logements sociaux, environ 10 à 20 % en-dessous du marché seulement, avec des loyers fréquemment de 1 500 voire 2 000 € par mois. En termes de plafonds de ressources, les bénéficiaires sont également très différents. A Lyon ou à Lille, par exemple, un couple avec deux enfants peut se voir attribuer un LLI s'il gagne jusqu'à 7 500 € par euros par mois. Il est assez clair que ces produits, contrairement à ce que dit le Premier ministre, ne sont pas destinés aux classes moyennes mais aux classes moyennes supérieures, par exemple un couple de cadres avec enfants. A noter également que, à l'heure où le gouvernement stigmatise les locataires Hlm dépassant les plafonds de ressources, il n'existe aucun mécanisme de surloyer ou de fin de bail pour les ménages riches occupant un LLI...

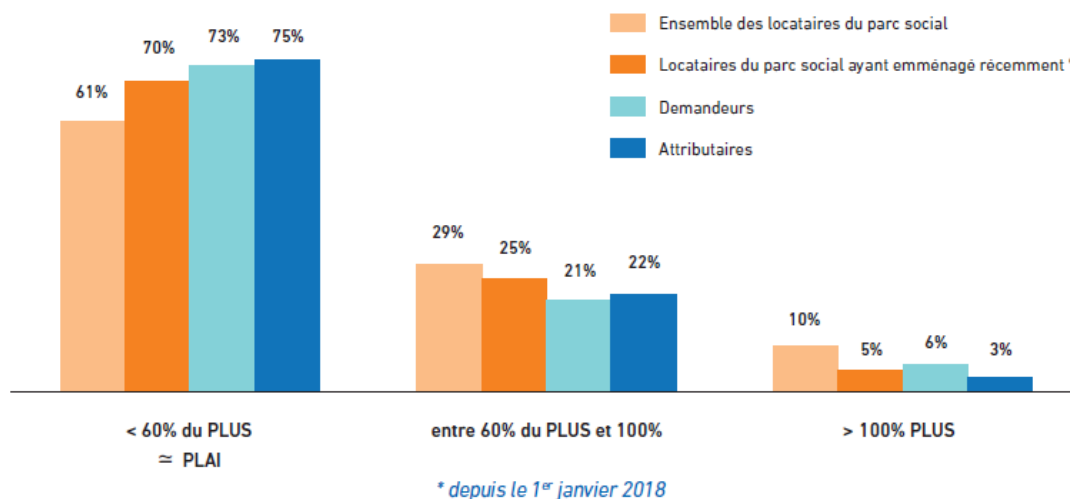
Le développement du LLI n'est pas une mauvaise nouvelle en tant que tel, s'il s'agit de logements supplémentaires, en plus des logements sociaux. En revanche, et c'est en cela que ce projet de loi est inquiétant, si ces LLI viennent à la place de logements sociaux, ce sont les mal-logés qui en seront les

premières victimes. Le gouvernement s'en défend en plaçant pour des formes de synergie entre logements sociaux et LLI au sein de mêmes programmes immobiliers. Et pourtant l'étude d'impact du projet de loi elle-même l'admet : « *Le plancher de 30 % de PLAI étant commun aux deux situations, l'effet de substitution ne porterait que sur les PLUS et les PLS* ». Des LLI seront donc produits à la place de logements sociaux PLUS et PLS... Le ministre du Logement l'explique clairement lui-même : « Une commune qui avait 1 000 logements sociaux à construire en trois ans, avec le projet de loi, aura, au sein de ces 1 000 logements, 750 logements sociaux à construire ». Soit 250 logements sociaux en moins.

Ce ciblage apparaît donc à contre-courant des besoins réellement exprimés. En effet ce sont désormais 2,6 millions de ménages qui sont en attente d'un logement social en France, 600 000 de plus qu'au début du quinquennat Macron en 2017, pour environ 420 000 attributions Hlm par an. 73 % des demandeurs HLM sont sous les plafonds PLAI (Prêt locatif aidé d'intégration), c'est-à-dire moins d'un Smic pour deux par exemple pour un couple.

