



MINISTÈRES  
TRANSITION ÉCOLOGIQUE  
COHÉSION DES TERRITOIRES  
MER

*Liberté  
Égalité  
Fraternité*

hors-série n° 32

AUTOMNE - 2021

L'article 55 de la loi Solidarité et  
Renouvellement Urbains, 20 ans après

# Pour mémoire

COMITÉ  
D'HISTOIRE

REVUE DES MINISTÈRES DE LA TRANSITION ÉCOLOGIQUE, DE LA COHÉSION DES  
TERRITOIRES ET DES RELATIONS AVEC LES COLLECTIVITÉS TERRITORIALES, DE LA MER





# Pour COMITÉ D'HISTOIRE mémoire

REVUE DES MINISTÈRES DE LA TRANSITION ÉCOLOGIQUE, DE LA COHÉSION DES  
TERRITOIRES ET DES RELATIONS AVEC LES COLLECTIVITÉS TERRITORIALES, DE LA MER

Actes de la journée d'études du 22 janvier 2021

**L'article 55 de la loi SRU, 20 ans après.**

*Rééquilibrer l'offre de logement entre les territoires,  
ambitions et controverses*

**A**doptée le 13 décembre 2000, la loi relative à la solidarité et au renouvellement urbains (SRU) visait à favoriser la mixité sociale dans les territoires et à répondre à la pénurie de logements sociaux. Pour cela, son article 55 obligeait toutes les communes à disposer d'un taux minimum de 20 % de logements sociaux en agissant, si besoin, sur le développement de l'offre.

L'année 2020 devait être l'année anniversaire des vingt ans de ce texte important. A l'issue d'une phase de préparation scientifique avec Thomas Kirszbaum, le Comité d'histoire avait souhaité organiser une commémoration. Ce projet a abouti à la journée d'étude organisée le 22 janvier 2021, en liaison avec la Direction de l'Habitat, de l'Urbanisme et des Paysages du ministère du Logement et avec le soutien de l'Union Sociale des HLM. C'est aux actes de cette journée d'étude que le présent numéro hors-série de la revue *Pour Mémoire* est consacré.

Cette journée d'étude revêtait un intérêt majeur. En effet, comme il l'avait annoncé, le gouvernement envisageait alors de proroger le dispositif SRU et commençait à lancer une phase de consultation des acteurs. Le calendrier et les débats de la journée d'étude représentaient une des modalités de cette concertation. Comme le sujet politique des quotas de logements sociaux dans les communes allait retenir toute l'attention du gouvernement, la ministre du Logement, Emmanuelle Wargon, avait tenu à intervenir en personne lors de cette journée.

La première session de cette journée d'étude a pour titre « Mémoire des débats et controverses : les acteurs se souviennent ». Cette session réunissait trois acteurs majeurs : M. Louis Besson, le ministre qui avait porté cette loi devant le Parlement, en lien avec le ministre de l'Équipement, M. Jean-Claude Gaysot, M. Francis Rol-Tanguy, à l'époque directeur de cabinet du ministre de l'Équipement, et M. Christian Nicol, directeur de cabinet du ministre du Logement. Trois temps sont distingués : les prémices et les antécédents de ce texte ; le temps de son élaboration ; le temps enfin de sa mise en œuvre et de ses évolutions. Ce retour en arrière n'a rien d'inutile : outre les informations qu'il apporte (on rappelle d'où vient le fameux taux de 20 %, par exemple), il permet de revivre les motivations de cet important texte de loi et par là de retrouver ses inspirations originelles.

À la suite de ces témoignages, Thomas Kirszbaum, le responsable scientifique de cette journée d'étude, présente un bilan synthétique des travaux de chercheurs au sujet de l'article 55. Il apparaît que, si la loi SRU a eu un impact positif sur la construction des logements sociaux et leur répartition spatiale, son impact sur la ségrégation résidentielle est moins évident. Le lecteur désireux d'avoir plus de détails sur ces travaux pourra se reporter à la version complète de ce bilan placée en annexe aux actes de cette journée.

À la mi-journée, Madame la ministre du Logement, Emmanuel Wargon, est intervenue. Dans son allocution, elle a réaffirmé sa volonté de situer son action dans le sillage de la loi SRU, notamment en repoussant l'échéance de 2025 fixée par les textes pour atteindre les objectifs d'offre en matière de logements sociaux.

La deuxième session donnait la parole aux chercheurs qui ont consacré leurs travaux aux effets de l'article 55. Juriste, Alice Fuchs-Cessot met en lumière certains adoucissements du texte législatif dans son application sur le terrain. Politiste, Fabien Desage analyse comment l'article 55 a été peu à peu accepté par les maires les plus récalcitrants et expose les raisons de ce revirement. Géographe, Grégoire Fauconnier montre que la mixité des statuts d'occupation ne rime pas nécessairement avec la mixité sociale. Urbaniste, Anne-Laure Jourdeuil, décrit le recours à la vente en l'état futur d'achèvement comme moyen d'atteindre les objectifs fixés par l'article 55. Économiste, Clément Dherbécourt propose une mesure quantitative des phénomènes de ségrégation. Comme on le voit, l'analyse des effets d'un dispositif contraignant tel que l'article 55 exige des regards croisés.

Animée par Catherine Sabbah, ancienne journaliste, la table ronde finale de cette journée accueillait des acteurs qui se sont impliqués depuis très longtemps dans la politique du logement : Emmanuelle Cosse, ancienne ministre, présidente de l'Union Sociale pour l'Habitat, Dominique Estrosi-Sassone, sénatrice LR des Alpes-Maritimes, Thierry Repentin, ancien ministre, maire de Chambéry, président de la Commission nationale de l'article 55 de la loi SRU, et Christophe Robert, délégué général de la Fondation Abbé Pierre. Cette table ronde a été notamment l'occasion pour ces acteurs d'exprimer leurs points de vue sur les modalités de prolongation de la loi SRU, notamment par rapport à ce qu'avait annoncé à la mi-journée par la ministre du Logement.

Le Comité d'histoire remercie tous les services du ministère pour leur appui logistique, Lorette Peuvot, qui était alors adjointe au secrétaire délégué et qui avait piloté toute la préparation de la journée, ainsi que Thomas Kirszbaum, qui en avait eu l'initiative et qui a assuré efficacement la relation avec le monde académique.

**Patrick Février**  
Secrétaire délégué du Comité d'histoire 

# sommaire

## Ouverture du colloque

Allocutions d'ouverture par Daniel Bursaux, François Adam, Marianne Louis, p. 9

## Session 1 - Mémoire des débats et controverses : les acteurs se souviennent

Animée par Fabien Desage et Patrick Février, p. 16  
avec Louis Besson, Christian Nicol, Francis Rol Tanguy

## Bilan synthétique des travaux scientifiques

Par Thomas Kirszbaum, p. 35

## Allocution d'Emmanuelle Wargon, ministre du Logement, p. 47

## Session 2 - Les effets de l'article 55 sous le regard des chercheurs

Animée par Thomas Kirszbaum et Alain Weber, p. 54  
avec Alice Fuchs-Cessot, Fabien Desage, Grégoire Fauconnier, Anne-Laure Jourdeuil,  
Clément Dherbécourt

## Table ronde - L'article 55 à l'horizon 2025 et au-delà : un droit fragile ou une norme qui s'enracine ?

Animée par Catherine Sabbah, p. 85  
avec Emmanuelle Cosse, Dominique Estrosi-Sassone, Thierry Repentin, Christophe Robert

## Annexe - Bilan des travaux scientifiques sur la mise en œuvre de l'article 55 de la loi SRU

Par Thomas Kirszbaum, p. 106

## Comité d'histoire, p. 148







# Ouverture du colloque

## Le colloque est modéré par

**Patrick Février**, secrétaire délégué du Comité d'histoire du ministère de la Transition écologique et solidaire et du ministère de la Cohésion des territoires et des Relations avec les collectivités territoriales

Comme beaucoup d'organiseurs d'évènements, le Comité d'histoire ministériel a dû opter dès 2020 pour une organisation en distanciel intégral en raison de la crise sanitaire. C'est le cas aujourd'hui pour cette journée d'études. Cette organisation nécessite une préparation rigoureuse. Nous ferons au mieux pour que cela se passe bien.

De mon côté, en tant que modérateur général, je serai notamment en charge du strict respect des horaires et de l'organisation. Je rappelle aussi à ceux qui nous ont rejoints en ligne, que nos partenaires académiques reprendront l'essentiel des observations et questions que vous ferez sur le « tchat » afin d'alimenter les phases de discussion.

Bien entendu, les actes seront publiés sur internet et dans la revue Pour mémoire du comité d'histoire ministériel. Auparavant cette journée sera mise en ligne dans un délai plus court.

Je vous souhaite à tous une excellente journée. Je laisse la parole pour l'ouverture officielle au vice-président du Conseil général de l'Environnement et du Développement durable (CGEDD), Daniel Bursaux, à qui succéderont François Adam, directeur de l'Habitat, de l'Urbanisme et des Paysages (DHUP), et Marianne Louis, directrice générale de l'Union Sociale pour l'Habitat (USH).

**Allocutions de Daniel Bursaux**, vice-président du Conseil général de l'Environnement et du Développement durable (CGEDD),

**François Adam**, directeur de l'habitat, de l'urbanisme et des paysages (DHUP),

**Marianne Louis**, directrice générale de l'Union sociale pour l'habitat (USH).

### Daniel Bursaux

Mesdames et messieurs les ministres, Madame la Présidente de l'Union sociale pour l'Habitat, Madame la sénatrice, Messieurs les directeurs, Mesdames et Messieurs les professeurs et Mesdames et Messieurs les internautes,

cette journée d'étude a été préparée par le comité d'histoire ministériel dans un cadre scientifique défini par Thomas Kirszbaum, en liaison avec la direction de l'Habitat, de l'urbanisme et des paysages (DHUP) du ministère, ainsi que la section Habitat, cohésion sociale et développement territorial du Conseil général de l'Environnement et du Développement durable (CGEDD), en partenariat avec l'Union sociale pour l'Habitat (USH).

Comme vient de l'indiquer Patrick Février, tout va se dérouler à distance, pour les intervenants comme pour

tous les internautes qui nous écoutent. Techniquement, c'est plus compliqué à organiser. Je tiens donc à remercier par avance les organisateurs qui ont mis en place un dispositif adapté : Lorette peuvot, les services logistiques de la direction des Affaires financières, l'agence Nature et l'ensemble des intervenants qui ont répondu à l'invitation, modérateurs et conférenciers.

C'est en 2018 que Thomas Kirszbaum, chercheur associé à l'Institut des Sciences sociales du politique à l'École Normale Supérieure de Saclay et à l'université de Paris Nanterre, avait proposé au comité d'histoire de conduire une démarche historique visant à analyser la genèse, les conditions d'adoption et les conditions d'application de l'article 55 de la loi Solidarité et Renouvellement Urbain, dite loi SRU du 13 décembre 2000, vingt ans après.

Vous savez tous que cet article de loi traite du sujet qui va occuper les débats aujourd'hui. Il s'agit de l'institution d'un taux légal de logements sociaux dans les communes au-delà d'un certain seuil démographique, avec des obligations chiffrées à l'horizon 2025 et un objectif de renforcement de la mixité sociale dans l'habitat. La journée d'étude a été préparée depuis 2019 par une campagne d'entretiens oraux auprès des promoteurs de ce dispositif au cours des années 1990. Certains d'entre eux s'exprimeront dans la première session, notamment Louis Besson. Je le salue. Il était ministre en 1990 et à nouveau en 2000.

Des chercheurs exprimeront ensuite leurs analyses scientifiques du bilan de ces vingt dernières années en fin de matinée et au début de l'après-midi. Ces travaux de recherche pourront ensuite être confrontés aux prises de position d'ac-

teurs d'aujourd'hui, dans un contexte où la ministre du Logement a souhaité organiser une concertation visant à anticiper l'échéance 2025 et à proposer dès 2021 un dispositif adapté aux besoins. La table ronde finale est une des étapes de cette phase de concertation.

Je voudrais vous indiquer dès maintenant que compte tenu d'obligations gouvernementales, la ministre Emmanuelle Wargon ne clôturera pas nos travaux comme c'était initialement prévu. Elle interviendra en fin de matinée vers 12 h 30.

Le Conseil général de l'Environnement et du Développement Durable (CGEDD), membre de la Commission Nationale de suivi de la loi SRU, a réalisé à plusieurs reprises des rapports d'évaluation de cette politique et fait des propositions. Avant de laisser la parole au directeur de l'Habitat, de l'Urbanisme et des Paysages (DHUP) et à la directrice générale de l'Union Sociale pour l'Habitat (USH), je souhaite rappeler l'essentiel de nos analyses et recommandations

Le CGEDD a en effet accompagné la mise en œuvre de la loi dès ses débuts par une mission de préparation de trois décrets d'application. La dernière mission qui lui a été confiée sur le sujet date de 2015. Nous avons alors fait une analyse précise des prélèvements et des majorations de prélèvements. J'utilise ce terme parce que je trouve qu'il est plus adapté que le terme « pénalité », qui est le plus souvent utilisé. Ces prélèvements et majorations de prélèvements sont appliqués aux communes qui n'ont pas atteint le seuil fixé dans la loi. Dans le souci

de pérenniser cette connaissance des données, la mission avait recommandé à l'époque de mettre en place un observatoire partenarial de suivi de la loi, associant les représentants des collectivités territoriales et des acteurs de terrain.

Sur le plan opérationnel, plutôt que de mettre en place de nouveaux outils pour faire appliquer la loi, elle avait recommandé une pleine utilisation de ceux qui existent déjà et qui sont insuffisamment mobilisés. Je parle en particulier des contrats de mixité sociale. Ils peuvent exprimer sur le terrain des objectifs de solidarité nationale dont l'État est le garant. Nous le voyons, la mission s'est inscrite dans une préoccupation constante du Conseil général, qui est de se situer à la charnière de l'action de l'État et de celle des territoires.

Concernant la loi SRU, des rapports de 2015 préconisent de confirmer les intercommunalités délégataires des aides à la pierre au premier rang des bénéficiaires des prélèvements. Ils ont réalisé un premier état des lieux des pratiques de mutualisation à l'échelle des établissements publics de coopération intercommunale (EPCI) et les obligations triennales dans le cadre des programmes locaux de l'habitat. Le Conseil général a recommandé de maintenir la mutualisation intercommunale des objectifs, là où cette possibilité existe, tout en l'encadrant, en la contrôlant et en l'évaluant grâce à un bilan national annuel.

Le Conseil général s'était aussi bien sûr projeté dans l'avenir du dispositif. Il a constaté que la hausse de production de

logements sociaux dans les communes déficitaires restait insuffisante pour leur permettre de rattraper leur retard. Il a proposé de relever le niveau du prélèvement en augmentant la majoration dans les communes carencées. C'est important, mais la mission a aussi recommandé de tenir compte des efforts significatifs en production nouvelle de logements sociaux pour déclarer ou non la carence de la commune, alors même qu'ils ne seraient pas suffisants pour atteindre les objectifs fixés par la loi. Fidèle à sa vocation, le Conseil général s'est aussi préoccupé de la mise en œuvre concrète sur le terrain des moyens de l'État, et pour faire face à l'augmentation du nombre de ces communes, il a préconisé le renforcement des moyens des services déconcentrés, afin de permettre leur intervention coordonnée en mode projet.

Il revient désormais à la commission nationale SRU présidée par Thierry Repentin qui connaît bien le CGEDD et qui interviendra ce soir, de faire des propositions d'évolution par rapport à l'avancement des différentes communes vis-à-vis de leurs obligations à l'horizon 2025. À côté de la direction de l'Habitat, de l'urbanisme et des paysages et des autres parties prenantes, collectivités, mouvements associatifs ou autres inspections, le Conseil général y apportera sa contribution.