NIVEAU DE RICHESSE DES LOCATAIRES DU PARC SOCIAL, DES ATTRIBUTAIRES ET DES DEMANDEURS DE LOGEMENTS SOCIAUX

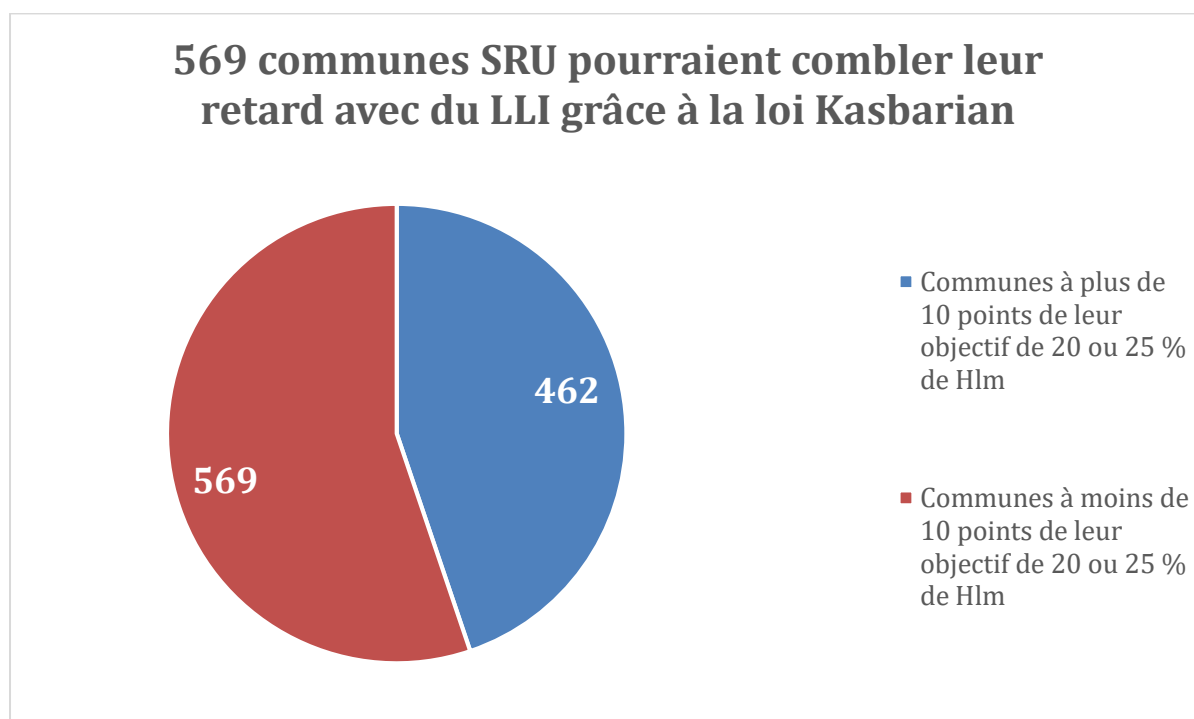
OPS 2020 et SNE - Demandes en cours fin 2021 et demandes satisfaites en 2021



Pendant ce temps, 330 000 personnes sont sans domicile et plus d'un million vivent en surpeuplement accentué. Focaliser l'attention sur les cadres est donc totalement à contre-sens, voire carrément indécent. A tel point que de nombreux logements intermédiaires ne trouvent pas preneurs tant les loyers sont élevés et tant leurs bénéficiaires potentiels n'expriment pas le besoin de logements aidés (les cadres se tournent généralement rapidement vers l'accession à la propriété)... L'analyse d'Emmanuel Macron, qui a déclaré dans *Challenges* en mai 2023 qu'il fallait « *développer beaucoup plus de logements locatifs intermédiaires pour baisser les prix, parce que la crise du logement se situe là* », constitue donc un total non-sens au regard des besoins réels en logement des Français.

Cette annonce est donc une bonne nouvelle pour les maires récalcitrants à la loi SRU, mais bien mauvaise pour les mal-logés. Face aux protestations assez unanimes, le gouvernement a tenu dans son projet de loi à préciser cette annonce mais, malgré les limites proposées, la mesure aurait tout de même des effets massifs.

D'une part, les communes pouvant comptabiliser ces LLI seraient simplement celles qui sont à moins de 10 points en-dessous de leur objectif SRU, c'est-à-dire disposant de plus de 10 ou 15 % de Hlm. Cela concerne tout de même 569 communes, soit 55 % des 1 031 communes qui étaient soumises à bilan triennal en 2022, et qui pourraient donc produire du LLI pour combler leur retard dans la loi SRU si le projet de loi Kasbarian est adopté (en 2023, d'après l'étude d'impact du gouvernement, cela concernerait même 656 communes). Parmi ces 569 communes autorisées à produire du LLI à la place de logements sociaux, 243 ne respectaient pas leur objectif qualitatif, c'est-à-dire avaient produit trop de PLS ou pas assez de PLAI. 95 d'entre elles sont même en situation de carence, ce qui signifie que le préfet a sanctionné leur mauvaise volonté pour la période 2020-2022.



Parmi les logements « sociaux » à produire lors de chaque période triennale, les communes concernées ne pourraient pas produire plus de 25 % de LLI. Les objectifs triennaux 2020-2022 de ces 569 communes représentaient 138 243 logements sociaux. Si la loi Kasbarian s'était appliquée, ce sont donc près de 35 000 LLI qui auraient pu se substituer à de vrais logements sociaux, soit près de 12 000 logements sociaux par an en moins dans des communes SRU. D'après l'étude d'impact du projet de loi, pour la période 2023-2025, ce sont 27 000 LLI qui pourraient être financés en communes SRU à la place de logements sociaux.

Une ville comme Boulogne-Billancourt, qui dispose de 15,3 % de logements sociaux, bénéficierait donc de la possibilité de produire du LLI à la place de logements sociaux alors qu'elle a atteint son précédent objectif triennal à hauteur de seulement 13 %, faisant d'elle la pire ville de plus de 100 000 habitants

de France. Avec la loi Kasbarian, elle aurait pu financer 771 LLI à la place de logements sociaux qui lui étaient assignés sur la période 2020-2022.

Cette annonce est surprenante car elle n'a été précédée d'aucune concertation, alors qu'il s'agit d'une loi très symbolique qui fait l'objet de polémiques régulières. Surprenante également car elle n'était réclamée par aucun acteur important du sujet, à tel point que même l'Association des maires de France (AMF) a protesté contre une mesure qui pourtant laisse davantage d'autonomie aux maires... Mais si l'on examine le fond des politiques du logement, cette priorité donnée aux logements intermédiaires apparaît hélas cohérente. Depuis 2017, cette majorité n'a eu de cesse de s'en prendre au logement social. Dès l'automne 2017, le gouvernement a annoncé le relèvement de la TVA sur la production Hlm et une ponction annuelle de 1,3 milliard d'euros par an et a quasiment supprimé les crédits de l'Etat pour les aides à la pierre des bailleurs sociaux. Malgré la dégradation de la conjoncture liée au relèvement des taux d'intérêts, il n'a fait aucun geste pour sauver le secteur du marasme, laissant la production Hlm s'effondrer, avec un point bas de 82 000 logements sociaux financés en 2023 (contre 124 000 en 2016). Les organismes Hlm sont censés compenser ces coupes en vendant davantage de logements (loi Elan 2018) ou en augmentant les loyers (article 8 du projet de loi Kasbarian).

A l'inverse, le logement intermédiaire est le seul segment de l'immobilier qui a fait l'objet de toutes les attentions d'Emmanuel Macron, et qui poursuit son ascension. Récemment, à l'occasion des conclusions du CNR-Logement, le gouvernement a annoncé qu'Action Logement et la Caisse des dépôts rachèteraient 47 000 logements de promoteurs privés en difficulté de commercialisation, essentiellement pour en faire... du logement intermédiaire.

Le développement du logement locatif intermédiaire s'inscrit dans une volonté de faire du logement « aidé » à durée déterminée, dont la vente au bout d'un certain nombre d'années participe pleinement au modèle économique. Concrètement, un programme de LLI peut être revendu pour moitié de ses logements au bout de 11 ans et en totalité au bout de 16 ans, pour un engagement de mise en location de 20 ans. Ensuite, il n'existe plus aucune contrepartie sociale à respecter, plus de plafond de loyer ni de ressources, il est fait don de ces logements ayant bénéficié d'une aide publique au marché libre. Le projet de loi Kasbarian prévoit même la possibilité de revente de tout un programme LLI au bout de 11 ans, et non plus seulement la moitié.

Cet engagement social à durée déterminée relativement courte se retrouve de plus en plus dans le logement social, avec le développement de l'usufruit locatif social (ULS), qui consiste à confier un logement privé à un bailleur social pour quelques années, en échange d'avantages fiscaux, avant de le libérer de toute servitude sociale. On retrouve cette logique dans des logements sociaux classiques, depuis que la loi Elan (2018) autorise les ventes de logements sociaux dits PLS au bout de seulement 15 années à des sociétés privées.

Ils défendent la loi SRU

« 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

« Cette annonce aussi honteuse qu'irresponsable. C'est un triple camouflet à l'égard des préfets qui, depuis vingt ans, s'évertuent à mobiliser les élus pour qu'ils construisent du logement social, mais aussi

à l'égard des nombreux maires qui s'emploient à respecter la loi SRU depuis vingt ans et à l'égard des Français modestes ».