Tirer les leçons de l'expérience tout en cherchant à éclairer l'avenir, c'est bien l'objectif de ce colloque, dont je salue les organisateurs et tout particulièrement le Comité d'histoire, qui remplit pleinement son rôle au sein du Conseil général.

Je suis particulièrement heureux que des chercheurs nous aient accompagnés. C'est pour nous une obligation, et nous devons sans doute le faire davantage à l'avenir. C'est un des objectifs que je suis en train de fixer au Conseil général que de mobiliser non seulement nos propres compétences, mais aussi celles de l'université et de la recherche, notamment en sciences humaines, pour éclairer et conseiller les ministres. Nul doute que ceux-ci nous demandent très rapidement de nous mobiliser au sujet de l'article 55 de la loi SRU. Nous l'avons d'ores et déjà prévu à notre programme d'activité. Je vous remercie beaucoup de votre écoute et vous souhaite collectivement une bonne journée de colloque.

### François Adam

Mesdames et Messieurs, au nom du ministère chargé du Logement, je voudrais me réjouir de cette journée d'étude. Elle porte sur un des dispositifs structurants de la politique du Logement. C'est aussi un des outils majeurs en faveur de la production de logements sociaux. C'est un sujet inépuisable de débats et de controverses. Je pense que cela apparaîtra clairement dans le déroulement de la journée. Je voudrais aussi indiquer que c'est un sujet d'exécution qui mobilise de manière régulière l'administration centrale et les services déconcentrés de notre ministère au niveau régional et départemental, en lien avec les collectivités territoriales. C'est dans l'exécution que sont traitées les situations spécifiques des différentes collectivités concernées.

Cette exécution a en elle-même un haut

degré de sensibilité, s'ajoutant à la sensibilité du dispositif général. Pour cette introduction et sans être trop long, je voudrais juste faire quelques constats tels que nous voyons les choses en tant qu'administration centrale chargée de piloter ce dispositif. Ensuite, je voudrais attirer votre attention sur les points de sensibilité que nous constatons dans la mise en œuvre actuelle du dispositif de l'article 55 de la loi SRU, notamment à la lumière du bilan de la dernière période triennale achevée 2017-2019. C'est un bilan dont nous sortons à peine puisqu'il s'est achevé au mois de décembre 2020.

Je pense que la ministre Emmanuelle Wargon reviendra sur ce point, mais la première chose de notre constat général est que le dispositif issu de l'article 55 de la loi SRU a fait la preuve de son efficacité. Son bilan est largement positif. Il a incité la majorité des communes concernées à participer sur leur territoire à l'objectif national de mixité sociale dans l'habitat et au développement d'une offre de logements sociaux dans les territoires les plus urbanisés. Cela ne veut pas dire qu'il n'y ait pas des éléments perfectibles dans le bilan. Je pense que cela apparaîtra dans le cours des débats de la journée.

Le deuxième constat important est que ce dispositif qui a été créé en 2000 repose sur un socle de procédures qui sont restées relativement stables, notamment autour d'un champ d'application, de l'inventaire annuel des logements sociaux, de la logique des prélèvements, du bilan triennal et de la procédure de carence. Le cadre juridique a néan-

moins depuis 2000 assez sensiblement évolué. Je pense que c'est un point important, avec un certain nombre d'ajustements qui ont été opérés en 2018 dans la loi ELAN. Ces évolutions se sont notamment attachées à renforcer les obligations assignées aux communes, à préciser les calendriers de rattrapage, à adapter le champ d'application de la loi, à renforcer l'opérationnalité et l'efficacité des outils, notamment de sanction.

Je crois qu'il faut aussi intégrer ces évolutions de manière importante dans la réflexion quand on fait le bilan de ces vingt années. Ensuite, il y a le deuxième aspect. À partir de l'expérience de la DHUP, y compris l'expérience récente que j'évoquais, je voudrais souligner quelques points clés qui sont aujourd'hui particulièrement délicats dans le dispositif. Ce sont des points qui ne sont pas uniquement techniques, mais qui touchent rapidement aux fondamentaux du dispositif. Ils apparaissent régulièrement dans l'exécution du dispositif.

Le premier point est toujours complexe. Il s'agit de la détermination du niveau d'obligation assigné aux communes. Il y a la question du niveau de tension sur le marché qui fait passer de 20 à 25 % ou inversement le niveau d'obligation, mais aussi du mécanisme d'exemption. Il nous paraît nécessaire sur le principe, mais c'est évidemment un point délicat qui alimente régulièrement des propositions d'adaptation ou d'extension.

Le deuxième sujet délicat, c'est le décompte des logements sociaux. On voit qu'il y a dans ce domaine une complexité

té croissante. D'ores et déjà, nous allons aujourd'hui au-delà du parc social des bailleurs, même si celui-ci représente la grande majorité de cet inventaire, pour intégrer dans certaines conditions certains logements du parc privé. Nous avons d'abord ici un point qui rend le dispositif plus délicat à mettre en œuvre, et aussi sur cette question du décompte, nous voyons que cela alimente régulièrement des propositions pour aller encore au-delà.

Le troisième point délicat, c'est la nécessité de gérer le dispositif dans le temps. En effet, son périmètre n'est pas complètement stable, compte tenu des règles fixées par le législateur. Il y a des communes qui entrent et qui sortent du dispositif SRU. C'est un point de difficulté et de complexité particulièrement important sur lequel je voudrais insister. Il y a un autre point sensible, qui est régulièrement bien identifié, c'est évidemment la procédure de carence elle-même. Nous pensons que c'est utile, mais elle laisse aujourd'hui une marge de manœuvre assez importante aux ministères et notamment aux services déconcentrés de l'État. Pour une application homogène de la loi sur le territoire, elle implique des mécanismes d'harmonisation. Cela fait notamment intervenir la commission nationale SRU, dont le président s'exprimera cet après-midi.

Enfin, il y a deux derniers grands sujets de sensibilité. Il s'agit d'abord de l'échéance de 2025 qui est aujourd'hui inscrite dans la loi. C'est évidemment un thème majeur sur lequel la ministre a souhaité qu'une réflexion s'engage. C'est

actuellement confié à la commission nationale SRU qui s'est réunie sur ce sujet à plusieurs reprises au cours des dernières semaines. C'est enfin la question de l'articulation entre le rôle au niveau communal et le rôle des intercommunalités. Le dispositif est aujourd'hui encore vraiment centré sur la responsabilité des communes. Nous pensons que c'est un élément important et structurant du dispositif, alors même que ce sont les intercommunalités qui ont pris dans la période récente un rôle croissant en matière de conduite et de pilotage des politiques de l'habitat. Il y a ici un élément de débat, de tension possible et de réflexion pour l'avenir sur l'articulation entre le niveau communal et le niveau intercommunal.

Voilà quelques sujets que je voulais soumettre à votre réflexion pour cette journée. Je suis en tout cas convaincu que l'ensemble des travaux présentés et des échanges seront particulièrement utiles au ministère pour les débats qui ne manqueront pas d'avoir lieu dans les mois et les années qui viennent sur l'article 55 de la loi SRU, ses évolutions possibles et son avenir. Merci de votre attention.

### Marianne Louis

Ces mots d'ouverture sont d'abord pour moi l'opportunité de remercier le Comité d'histoire des ministères, notamment Patrick Février qui a très spontanément accepté le concours de l'USH pour cette initiative. Vous connaissez Dominique Belargent qui s'est aussi beaucoup impliqué. Je tiens à le saluer, ainsi que le travail déployé par Lorette Peuvot pour préparer cette manifesta-

tion et pour la maintenir, dans des conditions compliquées. François Adam l'a indiqué, nous savons tous qu'elle intervient au bon moment dans les débats.

La loi SRU est naturellement un sujet qui intéresse très fortement le mouvement HLM, dans la pratique, mais aussi dans une approche universitaire, pour reprendre un peu les mots de M. Adam, dans l'exécution et dans la réflexion. Depuis 2016, nous avons d'autres partenaires comme le CUCA, l'ASCT, le défenseur des droits, la fondation Abbé Pierre, l'Institut pour la recherche de la Caisse des Dépôts. Nous soutenons aussi la recherche conduite par Thomas Kirszbaum et Edward Goetz sur la promotion du logement social dans les territoires déficitaires. L'approche est très intéressante puisqu'elle croise la question française et la situation aux États-Unis qui n'ont pas forcément la même culture et la même approche que nous de la notion de mixité.

Et puis, l'USH éclaire un certain nombre d'autres recherches et de débats, sur la question des attributions ou du peuplement. Elle aborde aussi la question du voisinage. Nous avons une étude en cours très intéressante. Il sera sans doute à un moment intéressant et utile dans une autre manifestation de confronter ces différents apports. Un colloque sur la loi SRU vingt ans après son adoption est un fait assez rare pour être souligné, même si nous savons que quelques textes très symboliques passent cette longévité. Je pense à l'ordonnance de 1945, à la loi de 1905 ou la loi de 1880. Je crois que si la loi SRU rejoint cette courte



liste, c'est qu'elle porte en elle des sujets qui transcendent la question des alternances politiques, comme les autres textes que j'ai cités.

Je suis profondément convaincue que la loi SRU n'est pas seulement une loi pour un taux. La loi SRU, c'est d'abord et avant tout pour affirmer des droits, et notamment le droit de vivre partout pour tout le monde, même pour les plus modestes. C'est une loi pour affirmer que le privilège de la propriété doit être rééquilibré au nom de l'égalité des droits et au nom de l'égalité des chances. Au cours de l'histoire, les formes urbaines le montrent, le vivre ensemble que nous retrouvons dans les propos louables des orateurs, n'est pourtant pas naturel dans les faits. Il doit s'imposer et se garantir.

Il sera question des taux. De notre point de vue, ils n'ont de sens que s'ils répondent à une question. C'est à l'aune de cette question qu'il faut sans doute en permanence retravailler sur la question des taux et de leur échelle d'application. Il s'agit de garantir partout une offre de logement abordable et suffisante au regard des besoins. C'est bien ce qui compte dans la loi SRU. C'est cette question de l'offre de logement et des besoins des concitoyens modestes.

Le député Goldberg avait organisé un colloque en 2016 à l'occasion des 15 ans de la loi SRU, avec la Fondation Abbé Pierre, l'USH et l'Union nationale inter-fédérale des œuvres et organismes privés non lucratifs sanitaires et sociaux (UNIOPSS). Louis Besson était présent. J'y avais assisté. Il avait évoqué l'idée

d'une urbanisation satisfaisante aux conditions d'égalité et de fraternité. Vous voyez, nous retrouvons deux des termes de la devise républicaine. C'est sans doute ce qui donne cette longévité à la loi SRU. C'est sous cet angle, et encore plus dans la période, qu'il nous semble que nous devons envisager l'avenir de la loi SRU. Je crois que les travaux ce matin seront consacrés aux questions de recherche. Cet après-midi, la présidente de l'USH éclairera la position du mouvement HLM dans le détail. D'ici là, je vous remercie tous et je vous souhaite de bons travaux. ★



# Session 1

## Mémoire des débats et controverses : les acteurs se souviennent

# Mémoire des débats et controverses : les acteurs se souviennent

Animée par **Patrick Février**, Secrétaire délégué du Comité d'histoire et **Fabien Desage**, Maître de conférences en science politique, Université Lille 2, responsable scientifique du laboratoire international associé (LIA CNRS) PRINciPe avec

**Louis Besson**, ancien ministre

**Christian Nicol**, ancien directeur de cabinet de Louis Besson, Secrétaire d'État au Logement

**Francis Rol-Tanguy**, ancien directeur de cabinet de Jean-Claude Gayssot, ministre de l'Équipement, des Transports et du Logement

## Patrick Février

Je remercie les personnalités qui ont accepté de prononcer les allocutions d'ouverture de cette journée d'étude. Nous allons maintenant entamer la première session de notre journée. Elle sera animée par Fabien Desage, maître de conférences en science politique à l'université de Lille 2.

Alors que les deux sessions suivantes seront consacrées à des analyses du dispositif par des chercheurs, la parole sera donnée à des acteurs qui ont connu la genèse, l'évolution et l'application de l'article 55. De nombreux acteurs impliqués dans les politiques locales de l'habitat connaissent bien entendu Louis Besson. À deux reprises, il a exercé ses responsabilités ministérielles dans le domaine du logement, entre 1989 et 1991, puis entre 1997 et 2001, en sus de ses mandats locaux en Savoie. Il est particulièrement bien placé pour nous rappeler le contexte politique des années 1990, qui avait conduit à l'adoption de l'ar-

ticle 55 de la loi SRU en 2000. J'en profite pour remercier la direction départementale des territoires de la Savoie qui a facilité sa présence en ligne.

Christian Nicol a fait toute sa carrière d'ingénieur dans le domaine de l'habitat social, surtout au regard de l'accès au logement des personnes défavorisées. Il est encore aujourd'hui dans l'équipe dirigeante de la fédération Solidaires pour l'habitat, plus connue sous le sigle de SOLIHA. Il a connu de très près l'élaboration de l'article 55 en tant que directeur de cabinet de Louis Besson, puis les problèmes d'application à résoudre sur le terrain, notamment quand il était directeur du logement et de l'habitat de la ville de Paris entre 2003 et 2012.

Francis Rol-Tanguy est ingénieur général des Ponts, des Eaux et des Forêts. Il a exercé des responsabilités, surtout dans les domaines des transports, de l'aménagement et de la politique de la ville. Comme il était directeur de cabinet du

ministre de l'Équipement de l'époque, Jean-Claude Gayssot, au moment du vote de la loi SRU, il était plongé dans le climat politique. Ensuite, dans le cadre de ses responsabilités, il a retrouvé les questions de l'insertion sociale de l'habitat, parmi d'autres questions, comme directeur régional de l'Équipement d'Île-de-France, puis comme directeur de l'atelier parisien d'urbanisme en 2012 et 2013.

Fabien Desage va animer cette session. Il a participé à des publications concernant notamment les politiques de peuplement de la ville, la sociologie des réformes, des comparaisons entre la France et le Québec et les pratiques démocratiques locales. Je passe quelques petits détails pratiques aux internautes. Nous ferons une petite pause entre 11 h 30 et 11 h 35 avant de laisser la parole à Thomas Kirszbaum pour qu'il dresse un bilan global des travaux scientifiques et qu'il présente son analyse des problèmes de rééquilibrage de l'offre de logements entre les territoires.

Pour les internautes qui nous ont rejoints depuis le début de cette journée, je rappelle que la ministre du Logement Emmanuelle Wargon n'interviendra pas en fin de journée, comme initialement prévu dans le programme, mais entre 12 h 30 et 13 h.

M. Desage, je vous transmets le flambeau pour dialoguer avec nos trois intervenants de ce matin.

### Fabien Desage

Merci M. Février. Merci de cette présentation et de m'avoir passé le flambeau pour réaliser cette tâche qui n'est pas toujours évidente en temps normal. Il s'agit d'animer sur un temps très court et de répartir la parole entre des acteurs et des témoins qui ont tant de choses à dire. C'est encore moins simple de le faire à distance. Je compte aussi sur vous, M. Février, et sur les intervenants pour m'aider à gérer cette répartition du temps. C'est un grand plaisir de commencer à rentrer dans le vif du sujet de cette journée et de ce colloque, avec des acteurs et des témoins essentiels de cette loi SRU, et notamment de son volet logement, même si nous ne resterons pas seulement sur cet aspect. Nous le verrons notamment avec Francis Rol-Tanguy.

La manière assez classique et simple selon laquelle nous avons envisagé cette heure de discussion avant l'échange avec les internautes consiste à la diviser en trois temps. Il y a trois intervenants et trois temps. Chaque intervenant et témoin prendra la parole sur chacun de ces temps. Nous n'allons pas révolu-

tionner la forme ce matin, mais de manière assez classique, il nous a semblé judicieux de revenir d'abord sur les prémices et les antécédents de cette loi. Une loi ou une réforme ne tombent jamais du ciel. Elle ne vient jamais de nulle part. Elle a toujours une antériorité. Elle a encore une fois des précédents qui ont parfois réussi ou échoué. Nous verrons certains aspects des résultats non aboutis des précédentes lois. Ils expliquent en partie la forme de cette loi SRU. Ce sera le premier temps sur les prémices. Il y aura un deuxième temps plutôt sur l'élaboration et la fabrication de la loi SRU en tant que telle. C'est une loi qui est déjà très dense et très importante, avec de très nombreux articles. Elle a donné lieu à des débats parlementaires d'une durée assez inédite et aussi à des débats préparatoires. Nous avons quasiment trois ans entre le moment où la loi est mise à l'agenda et le moment où elle est adoptée par le Parlement en dernière lecture, en décembre 2000. Enfin, le dernier temps de cette animation et de ce premier moment sera la mise en œuvre et les évolutions. Cela a été évoqué lors des allocutions liminaires. Cette loi a aussi été mise en œuvre. Elle a évolué. D'autres lois comme la loi ALUR ou Égalité et citoyenneté, en passant par la loi ELAN ont modifié parfois certaines dispositions de cette loi. Dans le dernier temps, je demanderai aux témoins qui ont suivi des chemins différents leurs regards sur ces évolutions de la loi, et aussi éventuellement sur la situation actuelle et la situation à venir.

Pour commencer, sur les prémices, je adresse à Louis Besson. Il a été ministre

du Logement au moment de l'adoption de la loi SRU, mais il était aussi ministre du Logement entre 1989 et 1991. Cela a été rappelé. Il est donc l'un des initiateurs d'une loi très importante sur le droit au logement de 1990. Je voulais commencer par demander à Louis Besson s'il pouvait revenir sur l'antériorité et les prémices de cette loi SRU. Comment la loi de 1990 commence déjà à tracer le sillon de la loi SRU, et notamment de son volet logement ? Quel est l'état des diagnostics ou de la manière de percevoir les problèmes en matière de logement et d'habitat au début des années 1990, donc avant la loi SRU ? M. Besson, pouvez-vous réagir ? Je demanderai ensuite à Francis Rol-Tanguy et à Christian Nicol de nous dire aussi comment ils perçoivent les antériorités et les précédents de cette loi SRU ?

### Louis Besson

Bonjour Mesdames et messieurs. Je salue collectivement les organisateurs, les intervenants et les participants. Je vais m'efforcer de répondre à cette première question. Si vous voulez, antérieurement à la situation dans laquelle je me suis trouvé en entrant dans un gouvernement, je ne pouvais pas avoir quelque idée de savoir ce que seraient les capacités qui me seraient offertes pour pouvoir faire évoluer la législation.

J'ai déjà trouvé entre 1989 et 1991 des soutiens au niveau du chef du gouvernement. Pour l'étape suivante, en 1997, cela a été à nouveau l'entente parfaite avec le Premier Ministre, avec le ministre de l'Équipement et des Transports qui avait aussi la compétence logement. Il



me semble qu'une vision partagée est une condition préalable qui est à satisfaire. Sans quoi, le ministre du Logement a peu de chances de faire avancer un texte de cette nature. Pour des textes de cette nature, j'étais motivé par mon expérience locale de maire d'une commune périphérique du chef-lieu d'un département.

J'ai bénéficié de beaucoup d'appuis utiles pour me former à cette responsabilité auprès de la direction départementale de l'Équipement (DDE), puisqu'il y avait ici des connaissances et des compétences très précieuses. À l'époque c'était l'UOC (Urbanisme Opérationnel et Construction) qui, au sein de la DDE, avait la charge de l'Habitat. Pendant cette période, force m'a été de constater qu'il y avait dans l'agglomération une très inégale répartition du logement locatif, avec une forte concentration dans la ville chef-lieu et tout spécifiquement dans un ou deux quartiers de la ville chef-lieu. Très peu de communes de l'agglomération accompagnaient cet effort. Il y en avait environ quatre sur quinze ou seize. Voilà à peu près la proportion. Les autres ne se préoccupaient pas du tout de cette composante de l'offre d'habitat qui aurait répondu à des besoins sur leur territoire...

J'avais eu aussi l'occasion de mesurer combien les représentants de l'État dans les départements étaient totalement indifférents à la notion de mixité sociale. Je parle de mon préfet de l'époque. Dans la commune dont j'avais la responsabilité, je voulais créer une opération conjuguant accession et locatif. Le préfet n'a



Louis Besson en 2016

pas voulu me recevoir pour en parler. Il n'a pas voulu venir sur les lieux pour constater comment se présentait la situation. Il n'a pas voulu non plus aider deux organismes constructeurs à vocation différente. Il s'agissait d'une société coopérative HLM qui ne faisait à l'époque que de l'accession et d'un office HLM qui ne faisait que du locatif... et j'avais convaincu leurs dirigeants respectifs à « mixer » leurs opérations respectives.

Bref, cela a été une occasion manquée,

parce qu'il y avait un total retrait de l'État de cette dimension de la responsabilité collective. J'ai mal vécu tout cela. Quand on y ajoute ce que j'ai vécu, avec la disparition du mot « urbanisme » de notre législation, j'avais cette double motivation pour qu'à l'occasion d'une loi comme SRU, nous remettions l'urbanisme à l'ordre du jour et que nous puissions aller de l'avant en matière de mixité sociale, par des dispositions suffisamment contraignantes pour que la réalité soit la plus générale possible.



## Fabien Desage

Merci M. Besson. J'enchaînerai avec Francis Rol-Tanguy et Christian Nicol auxquels je poserai la même question. Avant la loi SRU, en tant que haut fonctionnaire au ministère de l'Équipement, comment cette question de la mixité sociale et de la ségrégation socio-spatiale se pose ? En 1990, c'est aussi le moment où les politiques de la ville sont largement amorcées. Nous avons ensuite la loi d'orientation pour la ville (LOV) en 1991. Comment eux qui ne sont pas encore dans cette position de cabinet ministériel perçoivent-ils ou se sentent-ils concernés et influencés par ces réflexions autour de la ségrégation, de la mixité sociale et de la place de l'habitat social ? M. Besson, vous souhaitez ajouter quelque chose sur ce point.

## Louis Besson

Je voudrais dire un petit mot préliminaire sur les interventions de Francis Rol-Tanguy que je salue, comme Christian Nicol d'ailleurs. J'ai trouvé dans ces collaborateurs de cabinet, à la fois la compétence et la motivation qui sont deux dimensions fondamentales. Elles existent en eux. Ce sont des appuis essentiels. Je souhaite le rappeler. Il y a une totale continuité entre la loi sur le droit au logement et la loi SRU, dans la mesure où dès le début de la loi sur le droit au logement, nous nous sommes préoccupés de mauvais usages du droit de préemption urbain.

Un responsable associatif ayant à l'époque de grandes responsabilités, aujourd'hui décédé, avait mené à bien un projet de création de foyer de travail-

leurs migrants – c'étaient en l'occurrence des salariés du bâtiment, dans le secteur de la Provence ; ils étaient très nombreux, avec le boom permanent du bâtiment sur ce territoire – après avoir pu enfin obtenir une promesse de vente d'un terrain permettant l'assiette foncière exigée par cette réalisation de logements sociaux. Or, il s'est vu opposer un droit de préemption urbain. L'objet du projet était l'accueil de logement locatif et de travailleurs migrants.

C'était inconcevable pour moi que des collectivités territoriales puissent faire fi du droit et de la législation de leur pays au point de l'utiliser pour les pires déformations des intentions du législateur. Il fallait donc réagir. Dans la loi sur le droit au logement de 1990, il y a effectivement un article 14 dans lequel il est indiqué que le droit de préemption urbain ne peut plus désormais être opposé à un projet de construction en locatif social dans des collectivités qui n'ont pas atteint la moyenne nationale du logement locatif, qui était de 20 % à l'époque. Cela a sans doute augmenté depuis, mais c'était 20 %. C'est donc la première fois que les 20 % sont apparus, avec la loi en question.

Comme les auteurs et les acteurs de la loi sur le droit au logement avaient quasiment écrit la LOV avant que ne soit créé le ministère de la Ville, il était logique que ce ministère reprenne ce chantier. Il y avait forcément une continuité entre les deux lois, puisque les rédacteurs et inspirateurs étaient les mêmes.

## Fabien Desage

Ce que vous avez précisé est très intéres-

sant. Cela montre le lien avec cette loi SRU qui ne tombe pas du ciel. Elle trouve des précédents. C'est vraiment intéressant que vous soyez revenu sur ce taux de 20 %. Nous voyons qu'il émerge pratiquement au détour d'une disposition très importante. Ce qui émerge aussi probablement dans ce que vous dites, et nous en reparlerons aujourd'hui, c'est une sorte de dialectique entre les collectivités territoriales et l'État.

Comment empêcher et défendre le détournement de résistance à l'accueil de certaines populations ? Nous voyons bien qu'à travers vous, le ministère se saisit de ce sujet. Comment faire pour empêcher des détournements ? C'est ce que vous avez appelé dans d'autres lieux le fait qu'il n'y avait pas 36 000 républicains. Chaque espace communal ne peut donc pas résister à des objectifs d'intérêt général, comme l'accueil de populations qui en avaient besoin.

Francis Rol-Tanguy, vous pouvez peut-être nous dire aussi comment cette question de la mixité sociale et de la lutte contre la ségrégation est présente ou pas dans les débats et les ministères dans lesquels vous évoluez. Je parle des années 1990, avant la loi SRU.

## Francis Rol-Tanguy

Bonjour. Permettez-moi d'abord de saluer Louis Besson. C'est un ministre avec lequel j'ai eu la chance de travailler. Je voulais ajouter quelques mots au rappel qu'il vient de faire à juste titre. Je voudrais d'abord dire qu'il y a de la continuité entre cette période de la fin des années 1980 au début des années

1990 et puis la période 1997 à 2002. C'est une continuité que Louis Besson incarne au premier chef. De la même manière, j'étais au cabinet de Michel Delebarre qui est devenu ministre de la Ville à la fin des années 1990.

Christian Nicol était aussi à l'époque au cabinet de Louis Besson, même si nous n'étions pas les directeurs de cabinet que nous serions dans la deuxième période. Effectivement, ce travail au travers de la loi sur le droit au logement, comme l'a rappelé Louis Besson, et puis cette loi d'orientation pour la Ville qu'a incarnée le nouveau ministre de la Ville, ont commencé à aborder cette question. C'est la première fois qu'il y a eu un ministre de la Ville, en décembre 1990.

C'est dans la loi d'orientation pour la ville (LOV), en 1991, que l'obligation du seuil de 20 % est mise en place, mais comme une injonction à faire, sans conséquences. C'est SRU en 2001 qui va mettre en place les constats de carence et les pénalités. C'est ce qu'il y a de nouveau dans SRU mais le principe de mixité sociale est bien posé dès la LOV de 1991. Le fait qu'il y ait pu avoir une continuité au niveau des ministres comme Louis Besson l'incarne, mais aussi l'équipe de cabinet dans leur diversité, a favorisé le fait que cette construction se fasse étape par étape, sur les mêmes principes, bases et valeurs.

### Fabien Desage

Merci beaucoup. M. Nicol, pouvez-vous aussi ajouter des éléments sur ce point ? Dans toutes les interventions précédentes, il y a l'idée que nous avons aussi

l'impression que ce qui s'appelle encore le ministère de l'Équipement connaît une montée en puissance d'une lecture peut-être plus sociologique. Je ne vais pas prêcher pour ma paroisse. Il y a des questions quantitatives avec cette question de la mixité et de la ségrégation qui sont aussi des objets que les sciences sociales apportent, ou des lectures. Quel est le contexte de réflexion autour de cette production de l'habitat et de cet urbanisme telle que vous la voyiez à l'époque, M. Nicol ? Vous étiez déjà dans le cabinet du premier ministre de Louis Besson.

### Christian Nicol

Je salue Louis Besson. J'ai eu la chance de travailler avec lui pendant tout son parcours ministériel, avec Francis Rol-Tanguy d'ailleurs. Je pense aussi que toutes ces lois qui ont abouti à la loi SRU ont été menées sous la houlette et la main ferme de Louis Besson pour nous guider. La continuité sur cette période de plus de 10 ans a beaucoup aidé à ce que cette loi aboutisse. Il y a eu des tâtonnements à travers la loi sur le droit au logement et la loi d'orientation sur la ville. C'est tout cela qui a abouti à la loi SRU. Par rapport à la question précise que vous posez, je ne pense pas qu'à l'époque cette question de mixité était prise en compte. Il y avait certes d'excellentes équipes que nous regrettons maintenant, sur l'aménagement, l'urbanisme, et la politique du logement de manière générale, dans les DDE de l'époque.

J'étais plutôt dans l'administration centrale et pas tellement sur le local. J'ai fait l'inverse ensuite.

Cette question de la mixité n'a commencé à émerger qu'à partir du moment où la loi est apparue. L'acte fondateur a été la loi sur le droit au logement. Nous nous sommes rendu compte qu'elle imposait que l'accès au logement à tous était important, et notamment pour les plus défavorisés, mais aussi qu'il y ait des endroits où ils n'y avaient pas accès parce qu'il n'y avait pas de logement qui leur était accessible. Cela vient donc de cet acte. Nous en reparlerons peut-être après, mais j'ai défendu la loi au Parlement aux côtés de Louis Besson. C'est ici que nous nous sommes aperçus qu'il y avait de fortes réticences du point de vue d'une partie des élus. Ils étaient concernés au premier chef en tant qu'élus locaux. Le logement social est important pour les élus locaux, avec deux extrêmes.

C'est d'abord un outil de clientélisme, qui aime bien le logement social d'un côté. L'autre n'en veut pas du tout parce qu'ils ne veulent que des populations riches. Le débat a été très dur. C'est ce que Louis Besson disait tout à l'heure. C'est en fait un compromis. À l'époque, c'était le gouvernement de Michel Rocard. Il n'avait pas la majorité absolue à l'Assemblée nationale. Il était donc obligé de passer des compromis avec les centristes et avec les communistes. C'est donc un compromis qui a conduit aux mesures dont parlait Louis Besson tout à l'heure, auxquelles il faut d'ailleurs ajouter la question de la mixité dans les attributions. C'est la loi sur le droit au logement qui a créé les protocoles d'occupation du patrimoine social. Le droit de préemption était un des éléments

ments sacrés pour les élus. Le compromis a été de dire que ces dispositions un peu coercitives pour l'époque ne s'appliqueraient que dans les communes qui n'avaient pas de logement social. C'est ici qu'est apparue l'idée qu'il fallait surtout s'attacher à produire du logement dans ces communes.

### Fabien Desage

Merci. Je me tourne à nouveau vers Louis Besson. La question concerne l'arrivée de la loi, et le projet de loi. Cette loi s'appelait d'abord « Urbanisme, Habitat, Transport ». Ce n'est que tardivement qu'elle devient la loi de Solidarité et Renouvellement Urbains. Pouvez-vous nous expliquer comment cela arrive à l'agenda ?

Nous savons que le nouveau gouvernement aura de grands projets de loi, et ce sera une loi très marquante de ces cinq ans, suite à la dissolution et à l'arrivée surprise du gouvernement de Lionel Jospin. Comment les choses adviennent-elles ? Vous êtes de nouveau ministre du Logement. Jean-Claude Gayssot était sur ce grand ministère. Comment ces priorités nouvelles adviennent ? Comment vient l'idée de cette démarche assez longue de la loi ? C'est une loi assez originale parce qu'il y a des concertations préalables. Il y a beaucoup de discussions. Il y a des négociations lancées assez vite avec les élus locaux. C'est aussi ce que vient de dire Christian Nicol. Il y a aussi des résistances. Pouvez-vous nous raconter ce moment de retour au ministère ? Comment se met en place ce grand chantier ? Quels objectifs pour ce grand chantier que sera la loi SRU qui durera plusieurs années ?