Thierry Repentin, maire (divers gauche) de Chambéry, ancien président de la Commission nationale SRU

« Il faut faire très attention avec la loi SRU »

Julien Denormandie, ancien ministre du Logement

« C'est une erreur politique. Intégrer le logement intermédiaire dans le périmètre SRU est une machine à punir les pauvres et à renforcer les territoires riches, au détriment de professions essentielles qui seraient d'emblée exclues de l'offre intermédiaire, de l'infirmière débutante au jeune policier, pour qui seul le logement social convient ».

François Jolivet, député de l'Indre (Horizons), rapporteur du budget Logement

« C'est avec responsabilité et gravité que le mouvement HLM demande au gouvernement de ne pas toucher à la loi SRU. La crise que le logement traverse aujourd'hui dans notre pays appelle d'autres réponses, d'autres combats que la remise en cause de ce qui fonctionne. Les quelques maires qui, sciemment, se situent en dehors de la loi en n'assumant pas leurs responsabilités vis-à-vis de la cohésion nationale, ne méritent certainement pas un tel cadeau ».

Emmanuelle Cosse, présidente de l'Union sociale pour l'habitat (USH)

« Les annonces sur le logement ont suscité des incompréhensions, face à l'ampleur et à la gravité de la crise que vont durablement subir les Français. L'AMF n'était pas demandeuse de cette modification de la loi SRU, estime qu'elle pourrait servir l'objectif de mixité sociale sur tout le territoire mais ne croit pas qu'elle puisse seule avoir un effet levier sur la production de logement social. Les maires attendent d'une éventuelle modification de la loi SRU un meilleur soutien à l'ingénierie pour les communes carencées à travers un renforcement des opérateurs fonciers et des moyens financiers directs pour faciliter les préemptions.»

Association des maires de France

“Ces deux offres de logements sont nécessaires pour la fluidité du parcours résidentiel, mais l'une ne doit pas se développer au détriment de l'autre. Ce n'est pas le moment de baisser les bras sur la loi SRU, alors que des gens sont à la rue ou mal-logés et que l'accélération du traitement des copropriétés dégradées nous impose de trouver des logements pour reloger leurs occupants. Tous ces publics n'ont pas les revenus pour accéder au logement intermédiaire. (...) Cette réforme ne répond pas aux enjeux, qui seraient plutôt d'étendre la loi SRU à de nouveaux territoires où les gens n'ont plus les moyens de se loger. Aucun des rapports du Conseil national de l'habitat, que je préside, ne l'a préconisée. ».

Lionel Causse, député Renaissance des Landes et Président du Conseil national de l'habitat”

LES 41 ASSOCIATIONS DU COLLECTIF DES ASSOCIATIONS UNIES (CAU)

Advocacy France
Association Nationale des Compagnons Bâisseurs
Association DALO
Association Nationale des Villes et Territoires Accueillants (ANVITA)
ATD Quart Monde
Aurore
Centre d'action sociale protestant (CASP)
Cité Caritas
Collectif National Droits de l'Homme Romeurope
Collectif Les Morts de la Rue
Comité des Sans Logis
Croix-Rouge française
Emmaüs Solidarité
Emmaüs France
Enfants de Don Quichotte
Fédération d'aide à la santé mentale Croix Marine
Fédération des Associations et des Acteurs pour la Promotion et l'Insertion par le Logement
(FAPIL)
Fédération de l'Entraide Protestante
Fédération des Acteurs de la Solidarité
Fédération Nationale des Associations Solidaires d'Action avec les Tsiganes et les Gens du voyage
(FNASAT-Gens du voyage)
Fédération Nationale des Samu Sociaux
Fédération Santé Habitat
Fondation Abbé Pierre
Fondation de l'Armée du Salut
France Horizon
France Terre d'Asile
Habitat et Humanisme
Jeudi Noir
La Cloche
Les petits frères des Pauvres
Ligue des Droits de l'Homme
Médecins du Monde
Secours Catholique
SoliHa – Solidaires pour l'Habitat
Solidarité Nouvelle pour le Logement (SNL)
Union Nationale des Amis et des Familles de Malades Psychiques (UNAFAM)
Union professionnelle du logement accompagné (UNAFO)
Union Nationale des Comités Locaux pour le Logement Autonome des Jeunes (UNCLLAJ)
Union Nationale pour l'Habitat des Jeunes (UNHAJ)
Union Nationale Interfédérale des Œuvres et Organismes Privés Sanitaires et Sociaux (UNIOPSS)
Utopia 56