### Louis Besson

En fait, l'arrivée dans un gouvernement apprend très vite que la durée dont nous disposons est relativement brève. Il faut donc au début d'un nouveau mandat ministériel avoir une vision de ce que nous estimons essentiel de faire aboutir pendant le temps dont nous allons disposer. Ici, en 1997, il y avait une ouverture du Premier Ministre à de l'audace. Il y avait un grand ministre de l'Équipement et des Transports qui était Jean-Claude Gayssot qui y était très favorable. Si bien que le contexte se présentait on ne peut mieux au niveau politique.

À partir de là, il fallait retenir de l'expérience des dimensions législatives correspondant à la mixité issue de la loi sur le droit au logement, puis les mésaventures de la LOV qui a été très vite vidée de sa substance, le fait qu'il était nécessaire de passer à la vitesse supérieure avec des dispositions qui puissent être beaucoup plus engageantes. Elles devaient être si possible davantage admises comme une nécessité. Il fallait donc à la fois de la détermination et de la pédagogie pour parvenir à cet objectif qui a été assez largement atteint. Je le constate avec le recul observé depuis vingt ans, puisque toutes les tentatives de transformation de cette loi pour la vider de cette dimension ont échoué.

Je n'oublie pas qu'il y a eu des prises de position politique au Parlement qui ont été raisonnables dans un certain nombre de circonstances, mais il y a aussi eu une mobilisation associative. Je pense aux grandes associations qui défendent le droit au logement. Elles ont très vite ad-

hérent à l'objectif que ce logement devait être réparti le mieux possible, dès lors qu'il doit s'adresser à tout le monde partout. Comme beaucoup d'autres, je peux avoir fait le constat que la conjonction d'une telle conscience politique, mais aussi d'une mobilisation militante associative, a permis que le dispositif adopté et mis en place par la loi SRU a tenu. J'espère qu'il continuera à tenir et qu'il continuera à faire des progrès.

Pour continuer à en faire, il me semble que nous avons toujours un déficit de connaissances en matière de solvabilité des familles devant la charge du logement. Notre pays ne conduit pas assez d'études sur ce point qu'il faudrait pouvoir territorialiser de manière à avoir des projections de ces besoins, de telle sorte que soient guidés dans leurs priorités les organismes qui peuvent y répondre. Actuellement, on donne des objectifs quantitatifs qui sont à peu près les mêmes partout. Je suis certain qu'il y aurait des évolutions souhaitables et utiles si nous maîtrisions mieux toute cette facette de la solvabilité des ménages devant la charge du logement.

### Fabien Desage

Merci beaucoup. Je pense que nous aurons l'occasion de revenir sur ces différents points. Je rebondis avec Francis Rol-Tanguy. Je pense que vous étiez aussi attaché au fait de réinscrire ce volet logement qui est très important dans la loi SRU, mais dans un contexte plus large. Cette loi parle de mobilité et de transport. Elle refond assez largement les règles de l'urbanisme réglementaire en France. M. Rol-Tanguy, pouvez-vous nous

dire quelle est l'économie générale de cette loi ? Comment cette question de l'habitat et du logement s'inscrit dans une réflexion plus vaste de la production de la ville et sur son futur ?

### Francis Rol-Tanguy

Je dirais peut-être quelques mots d'introduction. Louis Besson l'a dit tout à l'heure, il y a eu tout au long de ce parcours commun entre le ministre Jean-Claude Gaysot et Louis Besson une entente rare entre ministre et Secrétaire d'État. Ce n'est pas toujours simple. En l'occurrence, nous avons bénéficié de l'exception qui confirme la règle. Je pense que ce n'est pas sans relation avec le fait que nous puissions parler de la loi SRU vingt ans après. Ce n'est pas le cas de toutes les lois. C'est le premier point.

Ensuite, pourquoi a-t-il fallu du temps ? Elle n'est pas devenue une loi dans les six premiers mois. Je pense qu'il y a deux raisons à cela. Dans les priorités telles qu'elles avaient été exprimées, quand la gauche revient en 1997, la question des 35 heures est majeure dans son programme. L'application dans un secteur comme les transports signifiait la nécessité de passer un accord avec la SNCF. Cela a d'ailleurs été fait. Il y avait un peu un timing gouvernemental.

La deuxième chose, Christian Nicol le dirait certainement mieux que moi, quand la gauche arrive au pouvoir en juin 1997, la première nécessité est de redéfinir les conditions de financement du logement social, comme du logement privé. En effet, les mécanismes en place arrivaient tous à échéance à cette date. Il y

avait là une priorité avant toute réflexion législative.

Pour en revenir à la question, la troisième chose est que la loi SRU reste au travers de son article 55. Quand nous parlons de l'article 55, cela veut bien dire qu'il y en a 54 avant. Au total, il y a 209 articles au total dans la loi. J'ai revisité cela parce que ma mémoire a besoin d'être un peu rafraîchie.

C'est pour dire que la loi SRU aborde d'autres questions. C'est peut-être aussi ce qui fait sa pérennité. Je voudrais rapidement rappeler un premier titre qui porte sur l'urbanisme. Naturellement, les changements d'acronymes sont rares. Ils s'inscrivent dans l'histoire. Cela a quand même du sens. Nous sommes passés des SDAU aux SCOT. Nous sommes passés des POS aux PLU. Aujourd'hui, tout cela parle à tout le monde. Ces changements d'acronymes étaient aussi des changements de définition, même si nous avons dit naturellement que ce qui a été écrit en 2000 a beaucoup évolué et a été corrigé depuis. Cela a été dans un bon ou un mauvais sens. Chacun peut émettre une opinion sur ce point. En tout cas, ce qui reste fort aujourd'hui, c'est le programme d'aménagement et de développement durable. C'est l'introduction de tout PLU et cela n'existait pas dans les POS. C'est la première partie, le premier titre.

Le deuxième touche à tout ce qui concerne la politique de la ville et nous réunit aujourd'hui au travers de l'article 55, pour faire vite. Il y en a un troisième sur les mobilités qui acte deux choses :

la décentralisation des transports ferroviaires régionaux. C'est la loi SRU qui confère cette responsabilité à toutes les régions de France, sauf en Île-de-France. La décentralisation des transports en Île-de-France interviendra en 2005, mais elle fait les premiers pas dans ce sens, puisque la Région rentre au syndicat des transports d'Île-de-France. Une autre évolution majeure qui a toujours son sens aujourd'hui, c'est ce que nous appelons la déspecialisation de la RATP. La RATP, comme son nom l'indique, était une régie des transports parisiens limitée à l'Île-de-France. C'est cette loi qui lui donne la vocation à pouvoir intervenir et devenir concédante ailleurs, même si tout cela s'exprime aujourd'hui au travers de filiales. C'est quand même une évolution considérable pour la RATP. Elle peut d'ailleurs encore aujourd'hui poser question et faire débat.

C'est le titre n° 3. Le titre n° 4, c'est quand même celui qui revient sur un habitat diversifié et de qualité. C'est la première fois que nous abordons de cette manière toutes les questions d'insalubrité qui vont rythmer les vingt années depuis 2000. Christian Nicol serait meilleur que moi pour en parler. C'est une des questions majeures posées en matière de politique du logement. Elles vont se retrouver. Le fait d'avoir essayé d'aborder, non pas de façon exhaustive, mais de façon large les questions de l'urbanisme, du logement et de la ville, fait aussi la pérennité de la loi SRU, même si son symbole est l'article 55.

### Fabien Desage

Merci beaucoup. Pour poursuivre avec

Christian Nicol, vous êtes directeur de cabinet du ministère du Logement à ce moment-là. Un des rôles du directeur de cabinet est notamment de porter les liens avec le Parlement, de s'assurer que certaines dimensions du projet de loi pourront être adoptées. En l'occurrence, nous savons que la loi SRU sera une bataille un peu homérique. Il y aura de très longs échanges parlementaires, plusieurs lectures, des amendements, mais nous pouvons aussi pressentir une bataille juridique, avec des recours devant le Conseil constitutionnel au nom de la remise en cause des libertés locales. Comment menons-nous stratégiquement cette bataille parlementaire et législative qui conduit à l'adoption de la loi ? Avez-vous anticipé les résistances de celles et ceux qui étaient les plus potentiellement opposés à cette loi ? Comment faisons-nous ? Il y a eu le rôle de Patrick Rimbart qui a été rapporteur de la loi au Parlement. Comment faire en tant que directeur de cabinet à l'époque pour faire adopter les dimensions les plus controversées de cette loi ? Elle a quand même été très controversée, notamment sur cet article 55.

### Christian Nicol

Tout d'abord, je crois que Louis Besson a dit tout à l'heure qu'au niveau interministériel, du côté du gouvernement, il n'y a strictement eu aucune ou très peu de résistances dans le domaine du logement. Tout est passé comme une lettre à la Poste. Il n'y a jamais eu de problèmes. Cela a été un parcours simple, y compris jusqu'au Conseil d'État. Nous connaissons bien les oppositions. Nous avons

tout le mouvement associatif et tous les professionnels de l'habitat, l'union des HLM au premier chef, qui ont souhaité la loi. L'opposition a été vraiment politique. Il s'agissait des mêmes depuis 1990. En gros, c'était la droite. Il faut les appeler par leur nom. C'est la droite qui depuis 1990, puis ensuite sur la LOV, n'a cessé de détricoter la loi, avec toujours la même façon de procéder.

Si je simplifie, l'idée de la droite était de faire en sorte que la loi ne concerne personne. Par exemple, en introduisant des amendements pour que le seuil de 20 % soit mesuré au niveau de l'agglomération plutôt qu'à celui de la commune comme si nous appliquions l'objectif de 20 % au niveau de l'agglomération, plus personne n'était concerné par la loi SRU. C'est un exemple. Dans la période entre 2000 et 2020, ils ont essayé d'introduire de nouvelles catégories de logements à mettre dans la définition du logement social pour le calcul du pourcentage des 20 %, ce qui lui faisait perdre une partie de son sens. Ils ont d'ailleurs introduit les logements intermédiaires avant 2000, les logements en accession à la propriété, etc. À chaque passage d'un texte sur le logement au parlement, nous assistons à des tentatives de vouloir vider la loi de son contenu.

Par rapport à ce que disait François Adam tout à l'heure, il faut être très prudents sur le niveau de l'agglomération. Il est certain que l'agglomération a son rôle à jouer, mais il faut que les obligations pèsent quand même sur la commune. Je parlerai tout à l'heure de Paris, mais il faudrait un jour imaginer que les

obligations pèsent au niveau des arrondissements à Paris. La mauvaise répartition des logements sociaux à Paris est flagrante. Souvenez-vous aussi de l'abbé Pierre qui était, en 2006, venu à l'Assemblée nationale pour défendre la loi SRU, montrer son opposition et son opprobre face à tous ces amendements qui visaient à la vider de son contenu.

### Fabien Desage

Merci beaucoup. C'est vrai que ce sont des éléments sur lesquels Louis Besson est déjà revenu. Ils sont vraiment importants. Il s'agit du rôle nouveau que jouent aussi les associations qui ont une légitimité pour faire largement reconnaître la légitimité des autres politiques. Nous voyons que c'est une chose assez nouvelle et inédite dans la manière de gouverner et de s'appuyer aussi sur cette légitimité de ce que l'on porte. Nous savons que la légitimité de l'abbé Pierre n'était pas une chose sur laquelle nous pouvions nous asseoir quand on était gouvernant, même Président de la République.

Sur le dernier temps important de la mise en œuvre, beaucoup de lois restent des lois de papier. C'est peut-être ce qui est arrivé en partie à la LOV. Si elles ne sont pas portées ensuite, elles ne sont pas vraiment appliquées. Elles peuvent avoir des objectifs très généreux et intéressants, mais elles ne sont pas traduites par des effets. Sur ce dernier temps de notre échange, je me tourne de nouveau vers Louis Besson.

Jusqu'au bout de votre ministère, vous allez essayer de préparer la mise en

œuvre de la loi. Je me souviens notamment de la rencontre que vous avez avec les préfets. Il y a donc une mobilisation du corps préfectoral, dont vous voyez assez vite qu'il aura un rôle assez central. Nous y reviendrons aussi probablement cet après-midi. Ce qui est intéressant, c'est que vous revenez sur vos mandats locaux à la mairie de Chambéry et à l'agglomération où cela se joue.

Pouvez-vous nous dire comment se passe la mise en œuvre de cette loi SRU, et notamment du volet habitat et logement qui nous intéresse aujourd'hui ? Comment faites-vous pour convaincre les autres élus qui n'ont pas de logement social pour en construire ? Sur quels types d'outils vous appuyez-vous ? Comment jugez-vous le succès ou pas de cette loi et de ces objectifs ? Comment cela se passe-t-il ensuite, quand il s'agit que la loi devienne quelque chose de concret ?

### Louis Besson

Je vais vous dire mon premier regard. Les attitudes changent au niveau des acteurs territoriaux locaux à partir du moment où ne pas respecter la loi s'accompagne de sanctions, si possible financières. Il est peut-être désagréable de devoir faire ce constat, mais je crois que nous ne pouvons hélas pas éviter de le souligner. Manifestement, les communes n'aiment pas une taxation répétitive s'il n'y a pas d'effort. Moyennant quoi, cela fait plutôt bouger les choses. Cela ne fonctionne pas encore partout. Cela signifie sans doute qu'il n'y a pas assez de suivi mobilisateur d'un texte de cette nature.

Par exemple, je regrette personnellement qu'il n'y ait pas de consigne donnée pour avoir un minimum de publicité autour du bilan annuel pouvant être fait de l'application de cet article 55, département par département. Je pense que l'État est représenté par des personnalités de haut niveau dans chaque département. Ce sont des personnalités dont la voix compte. Il faut demander chaque année à ce que cette parole s'exprime et soit entendue. Croyez-moi, ne pas figurer au tableau d'honneur du progrès dans ce domaine peut avoir des effets. Je regrette de constater que nous ne mobilisons pas suffisamment cette dimension pédagogique.

En revanche, comme l'a dit très bien Christian Nicol à l'instant, il faut que la voix des grandes associations soit aussi relayée. Au moment de la loi sur le droit au logement et sur la loi SRU, nous avons eu beaucoup de mobilisation de l'abbé Pierre. Je me souviens que cela a été une de ses dernières actions. Il a été dans les tribunes de l'Assemblée nationale lorsqu'il y a eu une tentative de remise en cause de la loi SRU en 2006. Il n'a pas voulu que le débat se déroule sans que tous les parlementaires le voient présent pour souligner la force de son attachement à cette disposition.

J'ai aussi le souvenir d'une femme merveilleuse qui s'appelait Geneviève De Gaulle-Anthonioz. Lorsqu'elle a eu connaissance du projet de loi SRU, elle est venue me voir. Elle m'a demandé de lui confirmer le fait qu'il y aurait du logement locatif à Neuilly. Je lui ai répondu par l'affirmative. Elle a presque amorcé

un petit pas de danse pour exprimer l'expression de son contentement à penser qu'il y aurait du logement locatif, y compris à Neuilly-sur-Seine. Ces témoignages de ces autorités morales comptent. Les mobiliser a un rôle complémentaire tout à fait indispensable à l'engagement politique. Je voulais le rappeler et le souligner.

### Fabien Desage

Merci M. Besson. M. Rol-Tanguy, vous devenez directeur régional de l'Équipement (DRE) d'Île-de-France. Ce n'est pas rien comme territoire et comme enjeu pour l'application de ces lois. Il y a des enjeux de sécurisation dans l'habitat. Comment voyez-vous les choses de ce point de vue sur cette loi ? A-t-elle des effets ? Quels effets a-t-elle sur ce territoire d'Île-de-France dont nous savons qu'il s'agit du territoire le plus ségrégué de France, du point de vue des indicateurs statistiques ? Comment cette loi est-elle mise en œuvre ou pas ? Je pense au point de vue que vous avez depuis l'Équipement au niveau local, depuis l'État au niveau local.

### Francis Rol-Tanguy

Effectivement, en tant que directeur régional de l'Équipement, j'ai été confronté à la première génération des constats de carence en Île-de-France. François Adam le disait tout à l'heure, il y a dans la loi une capacité d'appréciation locale des choses, et donc des constats de carence et du niveau des pénalités. Cela a donné un lieu à un débat, aussi bien dans l'administration, mais surtout avec les élus d'Île-de-France, sur la façon de procéder.



Comme le souligne Louis Besson, nous avons réussi à l'époque à faire passer l'idée que pour des communes qui ne respectaient pas les objectifs de SRU, le pire serait d'arriver au passe-droit de ne pas avoir de constat de carence. Cela a été la discussion avec celui qui était maire de Neuilly à l'époque et qui n'était autre que Nicolas Sarkozy. Il a fini par admettre que le pire serait que le préfet des Hauts-de-Seine l'exonère de constat de carence. Pour le coup, le passe-droit serait clairement affiché.

Avec le préfet de Région de l'époque qui est aujourd'hui décédé, Bertrand Landrieu, nous avons donc pu avoir une politique régionale. Toutes proportions gardées, nous pouvions certainement faire mieux, mais cela respecte globalement l'esprit de SRU dans les constats de carence et les pénalités qui allaient avec, au niveau de l'époque. Depuis, les pénalités sont beaucoup plus importantes. Cela a été une période de débat assez intéressante sur l'application. La première fois compte toujours dans l'application des principes, même si les choses ont ensuite naturellement évolué en termes d'objectifs de pénalités et d'écriture de la loi.

Je pense qu'il n'était pas tout à fait inutile que par le hasard de la vie, quelqu'un qui connaissait bien SRU à cette époque devienne DRE. Je converge vraiment avec Louis Besson. Comme nous disons maintenant, c'est la politique *unshame*. Il suffit de le dire pour afficher le fait que nous ne respectons pas. Finalement, c'était un peu la première expérience de cela. Je pense que nous l'avons assez correctement conduite. Je ne dis pas

qu'il n'y avait rien à revoir. Les uns et les autres se sont rendu compte que le pire serait de passer au passe-droit politique réel. Cet affichage était encore pire que l'affichage du constat de carence.

### Fabien Desage

Merci beaucoup. C'est très intéressant. Vous verrez que ce seront des choses sur lesquelles je pense que nous reviendrons cet après-midi dans l'atelier de recherche des chercheurs. M. Nicol, vous occupez aussi un rôle important et assez stratégique, puisque vous devenez directeur de l'habitat à la ville de Paris. C'est intéressant, parce que la ville de Paris sera une de celles qui va le plus se saisir de cet objectif. Elle a considérablement augmenté son taux de logements sociaux. Personne ne conteste ici l'idée qu'il y a une rareté qui est une frontière très grande, alors même que c'est encore aujourd'hui l'argument brandi par les opposants ou les récalcitrants.

Ils disent que nous n'avons plus de terrains et que c'est trop cher. Nous avons ici une augmentation très forte, puisque je crois que nous passons environ de 14 % à 21 % aujourd'hui. Comment cela se joue-t-il ? C'est aussi le moment où Bertrand Delanoë devient maire de Paris en 2001. Comment cela se met-il en place ? Comment cela s'articule-t-il avec l'État ? Quel rôle jouez-vous dans cette évolution ?

### Christian Nicol

Je voudrais d'abord dire que le vœu de Louis Besson que la liste des communes carencées soit publiée vient d'être exaucé. La ministre a publié hier toute la

liste des communes carencées. J'ai toute la liste sous les yeux. Neuilly y est toujours inscrite. Je vous rassure. Je n'ai pas les chiffres en tête, mais elle doit toujours être sur un taux de logement social à un seul chiffre.

Comme vous l'indiquiez, il y avait à Paris une forte volonté politique de produire du logement social. C'était nécessaire dans une ville où l'accès des personnes modestes était de plus en plus menacé par la gentrification. La ligne politique claire était de produire un maximum de logements sociaux. Qui plus est, il s'agissait de rééquilibrer entre l'Est parisien qui avait des taux supérieurs à 20 % de logements sociaux et l'ouest où nous avons des arrondissements dans le centre et l'ouest de Paris avec 3 ou 4 % de logements sociaux..

Il y avait donc cette volonté politique. Les chiffres sont même un peu meilleurs que ceux que vous indiquiez tout à l'heure. Au départ, nous étions à 13 % de logements sociaux. Maintenant, si nous tenons compte de toutes les opérations qui ont été financées, mais qui ne sont pas encore livrées, nous frisons les 24 %. Il est certain que nous atteindrons les 25 % à Paris avant la date d'objectif de 2025 fixée par la loi.

La difficulté que vous indiquiez aussi était de produire du logement social dans une ville déjà largement construite. En fait, le déficit de logement social faisait que nous étions obligés de produire 140 000 logements sociaux sur la période de vingt ans. Je ne sais pas si vous imaginez ce que cela représente dans une ville

comme Paris où les disponibilités foncières sont de plus en plus restreintes. Il y a donc eu beaucoup d'efforts faits sur les nouvelles ZAC et la production de logements neufs. Nous avons exploité toutes les possibilités offertes par le PLU et la loi SRU, notamment le fait de mettre en place des emplacements réservés pour le logement social qui s'imposaient aux propriétaires des terrains, ainsi qu'une servitude de mixité sociale assez originale, puisqu'elle a été mise en place à Paris. Il a même fallu modifier la loi pour arriver à la mettre en place. Elle dit que dans les quartiers déficitaires en logement social, toute construction privée doit comporter 30 % de logements sociaux.

Mais nous avons principalement dû nous appuyer sur la transformation du parc privé existant en logements sociaux pour arriver à produire autant de logements que cela, parce que sur la production de logements, nous avions 45 % de logements neufs, et le reste en recyclage ou en réutilisation du parc existant.

Nous avons notamment été favorisés par la vente par les institutionnels de leur parc dans le début des années 2000. Nous avons alors racheté un grand nombre de logements, mais nous avons aussi préempté de nombreux immeubles avec beaucoup de travaux à faire. Toute l'opération de résorption de l'habitat insalubre à Paris a permis de transformer des logements anciens insalubres en logement social moderne. Cela compte bien évidemment. Je dois d'ailleurs dire que c'est la loi SRU qui a créé tous les outils pour mettre en place une politique

efficace pour traiter le problème des logements indignes, sachant que la boîte à outils n'est qu'une boîte à outils.

Encore faut-il vouloir l'utiliser. C'était le cas à Paris, mais cela n'a pas été le cas dans d'autres villes que j'ai bien connues par ailleurs. Ensuite, je dois aussi dire que nous avons été aidés par des organismes HLM à Paris qui ont fait beaucoup d'efforts, notamment pour s'adapter à l'ancien. Traditionnellement, les organismes HLM savent produire du logement neuf, mais à l'époque ils ne savaient pas forcément faire de l'acquisition-amélioration.

Pour eux, le pire est d'avoir des logements dans des copropriétés. Or, la servitude de mixité sociale était de 30 % de logements sociaux dans les copropriétés neuves. Cela les a obligés à agir en copropriété. C'était compliqué pour eux. Nous avons donc obtenu un résultat satisfaisant puisqu'il ne manque plus que 10 000 logements pour obtenir les 25 % de logements sociaux. Cela n'a pas été un parcours très simple. D'une part, Paris a des arrondissements, avec des maires d'arrondissement. Ils ne sont pas tous aussi favorables à l'accueil de logement social. Il y a aussi quelque chose que je voudrais relever, qui renvoie à ce que disait Louis Besson sur ce qui se passait il y a trente ans quand il essayait de produire du logement social en Savoie.

Entre 2002 et 2005, Quand les élus des arrondissements de droite venaient voir le préfet de Paris pour dire qu'ils ne voulaient pas de logements sociaux chez eux, puisque c'était l'État qui instruisait et agréait les projets de logements so-

ciaux, ils n'aboutissaient pas. Je tenais vraiment à dire cela parce que cela m'a profondément marqué de voir un État qui sort du rôle qu'il devrait avoir, qui est de faire appliquer la loi.

Ensuite, après le préfet, cela a été les riverains. Vous avez peut-être lu dans la presse de l'époque et peut-être aujourd'hui toutes les difficultés à faire du logement neuf dans le 16<sup>e</sup> arrondissement de Paris, ou d'autres arrondissements aussi. L'outil des riverains est ici d'attaquer pendant de longues années le permis de construire. Pour une opération à la Porte d'Auteuil de plus de 180 logements, il a fallu attendre dix ans de procès pour pouvoir sortir l'opération. J'aime beaucoup ce genre d'anecdotes, mais je vous signale aussi que se payer dix ans de procédures, cela coûte cher. Surtout qu'in fine, ils ont perdu. C'était donc le député maire du 16<sup>e</sup> arrondissement de l'époque qui les alimentait sur sa réserve parlementaire en les subvenant pour faire ces recours.

En résumé, l'exemple de Paris montre un résultat satisfaisant. J'ai entendu que Marianne Louis avait dit que attributions n'étaient pas toute la mixité. Je pense qu'il faut avoir des logements sociaux bien répartis grâce à la loi SRU, encore faut-il qu'ils soient attribués à ceux auxquels ils sont destinés. D'ailleurs, dans toutes les lois que nous avons faites avec Louis Besson, que ce soit la loi sur le droit au logement ou la loi SRU, il y avait toujours un volet sur les attributions. Il est quand même nécessaire, parce que produire du logement social c'est bien. Faire en sorte qu'il profite notamment aux

plus modestes, c'est aussi important. Par exemple, nous voyons que nous sommes très loin de l'obligation des 25 % d'attributions au premier quartile de demandeurs de logement qui a été introduite par la loi Égalité et citoyenneté.

Les plus modestes restent toujours largement exclus du logement social. Il faut aussi le dire. C'est bien de produire du logement social, mais il faut qu'il soit attribué à ceux qui n'ont pas d'autres moyens pour se loger.

### Fabien Desage

Merci Christian Nicol. Je me permets de faire un peu de teasing pour la présentation de Thomas Kirszbaum toute à l'heure. Ce sera vraiment aussi en lien avec de nombreux points que nous aborderons sur cet enjeu de l'attribution et de savoir à qui sont attribués ces logements sociaux produits par la loi SRU. Je crois aussi que ce qui est intéressant dans toutes vos interventions, c'est de montrer les oppositions frontales à la loi. C'est-à-dire les débats parlementaires, les tentatives de mettre des cavaliers et de changer la norme.

Et puis, il y a une dimension un peu plus souterraine et détournée. À travers les jeux d'attribution, à travers les résistances en interpellant telle ou telle autorité administrative, on va y échapper de manière un peu plus cachée. Nous voyons bien que ce sont deux logiques assez différentes. Nous avons du temps pour l'échange et le débat. Je voulais aussi vous informer qu'il y a à peu près 120 personnes qui suivent nos échanges et le débat. Je crois que Thomas Kirszbaum

va peut-être apparaître à l'écran. Si vous m'entendez Thomas, vous pouvez apparaître pour relayer les questions. En fonction des questions, nous en aurons aussi. Nous verrons, mais nous reviendrons vers vous.

### Thomas Kirszbaum

Bonjour à tout le monde et merci au Comité d'histoire pour ce débat fort intéressant. Certes, il y a 120 auditeurs et auditrices, mais je n'ai pour l'instant reçu qu'une question. Elle porte sur Lyon et Marseille. Une personne souhaiterait donc savoir où nous en sommes du taux de logements sociaux dans ces deux villes. Je ne sais pas si vous avez des éléments de réponse à ce sujet.

### Christian Nicol

Je regardais la liste publiée hier par la ministre dans notre communiqué. Nous y indiquons le nom des communes carencées, mais il n'y aucune statistique sur les logements sociaux. Quand nous parlons de Lyon, je crois qu'elle respecte la loi SRU, mais je n'en suis pas certain. À Marseille, je sais que nous en sommes très loin parce que j'ai travaillé dessus. Tous les logements sociaux sont concentrés dans les quartiers nord et pas ailleurs. Il y a un problème de rééquilibrage important à faire à Marseille. Les chiffres locaux peuvent cacher des disparités intracommunales, surtout dans une ville de la superficie de Marseille.

### Fabien Desage

Si je peux me permettre, je viens de chercher sur le site du ministère. En 2015, nous étions à 20,28 % de logements sociaux à Marseille, pour un objectif de 25 %

### Thomas Kirszbaum

A Lyon, nous sommes un peu en dessous du seuil des 20 %, avec 19,77 % en 2015. Ce ne sont pas des chiffres très récents. Je vois que différentes questions sont parvenues. Je n'ai pas eu le temps d'en prendre connaissance. Je vous les livre comme elles m'arrivent sur le fil. Je vois un commentaire de François Lefort : « Avant de poser des questions, je voudrais vous dire un grand merci pour cette journée sur un sujet passionnant et mobilisateur qui continue à faire l'actualité. Signé un ancien hussard noir de l'article 55 en DDE puis DDT ».

Ce n'est pas vraiment une question. Il y a ensuite une question : « Bonjour. Ne pensez-vous pas qu'il soit temps, au regard de la crise actuelle, de porter le taux de logements locatifs sociaux à 30 % dans le cadre de la loi SRU ? ».

### Fabien Desage

M. Besson, vous souhaitez peut-être réagir sur ce point ou sur les perspectives d'évolution de cette loi ? Nous voyons qu'elle a permis de produire du logement social, nous allons y revenir. La loi a-t-elle réglé la question de la ségrégation, qui est plus compliquée ? Comment voyez-vous la situation actuelle et les perspectives d'amélioration de la situation ?

### Louis Besson

Je reviens un peu à mon observation liminaire où je regrettais le déficit qui nous est général sur une bonne connaissance de la solvabilité de nos compatriotes vis-à-vis de la charge du logement. Je crois qu'il faut être en mesure de bien connaître cette solvabilité limitée pour

beaucoup de nos concitoyens. Il faut être en harmonie avec ce niveau de difficulté de solvabilité pour se dire que ce type de logement doit être réparti partout. Il y a une forte tendance à dire : « *Commençons déjà à explorer les possibilités que l'intercommunalité pourrait représenter pour nous dispenser de nos obligations communales* ». J'insiste. Il ne faut jamais aller dans ce sens.

Il faudrait alors que la mixité descende au-dessous du niveau communal, pas seulement à Paris où des arrondissements structurés existent. Je comprends parfaitement l'observation de Christian Nicol sur ce point. Il faudrait que ce soit le cas dans toutes nos agglomérations. Il est vrai que ce n'est pas au niveau de l'agglomération que cette obligation doit être respectée, car elle serait vidée de son sens dans les conditions où elle le serait. Il faut qu'elle aille jusqu'au plus près. Il faudrait sans doute un jour qu'il y ait une disposition demandant à ce qu'il n'y ait pas d'opération d'urbanisation qui ne soit pas mixte, peut-être à partir de 100, 150 ou 200 logements. On ne donne pas de permis de construire s'il n'y a pas mixité dans tous les projets. C'est essentiel, parce que nous devons hélas faire le constat qu'il y a un rejet des pauvres.

Je souhaite encore considérer que ce rejet des pauvres soit surtout le fait de ceux qui ont des peurs mal fondées. Il faut cette proximité des pauvres pour que tous nos concitoyens puissent découvrir la richesse des pauvres. C'est donc un enjeu humain et de société tout à fait fondamental. A cet égard, il faut toujours aller plus loin dans les exi-

gences, dans la popularisation positive des objectifs à atteindre.

Comme l'a annoncé Christian Nicol, je me réjouis que le ministre ait signé la liste des communes carencées. Il faut valoriser les progrès pour mieux dénoncer les insuffisances et les retards... *C'est donc au moins au niveau départemental qu'il faudrait au minimum chaque année faire un bilan* qui donne l'occasion d'une vraie prise de conscience possible pour nos concitoyens, au plus près des problèmes posés.

### Patrick Février

Je me permets d'intervenir puisque nous évoquions toute à l'heure Paris, Lyon et Marseille. Les derniers chiffres de taux de logement social dont dispose la DHUP sont proches pour les trois villes. Les derniers chiffres disponibles sont : 21,4 % pour Paris, 21,5 % pour Lyon et 21,1 % pour Marseille. C'est le dernier état des lieux. Avec les vécus et les contextes différents de ces grandes agglomérations, il y a une proximité de chiffres.

### Louis Besson

Si on m'autorise un dernier mot, je voudrais dire qu'à partir du résultat obtenu par Paris dont chacun peut convenir que c'était de loin la commune de France la plus en difficulté pour se mettre en règle. Dès lors que Paris a réussi les avancées qui viennent d'être exposées, il n'y a plus aucune tolérance à avoir pour qu'une quelconque de nos communes s'affranchisse de cette obligation. Paris est là pour démontrer la faisabilité des obligations de la loi. C'est un succès que nous devons largement à

une multiplicité d'acteurs orchestrés par Christian Nicol qui peut en être remercié. À partir du succès de Paris, il n'y a pas d'exemption possible, pas de prise en compte possible de prétendues difficultés insurmontables. Là où elles étaient les plus insurmontables, elles ont été surmontées. C'est une question de volonté, et pas une question de concession politique à faire.

### Fabien Desage

Merci. Francis Rol-Tanguy voulait aussi réagir.

### Francis Rol-Tanguy

Je pense que Louis Besson a raison de souligner que nous ne pouvons pas simplement travailler sur ces questions en oubliant la question de la solvabilité du niveau des loyers. Je voulais raconter une petite anecdote. Quand nous avons préparé SRU, nous avons fait six débats dans six grandes villes avec six maires auxquels ont assisté Jean-Claude Gayssot, Louis Besson, mais aussi d'autres ministres du gouvernement. C'est moi qui ai pris contact avec Raymond Barre pour faire ce débat à Lyon.

La première question que m'a posée Raymond Barre était de demander si avec notre nouvelle loi, nous allions enfin revenir sur la bêtise qu'il avait commise en 1977 en passant de l'aide à la pierre à l'aide personnalisée au logement. Cette anecdote me reste en tête, parce que quand Louis Besson parle de la solvabilité, c'est bien la question. Nous avons eu une inflation des loyers HLM, en conséquence de quoi nous avons aussi eu une inflation de l'APL, en corollaire. Cela fait qu'au-

jourd'hui, il est beaucoup plus difficile d'arriver à de la mixité dans le parc social.

Pour ceux qui n'ont pas ou peu d'APL, il n'est pas intéressant d'aller dans le parc social comme c'était le cas avant. Sur une ville comme Paris, nous avons encore des loyers à 5 euros par mètre carré il y a dix ans. Alors que tout ce que nous sortons aujourd'hui coûte entre 10 et 15 euros le mètre carré. Naturellement, tout cela provoque une question de mixité sociale de façon générique, mais aussi dans le parc social lui-même.

### Thomas Kirszbaum

Il y a une rafale de questions. Il ne sera pas possible pour les intervenants de répondre à toutes les questions. Je vais vous les livrer en vrac, puis Fabien Desage pourra donner la parole à différents intervenants qui choisiront à quelle question ils souhaitent répondre.

Dans le prolongement de ce que nous disions sur Lyon et Marseille, quelqu'un demande si une application de la loi SRU à l'échelle des arrondissements Paris, Lyon et Marseille avait été à un moment envisagée à l'origine de la loi. Quelqu'un d'autre demande si des évolutions législatives sont attendues sur l'articulation entre commune et EPCI. Il se demande comment faire pour que le prolongement annoncé de la loi au-delà de 2025 ne déresponsabilise pas les maires non volontaires.

Quelqu'un demande s'il y aura un impact de la future loi 4D de différenciation territoriale sur l'application de la loi SRU. Quelqu'un rappelle que dans les

départements d'outre-mer, on comptabilise les logements aidés en accession. Cette mesure aurait montré son intérêt dans un rapport du CGEDD. C'est une observation davantage qu'une question. Nous avons une question sur l'attribution des logements sociaux. La personne demande s'il n'y a pas nécessité de remettre à plat l'offre accessible aux ménages les plus modestes.

Il y a une autre question. Nous avons beaucoup de choses en réalité sur l'actualité législative récente, puisqu'il y a une question sur la loi ELAN et l'impact du regroupement des organismes HLM sur la capacité d'agir des acteurs. Je vous en livre encore deux. Y a-t-il des réflexions sur les montants des loyers dans le cadre de la production de ces nouveaux logements qui peuvent contrecarrer la répartition spatiale, notamment pour les plus précaires ?

Il y a une dernière question. A Paris, la production reste forte pour atteindre les 25 %, avec un effort très important sur les arrondissements actuellement déficitaires en logement social. C'est plutôt une réponse à l'une des questions qui a été posée. Je vous en livre une toute dernière : « Les intervenants pourraient-ils préciser les controverses qui ont pu s'exprimer sur le taux de 20 % et les éléments qui ont permis d'aboutir à ce taux ? ». Excusez-moi, je vous livre les questions au moment où je les découvre. Je n'ai pas eu le temps de les trier ou de les reformuler.

### Fabien Desage

Ce sont des questions livrées en rafales.

Nous sommes à la criée, je vais donc lancer les questions. Qui souhaite intervenir sur ces éléments ? Je vois Christian Nicol lever la main.

### Christian Nicol

Le sujet des arrondissements est une bonne question, mais cela avait été éludé à l'époque. Il faudrait donner des pouvoirs plus forts aux arrondissements pour pouvoir les sanctionner. Les arrondissements n'ont pas les compétences qu'ont les communes ou les agglomérations. Cela avait été éludé pour ces questions. En gros, c'était un peu trop complexe.

La dernière question à laquelle je souhaitais répondre portait sur l'origine des 20 %. Nous avons, pour faire voter la loi sur le droit au logement de 1990 à l'Assemblée Nationale, dû faire des compromis. Et notamment pour permettre de faire adopter la disposition évoquée par Louis Besson visant à restreindre le droit de préemption des communes lorsque ce dernier était exercé pour empêcher la réalisation de logement sociaux : le compromis a consisté à limiter le champ d'application de cet article aux communes où le taux de logements sociaux était inférieur à la moyenne qui à l'époque était de 20 % dans les unités urbaines. C'est ce taux qui servira aussi de référence 10 ans après pour la loi SRU. Le chiffre de 20 % date de 1990. Il a été revalorisé à 25 % dans la loi ALUR de 2012 à certaines agglomérations où le marché locatif est tendu. Il faudrait voir si nous pouvons aller plus loin. Je pense qu'il faudrait quand même une étude d'impact et une étude pour voir comment peut-

on faire varier ces taux en fonction des résultats effectifs des politiques du logement, comme le disait Louis Besson.

Ce n'est pas forcément important de leur demander d'augmenter le taux de logements sociaux là où l'offre correspond à la demande. Par contre, dans les cas où les communes ne respectent pas les obligations fixées par la loi en matière d'accueil des personnes défavorisée ou les obligations en matière de DALO, il faut se poser la question d'aller plus loin. Je crois que c'était le sens de ce que disait Louis Besson tout à l'heure.

### Fabien Desage

M. Besson, j'allais justement vous donner le dernier mot pour conclure cette table ronde.

### Louis Besson

Je ne voudrais empêcher personne d'ajouter un mot après moi. Je voulais simplement dire que sur ces controverses, j'en ai entendu beaucoup. Il a fallu y faire face. J'en retiendrai deux. La première est venue au Sénat dans les propos vigoureux d'un vice-président me reprochant en dernière lecture de la loi SRU une reprise d'une disposition qui n'était pas passée positivement dans les deux assemblées. C'était un argument juridique. Les recours au Conseil Constitutionnel n'ont pas confirmé que c'était fondé. La polémique la plus vigoureuse consistait à dire que nous portions atteinte aux libertés locales. On me disait toujours au sujet du texte de la loi que les collectivités territoriales s'administrent librement. J'étais toujours obligé de

leur dire de lire la phrase jusqu'au bout. Elles s'administrent librement, *dans le respect des lois de la République*. Voilà pourquoi il m'est arrivé de dire ensuite qu'il n'y avait pas 36 000 républiques en France. Chaque commune doit respecter les lois de la République.

### Fabien Desage

Merci beaucoup. Je rends la parole à Patrick Février. Je remercie vivement les intervenants. Il y aura de nombreuses choses à dire, mais nous aurons aussi la journée pour continuer à échanger sur ces questions. Merci.

### Patrick Février

Merci beaucoup aux intervenants ce matin. Thomas Kirszbaum a tout à l'heure rappelé un certain nombre de questions et d'observations qui ont été formulées. Je suis certain que des éléments de réponse apparaîtront dans les interventions des chercheurs qui viendront et de la table ronde dans l'après-midi. ★









Chantier de construction de logements sociaux à L'Hay-les-Roses, 2013 © A. Bouissou / Terra



# Bilan synthétique des travaux scientifiques

# Introduction

**Patrick Février**, secrétaire délégué du Comité d'histoire du ministère de la Transition écologique et solidaire et du ministère de la Cohésion des territoires et des Relations avec les collectivités territoriales

Comme l'a évoqué le vice-président du Conseil Général de l'Environnement et du Développement Durable, Thomas Kirszbaum est à l'origine du projet de la journée qui se tient aujourd'hui. C'est lui qui en avait fait la proposition, et je l'en remercie. Il a piloté le volet scientifique de la préparation de l'évènement. C'est un excellent connaisseur des problèmes urbains. Au cours des années précédentes, ses publications ont porté sur des sujets tels que la politique dite de la ville, l'intégration socio-urbaine des populations, la rénovation urbaine aux États-Unis et les phénomènes territoriaux de discrimination. Je lui donne la parole pour une présentation d'ensemble des travaux scientifiques, mais aussi de sa vision académique des enjeux de l'article 55. Ils seront détaillés et précisés dans la séance du début de l'après-midi. Je vous laisse la parole, M. Kirszbaum. ★

# Bilan synthétique des travaux scientifiques

**Thomas Kirszbaum**, sociologue, chercheur associé à l'Institut des sciences sociales du politique, École normale supérieure de Saclay / Université Paris-Nanterre

Merci M. Février. J'ai proposé de faire ce panorama des travaux scientifiques parce que j'ai été amené à réaliser un bilan des connaissances sur l'article 55 de la loi SRU à partir d'un corpus de travaux assez large. J'ai analysé environ une centaine de travaux dans des disciplines très variées, comme le droit, l'économie, la géographie, la sociologie ou la science politique.

Je ne reviendrai pas sur tout le processus historique de construction de cette norme nationale que constitue l'article 55 de la loi SRU. Il a été largement évoqué ce matin par les acteurs de l'époque. Je vais essayer aussi de ne pas trop empiéter sur ce que diront cet après-midi quelques-uns des éminents chercheurs et chercheuses qui ont travaillé sur la loi SRU. Vous verrez que leurs travaux portent pour une bonne part sur ce que nous pourrions appeler la réception locale du dispositif de l'article 55. Je vais quand même livrer quelques résultats de cet axe de recherche. Cela constituera la première partie de mon propos.

La seconde partie portera un regard sur un autre registre de travaux. Ce sont des travaux qui éclairent cette fois l'impact

et les effets de l'article 55 sur le peuplement des communes concernées, mais aussi sur le peuplement des autres communes. Vous verrez que ces travaux ont ceci de commun qu'ils interrogent la pertinence de l'instrument article 55 pour combattre la ségrégation résidentielle et pour promouvoir une mixité du peuplement.

Je commence donc par la réception locale du dispositif de l'article 55. La principale conclusion, c'est que nous assistons tendanciellement à une acceptation croissante de ce dispositif.

Sur ce sujet, nous disposons tout d'abord d'un premier ensemble de travaux qui émanent surtout de juristes et qui traitent en particulier de la question des pouvoirs du préfet dans le contexte de la décentralisation. Je ne vais pas dévoiler ce que dira Alice Fuchs-Cessot tout à l'heure, mais ses travaux montrent qu'à l'encontre des critiques de l'article 55 qui le présentent parfois comme un dispositif qui serait punitif et qui porterait atteinte aux principes de libre administration des collectivités territoriales, les élus locaux disposent en réalité de nombreuses marges de manœuvre pour

obtenir des assouplissements de la règle étatique.

Ces travaux montrent que le préfet a jusqu'à présent fait un usage plutôt parcimonieux de l'ensemble des pouvoirs qui lui sont conférés et qui sont très importants. Si nous nous écartons un peu de l'approche juridique et que nous mobilisons les travaux des sciences politiques, pas forcément en lien avec la loi SRU, nous savons de longue date que les préfetures ne sont pas forcément enclines ni en capacité de peser sur les politiques communales, du fait de leur inscription dans un système politico-administratif local reposant sur ce que des sociologues ont appelé les « logiques de l'arrangement ». Il y a localement des confrontations autour de la loi SRU entre maires et préfets, mais ce sont pour une bonne part des confrontations de façade. Nous aurions plutôt affaire à une logique plus classique dans le mode de gestion territoriale français, celle de l'arrangement entre les préfets et les maires.

Le deuxième champ de recherche n'est pas sans rapport avec le précédent. Il concerne les intercommunalités. Il y a

en apparence une contradiction entre la norme édictée au niveau central qui est une norme de production de logements sociaux, et le respect des libertés communales. Pour résoudre cette contradiction, une solution a été trouvée. Elle consiste à faire des intercommunalités l'échelon de la coordination entre la contrainte étatique et l'action communale. Des juristes et des politistes ont travaillé là-dessus.

Ces chercheurs et chercheuses ont analysé la manière dont les établissements publics de coopération intercommunale (EPCI) évitent un choc trop frontal entre les communes et l'État. Les EPCI développent des modalités d'intervention souples, des interventions fondées sur le dialogue et la pédagogie, mais surtout sur le consensus entre les maires. Quand les maires acceptent de s'inscrire dans une politique intercommunale de l'habitat social, ils savent qu'ils défendent leurs propres prérogatives, bien davantage qu'ils acceptent la constitution d'un véritable pouvoir d'agglomération qui serait prescripteur de normes en matière de logement social. Fabien Desage est le grand spécialiste de la question. Il en parlera bien mieux que moi tout à l'heure.

Il y a un autre point à souligner dans ce corpus de travaux, et ce n'est pas sans rapport avec ce que nous observons à l'échelon des intercommunalités. Il s'agit de l'observation d'une tendance à la dépolitisation de l'enjeu du logement social. Cette dépolitisation est perceptible tout d'abord dans le fonctionnement des intercommunalités que nous pour-

rions qualifier de consensualiste. Nous l'observons aussi à travers ce que nous pourrions appeler un estompement des clivages partisans. Les maires les plus ouvertement hostiles à la loi SRU sont souvent des maires de droite qui dirigent des communes riches et huppées, souvent localisées dans l'ouest francilien ou sur la Côte d'Azur. Sandrine Levasseur, une économiste de l'OFCE, a fait des calculs sur ce sujet. Elle montre que presque un tiers des communes carencées ont un maire de gauche. Si l'on regarde les communes où le taux de réalisation de l'objectif triennal est nul ou négatif (dans le cas où il y a des démolitions), on trouve à peu près autant de communes gérées par la droite que de communes gérées par la gauche.

On peut aussi ajouter que la position des élus municipaux, selon qu'ils appartiennent à la majorité ou la minorité municipale, peut expliquer des positionnements qui semblent contre-intuitifs vis-à-vis du logement social. Dans le même ordre d'idées, nous avons des maires de droite de villes populaires qui se sont affirmés comme d'ardents défenseurs de la loi SRU. Je pense ici à Pierre Cardo à Chanteloup-les-Vignes ou à Georges Mothron à Argenteuil. Ils ont pris des positions très nettes en faveur de la loi SRU alors que ce sont des maires élus sous une étiquette de droite.

Ce que signalent la plupart des travaux publiés ou menés depuis les années 2010, c'est que nous avons affaire sinon à une adhésion croissante à l'article 55, du moins à une atténuation progressive des oppositions tonitruantes qui

s'étaient manifestées au cours des années 2000. Il subsiste évidemment une poignée d'élus réfractaires. Même parmi les élus les plus légalistes, nous entendons beaucoup de critiques ou de réserves par rapport à la loi. Ce sont des critiques ou des réserves qui mobilisent différents registres argumentaires que des économistes ou des sociologues se sont attachés à déconstruire.

Je vais prendre un exemple. C'est l'argument de la disponibilité ou du prix du foncier. Pour les économistes, cet argument n'est recevable que dans des configurations territoriales très précises marquées par une urbanisation très dense, ou par des tensions très fortes sur le marché foncier. Nous pouvons aussi relever que l'argument du foncier est relativisé par un certain nombre de travaux qui pointent la sous-utilisation d'outils qui permettraient d'agir sur le bâti existant. Je pense ici aux acquisitions-améliorations dans l'habitat ancien. Des chercheurs constatent aussi que des communes arguent du manque de foncier ou du coût du foncier, mais qu'elles encouragent la construction privée en parallèle. C'est sans doute là un indicateur de la mauvaise foi de certains maires.

Un autre argument est souvent mobilisé, soit par les élus locaux, soit par des riverains. C'est celui de la dépréciation des terrains et des logements situés à proximité immédiate des nouvelles constructions. Nous disposons ici d'une étude qui a été menée par les économistes Laurent Gobillon et Benjamin Vignolles. Elle a été publiée en 2016. Elle montre

que la loi SRU a un impact négatif très peu significatif sur le niveau moyen des prix immobiliers dans l'ancien et sur l'attractivité du parc privé des communes concernées.

J'évoque un dernier registre de l'argumentaire des élus : celui des coûts des dépenses en équipement (investissement et fonctionnement), liées à l'accueil d'une population nouvelle. Je ne développe pas car Grégoire Fauconnier, qui interviendra cet après-midi, évoquera une stratégie de contournement consistant à privilégier des logements temporaires en structures collectives, comme on les appelle, plutôt que des logements familiaux. Je voudrais juste évoquer une étude qui a été menée par Sandrine Levasseur, que j'ai déjà citée tout à l'heure. Cette économiste montre que les coûts liés à la scolarisation des enfants sont réels dans les communes assujetties à l'article 55. Elle montre en même temps que la construction et le fonctionnement de nouvelles écoles créent aussi ce que les économistes appellent des externalités positives. Ceci est repérable à la fois en termes de création d'emplois ou de mixité sociale à l'école.

Nous avons ici une première série d'arguments invoqués soit par des maires dits réfractaires, soit par des maires légalistes, mais néanmoins critiques vis-à-vis de la loi. Ils portent sur le coût financier de la loi SRU. À ce premier registre d'arguments s'en ajoutent d'autres qui sont de nature plus qualitative et qui ont trait à des questions qui concernent la préservation du cadre de vie dans ces com-

munes. À écouter beaucoup de maires ou d'associations de riverains, les logements sociaux seraient synonymes d'une densification accrue. Ces logements sociaux mettraient en péril la tranquillité de ces communes et la protection des espaces naturels. Par rapport à ce type de discours, nous disposons de travaux dans des registres différents. Je pense ici aux travaux d'Éric Charmes, de Monique Pinçon-Charlot ou encore de Serge Paugam. Ils ont analysé les mécanismes de l'autoségrégation des riches et de la mise à distance des ménages des milieux populaires.

Je ne vais pas rentrer ici dans le débat, mais il n'y a pas vraiment de consensus entre chercheurs sur l'analyse de la ségrégation des classes moyennes ou supérieures – une version du séparatisme dont il est curieusement peu question ces derniers temps... Ce que montrent la plupart des enquêtes locales, c'est que les maires ou les associations de riverains des communes riches qui dénoncent le risque de la ghettoïsation associée à la production de logements HLM, ne dénoncent en fait pas tant la forme urbaine de ces logements que le profil des locataires potentiels de ces logements.

Ce qui est en jeu ici, c'est bien la hantise de devoir accueillir des populations que l'on qualifie comme « indésirables », en y mettant évidemment des guillemets. Ce sont avant tout les familles immigrées ou les familles supposées d'origine immigrée qui résident dans les cités HLM concernées par la politique de la ville qui se trouvent stigmatisées, à mots couverts ou de façon explicite, dans le discours

des opposants locaux à la loi SRU. Les quartiers de la politique de la ville sont l'objet de toutes les représentations fantasmatiques qui associent logement social, pauvreté, insécurité et immigration. Le grand paradoxe, c'est que ces perceptions du logement social et des locataires sociaux sont en complet décalage avec la réalité des HLM construits depuis une quinzaine d'années. Leur qualité urbaine et architecturale, ainsi que leurs normes environnementales, sont souvent très supérieures à celles que nous rencontrons dans le secteur privé.

Dans les communes SRU concernées par l'article 55, l'insertion de ces logements sociaux dans le tissu urbain et la manière dont ces logements se fondent dans des programmes mixtes constituent un levier très puissant pour favoriser leur acceptation sociale et politique. Je n'en dirai pas davantage puisqu'Anne-Laure Jourdeuil nous parlera cet après-midi de l'essor de la Véfa-HLM qui est aujourd'hui un des outils en vogue qui contribue très fortement à la banalisation du logement social et à sa meilleure acceptation locale. Je voudrais davantage insister sur un autre élément de cette acceptation du logement social dans les communes soumises à l'article 55. Les maires ont très largement compris, ou fini par comprendre, qu'ils avaient besoin de ces logements pour répondre aux attentes de leurs administrés, en particulier des jeunes cohabitants ou des personnes âgées fragilisées par l'inflation des prix sur le marché privé.

Un autre élément absolument essentiel pour comprendre l'acceptation crois-

sante de la loi SRU, c'est l'enjeu de la maîtrise du peuplement sur les nouveaux logements construits. Nous disposons ici d'une série d'enquêtes qui décrivent une vigilance presque obsessionnelle de la part des élus locaux sur les attributions de ces logements. Ces mêmes travaux montrent comment les arrangements entre les élus d'une part, bailleurs sociaux et autres réservataires d'autre part, autour de l'attribution. Ces arrangements apportent un certain nombre de garanties aux élus que leurs partenaires cherchent à rassurer sur le fait qu'ils ne vont pas envoyer n'importe qui dans ces nouveaux logements. Ce qui prévaut aujourd'hui dans ces communes, c'est une préférence communale dans l'attribution des logements. L'accès au parc social construit dans ces communes est soumis de façon presque systématique à un critère de résidence et parfois d'ancienneté dans la commune, aux dépens de population extérieure, à commencer par les ménages issus des quartiers populaires des grandes villes limitrophes.

Cela m'amène à aborder la deuxième partie de mon propos. Elle consiste cette fois à capitaliser des travaux qui portent sur l'impact et les effets ou les non-effets de l'article 55 sur la ségrégation résidentielle. Le premier constat souvent mis en avant par les acteurs institutionnels est celui d'un succès de la production du logement social dans les communes soumises à la loi SRU. Des économistes ont quand même cherché à pousser un peu l'analyse et à mettre en évidence l'impact propre ou la valeur ajoutée de l'article 55 sur la production de logements

sociaux dans ces communes. Quand ils procèdent à ce type d'évaluation, les économistes construisent ce que nous appelons des situations contre-factuelles qui permettent de mettre en évidence l'effet additionnel d'une mesure ou d'un dispositif.

Leur conclusion est qu'il y a un impact propre de l'article 55 sur la production de logements sociaux, mais c'est un impact limité à un certain type de communes. Je m'en explique. Il y a eu une première étude publiée en 2011 par Pierre-Henri Bono, Russell Davidson et Alain Trannoy. Elle porte sur la période de 1998 à 2009. C'est-à-dire qu'ils observent la situation un peu avant l'entrée en vigueur de la loi SRU. Pourquoi ont-ils pris en compte cette temporalité ? Il n'est pas possible de construire un contre-factuel à partir d'un groupe de communes qui ne seraient pas soumises au dispositif, mais qui auraient exactement les mêmes caractéristiques que les communes soumises à la loi SRU. Leur analyse contre-factuelle consiste ici à mettre en œuvre une méthode que ces auteurs appellent le changement de tendance, c'est-à-dire le changement par rapport à la tendance qui pouvait être prédite par les valeurs antérieures à l'entrée en vigueur de la loi SRU. Cette prise en compte de l'histoire passée du comportement des communes vis-à-vis du logement social évite de surestimer l'impact ultérieur de la loi SRU. D'ailleurs, on peut observer aujourd'hui que 60 % à 70 % de la production de logement social qui s'est réalisée ces quinze dernières années sont le fait de communes qui ne sont pas soumises à l'article 55.

Cela montre bien que les communes peuvent tout à fait décider de construire des logements sociaux, indépendamment d'une loi qui les y oblige.

Pour en revenir à l'étude de Messieurs Bono, Davidson et Trannoy, voilà leurs résultats. Ils estiment que l'impact propre de la loi SRU dans ses premières années de déploiement était de l'ordre de 0,35 point de pourcentage supplémentaire. Sans la loi, ces communes auraient donc produit 0,35 point en moins de logements sociaux. Je précise que leur analyse porte uniquement sur la période de 2006 à 2009. Nous sommes plutôt dans la première partie de la mise en œuvre de la loi SRU. Leur étude montre qu'il y a un impact de la loi qui n'est pas nul, mais qui est faible durant cette période, de l'ordre de dix logements sociaux supplémentaires par an pour une commune de 20 000 habitants.

Le problème de cette étude est qu'elle est fondée sur les données de l'Enquête sur le parc social locatif (EPLS), qui comporte de nombreuses valeurs manquantes par rapport à l'inventaire de la loi SRU. Dans l'EPLS, nous n'avons pas les logements en foyers pour personnes âgées. Nous n'avons pas les foyers pour personnes handicapées ou jeunes travailleurs. Nous n'avons pas non plus les résidences sociales ou les centres d'hébergement et de réinsertion sociale. Une deuxième étude économétrique a été publiée en 2016. Il s'agit de l'étude de Laurent Gobillon et de Benjamin Vignolles que j'ai mentionnée tout à l'heure. Celle-ci utilise la base Filocom afin de corriger ce biais.

Leur étude conclut à un impact beaucoup plus significatif de la loi, mais sur une période plus large qui va de 2000 à 2008. Les auteurs montrent que dans les communes déficitaires soumises à la loi, nous avons en moyenne un taux de croissance du nombre de logements sociaux qui est de 10 points supérieur sur la période 2000 – 2008 à ce qui aurait été produit sans la loi. Pour le dire autrement, nous avons une différence du taux de croissance annuel supplémentaire du logement social qui serait d'environ 1,25 %.

Les auteurs apportent un bémol, parce qu'ils relèvent que si la loi SRU a un impact positif, les communes dont la part de logements sociaux était faible avant l'entrée en vigueur de la loi sont en fait les seules à avoir vraiment développé leur parc social sous l'effet de la loi. Or, ces communes qui avaient un parc social inférieur à 5 % de leur parc résidentiel en 2000 ne représentent que le quart des communes concernées par le dispositif. Cela signifie que les effets de la loi sont beaucoup plus faibles dans les communes qui étaient initialement mieux dotées en logements sociaux. Je crois que Clément Dherbécourt, qui interviendra cet après-midi au nom de France Stratégie après la table ronde des chercheurs, arrive à une conclusion tout à fait similaire à celle de Messieurs Gobillon et Vignolles.

Ces analyses économétriques montrent donc qu'il y a un impact propre de la loi SRU sur l'augmentation du volume des logements sociaux. Mais, et c'est un autre bémol, une commune peut très bien accroître son stock de logement so-

cial et respecter ses objectifs triennaux pour autant que son taux de logement social s'améliore. Pourquoi ? La raison est bien connue. L'offre de logements privés peut tout à fait continuer à croître en parallèle. C'est un tel constat qui nourrit le pessimisme de nombreux observateurs et des acteurs concernés eux-mêmes quant à la possibilité d'atteindre les objectifs de la loi Duflot d'ici 2025.

Nous pouvons donc dire que la loi SRU a permis de soutenir voire d'amplifier la construction sociale, mais des doutes nombreux s'expriment sur la pertinence de cet outil pour combattre la ségrégation résidentielle. Une des limites souvent discutée de l'article 55, cela a été dit il y a un instant par Louis Besson, c'est l'échelle communale privilégiée par le législateur. Nous en avons aussi parlé à propos de Lyon, Marseille ou Paris. En effet, si les logements sociaux sont concentrés dans certains quartiers alors que d'autres quartiers en restent exempts, une commune pourra très bien se mettre en règle par rapport à la loi SRU, mais elle n'aura pas progressé en matière de mixité sociale.

Nous disposons de nombreux travaux qui éclairent ce point, mais qui vont plutôt dans le sens du constat d'une homogénéisation de la présence du logement social à l'échelle des communes concernées. L'étude de Messieurs Gobillon et Vignolles, que j'ai citée à plusieurs reprises, constate une baisse la ségrégation intracommunale sous l'effet de la loi SRU. C'est une baisse de la ségrégation intracommunale que ces auteurs attri-

buent à une meilleure dispersion des logements sociaux, notamment au sein de programmes mixtes qui se font souvent dans le cadre de la Véfa-HLM. Anne-Laure Jourdeuil en reparlera peut-être tout à l'heure. Je crois savoir que l'étude de France Stratégie aboutit à la même conclusion.

Cela dit, nous pouvons nuancer le constat d'une progression de la mixité sociale dans les communes qui jouent le jeu de la loi SRU. Le type de financement des logements pris en compte n'est pas précisé dans l'analyse de Messieurs Gobillon et Vignolles. Nous ne savons pas si ce sont des PLAI, des PLUS ou des PLS<sup>1</sup>. On peut donc s'interroger sur la nature de cette mixité des statuts d'occupation que les auteurs mettent en évidence.

Une autre étude a été beaucoup relayée dans la presse et notamment dans le journal Le Monde. Elle a été menée par Kevin Beaubrun-Diant et Tristan Maury de l'université Paris Dauphine et de l'ED-HEC. Elle apporte un éclairage intéressant par rapport à cette question de la diminution ou pas de la ségrégation. Ces deux auteurs n'ont pas mesuré les effets propres de la loi SRU, mais ils ont regardé l'évolution de la répartition des

<sup>1</sup> Les logements PLAI, financés par le Prêt Locatif Aidé d'Intégration, sont attribués aux locataires en situation de grande précarité ; les logements PLUS, financés par le Prêt Locatif à Usage Social correspondent aux locations HLM (habitation à loyer modéré) ; les logements PLS sont financés par le Prêt Locatif Social et attribués aux candidats locataires ne pouvant prétendre aux locations HLM, mais ne disposant pas de revenus suffisants pour se loger dans le parc privé.



statuts d'occupation, soit HLM soit privés, dans l'ensemble des communes françaises entre 1999 et 2015. Leur raisonnement est le suivant. Si toutes les communes françaises possédaient 15 % de locataires HLM dans leurs parcs résidentiels, nous pourrions dire que la ségrégation serait nulle. Inversement, si des communes ne comprenaient que des logements sociaux ou aucun logement social, la ségrégation serait maximale. En calculant la ségrégation de cette manière, les deux auteurs montrent que la ségrégation a diminué de 7 % à l'échelle des communes sur la période qu'ils étudient, de 1999 à 2015. C'est une période qui correspond au déploiement de la loi SRU. Ils montrent que la diminution de la ségrégation est encore plus forte à l'échelle de la section cadastrale, avec -11 %. Cela va dans le sens de ce constat généralement formulé d'une atténuation de la ségrégation intercommunale. Ici encore, l'hypothèse des auteurs est que cette diminution de la ségrégation intracommunale résulte probablement de la montée en puissance des programmes mixtes et des opérations en Véfa.

Là où l'étude est intéressante, c'est qu'elle regarde aussi la ségrégation en fonction du revenu des ménages. Ici l'évolution est exactement inverse. Sur la même période 1999 – 2015, les écarts de revenus entre les 20 % de ménages les plus pauvres et le reste de la population augmente de 9 % à 10 %, à la fois à l'échelle de l'ensemble des communes, et à l'échelle des sections cadastrales. Cela veut dire que même si le logement social est mieux réparti sur le territoire,

les écarts de revenus ont continué à se creuser durant la période de mise en œuvre de la loi SRU. Grâce à la loi SRU, il y a donc bien un rapprochement des populations logées dans le secteur social et dans le secteur privé. Mais la loi n'a pas aidé à réduire les différences de revenus entre les territoires. Nous avons des communes où certains quartiers accueillent de plus en plus de ménages pauvres, et d'autres communes ou d'autres quartiers qui se spécialisent toujours davantage dans l'accueil des ménages aisés.

Ce que souligne cette étude, à l'instar d'autres études, c'est que le profil des locataires HLM qui résident dans des logements construits après 1999 ou à partir des années 2000 sont globalement moins pauvres que ceux qui résident dans un patrimoine plus ancien. L'étude de Paris Dauphine et l'EDHEC nous rappelle que les logements HLM ne sont pas à l'abri des différenciations sociales. C'est une limite majeure de tous les bilans ministériels qui ont été publiés au moins jusqu'en 2013 sur la loi SRU. Jusqu'à une période récente, ces bilans ne décomposaient pas du tout les logements sociaux selon qu'ils étaient financés en PLAI, en PLUS ou en PLS.

L'étude quantitative de Messieurs Beaubrun-Diant et Maury corrobore le résultat d'enquêtes qualitatives comme celle qu'a menée Fabien Desage. Il pourra en parler tout à l'heure. Fabien Desage nous dit que d'une certaine façon, la loi SRU accompagne un phénomène de dualisation géographique du parc social. Dans un article qu'il a publié en 2016 in-

titulé « un peuplement de qualité », il écrit : « les locataires des logements sociaux des communes riches sont sensiblement plus riches que les locataires des logements sociaux des communes et des quartiers pauvres ».

Nous pouvons ici mobiliser un très grand nombre de recherches montrant que l'assimilation souvent faite entre pauvreté et logement social ne correspond qu'à une partie de la réalité. Nous savons que tous les pauvres ne vivent pas en logement social, loin s'en faut. Inversement, le logement social n'héberge pas que des pauvres. C'est ici une limite tout à fait centrale à la stratégie de mixité sociale promue depuis la LOV, la Loi d'Orientation pour la Ville, car cette stratégie est fondée sur le statut d'occupation du logement social.

Si nous regardons les choses à une échelle macro, en quoi la loi SRU contribue-t-elle aux parcours de mobilité résidentielle des ménages appartenant à des catégories populaires ? Les effets de la loi sont pour le moins limités. Le géographe Daniel Béhar avait souligné il y a une vingtaine d'années que, pour qu'une politique soit réellement antiségrégative, il faut qu'elle soit conçue comme un déverrouillage des parcours résidentiels de populations assignées à résidence.

De ce point de vue, force est de constater que la politique de rénovation urbaine a été une occasion manquée pour faciliter les parcours résidentiels des ménages concernés par les démolitions de logements sociaux dans les quartiers populaires. La politique de rénovation

urbaine était fondée sur un raisonnement implicite, et parfois explicite, celui d'une complémentarité entre les démolitions de logements sociaux réalisés dans les zones dites sensibles d'un côté et les obligations de la loi SRU de l'autre. Cette complémentarité, nous la cherchons toujours... La plupart des travaux qui ont été menés sur la rénovation urbaine ont pointé le fait que l'enjeu des choix résidentiels proposés aux ménages relogés a été une sorte d'impensé, au moins dans le Programme National pour la Rénovation Urbaine (PNRU) 1.

Nous ne disposons pas encore d'analyses sur le PNRU 2 pour savoir s'il y a eu une évolution concernant la prise en compte des parcours de mobilité résidentiels des ménages relogés à une échelle qui dépasse celle des communes concernées par la rénovation urbaine. Jusqu'à présent, la très grande majorité des relogements a été réalisée à l'échelle de la commune, voire à l'échelle du quartier où l'on a procédé à des démolitions. Les travaux de Christine Lelévrier le montrent très bien : cela correspond au souhait très majoritaire de ces ménages qui, dans leur très grande majorité, souhaitent rester dans leur quartier.

Cela m'amène à cet autre constat que nous retrouvons souvent dans les travaux des sciences sociales : les politiques volontaristes de mixité ne tiennent pas suffisamment compte des stratégies des ménages, et des préférences, voire des logiques affinitaires, de ces ménages. Ces logiques jouent plutôt dans le sens de l'entre-soi. C'est évident dans les quartiers aisés où des habitants, qui

trouvent des relais auprès de leurs élus, redoutent une perturbation de leur mode de vie due à l'arrivée de populations différentes. C'est aussi le cas dans les quartiers populaires, où bien souvent les habitants ne souhaitent pas déménager vers un autre quartier quand leur logement est démolit. Ils souhaitent encore moins s'installer dans une commune huppée où ils risquent de perdre le bénéfice de leurs relations amicales et familiales, ainsi que l'accès à un certain nombre de services.

En même temps, et même si la recherche ne le mesure pas précisément, nous savons que des ménages en ascension sociale issus des quartiers de la politique de la ville aspirent à s'installer dans des contextes territoriaux différents, y compris dans des logements sociaux localisés dans d'autres contextes territoriaux moins défavorisés. Nous retombons ici sur une autre limite majeure de la loi SRU. Cela a été diagnostiqué depuis longtemps, mais les effets réduits de la loi SRU sur la mixité ne sont peut-être pas sans rapport avec la déconnexion très forte entre d'un côté le développement d'une offre sociale nouvelle, et de l'autre côté les filières et des processus d'attribution des logements sociaux. Pour le dire autrement, il s'agit de la déconnexion entre la question du stock d'un côté et la question des flux d'entrants dans le logement social de l'autre.

Ceci nous amène à une question plus large : celle de la transparence et de l'équité dans les procédures d'attribution de logements sociaux. Il y a en filigrane la question des discriminations

dans l'attribution des logements sociaux – une question soulevée par beaucoup de chercheurs, y compris moi-même

De ce point de vue, il sera intéressant d'analyser l'impact de la loi Égalité et citoyenneté de 2017. Cela a été un peu évoqué ce matin, cette loi cherche à assurer l'égalité des chances des demandeurs de logements sociaux en imposant un seuil de 25 % d'attribution aux ménages du premier quartile, en dehors des quartiers de la politique de la ville. De la même manière, il sera intéressant d'analyser les effets de la loi ELAN de 2018 qui rend obligatoire la mise en place d'un système de cotation de la demande au sein des EPCI, mais je ne crois pas que nous disposions encore de travaux sur ce point.

Je conclus en rappelant que, depuis la loi d'orientation sur la ville de 1991, un discours constant, venant en particulier des gouvernements de gauche, a établi une relation de causalité entre d'un côté la concentration de la pauvreté et des minorités ethniques dans certains quartiers concernés par la politique de la ville, et de l'autre côté le refus du logement social dans d'autres communes. À titre d'exemple, la loi Égalité et citoyenneté de 2017 fixait comme objectif de « mieux répartir l'offre de logements sociaux sur l'ensemble du territoire afin de mettre fin à la ghettoïsation qui frappe encore trop souvent les quartiers qui concentrent les difficultés économiques et sociales ». Vous voyez que ce lien de cause à effet entre ghettoïsation des quartiers politiques de la ville et refus du logement social est clairement posé,

y compris dans les lois les plus récentes. Mais la recherche montre que la loi SRU n'est pas forcément l'instrument adéquat pour lutter contre la concentration de la pauvreté et des minorités dans certains quartiers.

Je vous remercie pour votre attention. Pardon d'avoir un peu cassé l'ambiance dans cette journée de célébration de la loi SRU, mais il me semble que les chercheurs sont bien dans leur rôle quand ils analysent de manière critique une loi que des acteurs institutionnels cherchent à défendre, sans doute à juste titre, contre ses détracteurs. Pour résumer la dernière partie de mon propos, les travaux de recherche montrent que l'article 55 est un succès réel. C'est un succès quantitatif, mais il n'aura pas forcément servi à ce pourquoi il a été inventé : résoudre plus globalement la question de la ségrégation urbaine telle qu'elle se pose à une échelle globale et dont les quartiers de la politique de la ville sont les symboles toujours aussi actuels, vingt ans après la mise en œuvre de la loi.

### Patrick Février

Je constate avec plaisir que Louis Besson est resté en ligne. En attendant que M. Besson ouvre son micro, j'aurais peut-être une question à poser à Thomas Kirszbaum. Vous avez cité beaucoup de chercheurs français. Vous avez essentiellement évoqué la situation française. C'est normal. Y a-t-il des chercheurs qui ont travaillé sur des comparaisons avec des réalités et des difficultés ou des types de dispositifs étrangers qui pourraient un peu ressembler aux dispositifs de l'article 55 ?

### Thomas Kirszbaum

Oui, il ne faut pas perdre de vue que la France n'est pas un isolat dans le monde avec sa loi SRU. Il y a sans doute une exception française puisque nous sommes probablement le seul pays à avoir institué une législation nationale sur ce sujet. C'est ce qui fait la différence avec d'autres pays. Si nous nous tournons du côté du Canada, ou les États-Unis, nous avons affaire à des dispositifs impulsés par différents échelons de collectivités territoriales. Je suis en train de mettre la dernière main à un rapport comparatif sur les États-Unis que j'ai élaboré avec Edward Goetz, grand spécialiste des questions de ségrégation résidentielle aux États-Unis. Nous montrons une différence importante entre les dispositifs nationaux d'un côté et les dispositifs locaux de l'autre. Il y a aussi des différences d'approches selon que nous sommes dans des mécanismes de nature incitative ou dans des mécanismes de nature coercitive. Je l'ai indiqué au début de mon exposé, contrairement à certaines apparences, la loi française est probablement beaucoup moins coercitive qu'elle n'y paraît.

Je voulais juste ajouter le fait que nous avons dans le contexte américain des travaux statistiques qui essaient de mettre en évidence des corrélations entre le respect ou non des obligations de production de logements sociaux et toute une série de facteurs. C'est le travail que nous avons essayé de faire avec Edward Goetz. Dans le contexte américain, une des corrélations mise en évidence par certains travaux est avec le facteur racial. Pour le dire ainsi, moins

une commune a une population minoritaire, moins elle sera encline à respecter ses obligations de production de logements abordables. Nous avons opéré un traitement statistique dans le cas français, mais nous devons encore l'affiner avant de le publier. Il montre aussi l'existence d'une corrélation de cette nature avec la part de l'immigration dans la population des communes concernées. Inversement, nous ne trouvons pas de corrélation avec la question des revenus, mais davantage une corrélation avec les appartenances ethniques ou raciales des populations.

### Louis Besson

Vous me posiez la question de savoir quelle réaction j'avais sur l'observation selon laquelle la loi SRU n'a pas eu le rôle antiségrégatif maximal, comme nous pouvions l'attendre, même si nous observons qu'elle est quantitativement à l'origine d'une production accrue d'une offre locative HLM. Je crois que tout cela nous ramène à la conscience que nous devons avoir que l'équité sociale doit faire des progrès dans notre pays pour que certains écarts soient réduits. Cela n'est hélas pas à la portée de l'action locale, mais il faut aussi au niveau local nourrir des ambitions pour la ville concernée.

Je crois qu'il y a souvent une ambition de ville ouverte à la nature, accueillante et de mobilité douce, une ambition de ville bien équipée en équipements et en offre d'équipements collectifs. Il n'y a pas encore ou trop rarement une ambition de ville accueillante pour tous harmonieusement. C'est effectivement un point

sur lequel de grandes avancées restent à faire. Il est souhaitable que les bilans critiques de la loi SRU mettent tout cela en avant pour que la prise de conscience nécessaire se fasse, ou en tout cas que nous y aidions. C'est une des dimensions pour lesquelles je souhaite qu'il y ait un échelon le plus proche où les problèmes sont posés. C'est-à-dire au minimum à l'échelon des départements, si possible au niveau des agglomérations.

C'est une occasion de débats provoqués et nourris lorsque chaque année le bilan de l'application de la loi SRU est fait. Cette dimension enrichissante des débats doit trouver sa place à ce moment-là. Ce n'est pas uniquement une question de réponse quantitative. C'est une question de réponse plus ambitieuse qu'il faut avoir. Il faut ajouter au quantitatif une localisation diversifiée tenant compte néanmoins de ce qu'une des études qui vient d'être présentée vient de mentionner. Je parle du souhait des intéressés eux-mêmes à ne pas rechercher une diversité excessive. Il y a l'entre-soi qui est quelquefois trop présent. C'est vrai, mais il faut lui créer des occasions d'évolution. Ces débats de bilan de la loi SRU territorialisés au plus près peuvent y aider.

### Patrick Février

Merci Monsieur le Ministre. La ministre du Logement vient d'arriver. Je propose que nous lui laissions la parole. Le hasard de nos débats est que le père politique de la loi SRU vient de conclure en réagissant aux propos sur l'état de la recherche aujourd'hui. C'est la ministre actuelle du Logement qui est présente. Madame la

ministre, le rôle du comité d'histoire est d'apporter un certain nombre d'éléments parmi d'autres aux décideurs politiques d'aujourd'hui.

La journée d'aujourd'hui est un projet qui date de 2018. Nous l'avions anticipé. Il s'est trouvé que le calendrier politique a fait en sorte que le sujet est revenu dans l'actualité. Pour ce qui nous concerne, nous en sommes très satisfaits. Ce matin, des acteurs de l'époque de la genèse de la loi SRU sont intervenus. Nous avons ensuite eu une présentation de l'état de la recherche. Cet après-midi, il y aura à nouveau un état de la recherche et la table ronde finale qui comportera des intervenants et des partenaires que vous avez dans votre dialogue aujourd'hui. Je vous laisse la parole, Madame la Ministre. ★



# Allocution d'Emmanuelle Wargon, ministre du Logement



## Introduction

**Patrick Février**, secrétaire délégué du Comité d'histoire du ministère de la Transition écologique et solidaire et du ministère de la Cohésion des territoires et des Relations avec les collectivités territoriales

Madame la ministre du Logement vient d'arriver. Le hasard de nos débats est que le père politique de la loi SRU vient de conclure en réagissant aux propos sur l'état de la recherche aujourd'hui.

Madame la ministre, le rôle du Comité d'histoire est d'apporter un certain nombre d'éléments parmi d'autres aux décideurs politiques d'aujourd'hui. Dès 2018, le comité avait envisagé cette journée d'anniversaire et d'études. Il s'est trouvé que le calendrier politique a fait en sorte que le sujet est revenu dans l'actualité. Nous en sommes très satisfaits. Ce matin, des acteurs de l'époque de la genèse de la loi SRU sont intervenus. Nous avons ensuite eu une présentation de l'état de la recherche. Cet après-midi, il y aura à nouveau un état de la recherche et la table ronde finale qui comportera des intervenants et des partenaires que vous avez l'occasion de côtoyer dans votre dialogue aujourd'hui. Je vous laisse la parole, Madame la Ministre.



# Allocution d'Emmanuelle Wargon, ministre du Logement



Emmanuelle Wargon, ministre du Logement © Terra/A. Bouissou

Merci beaucoup. Je suis ravie d'être ici et de saluer Louis Besson, puisque la journée est consacrée aux vingt ans de sa loi, et notamment de l'article 55. C'est intéressant et émouvant d'avoir cette discussion avec vous. Je pense que c'est ce que cette journée va montrer et c'est aussi ce que je vais m'efforcer de dire. Je parle de la pertinence et de l'actualité de la vision politique que vous portiez à travers cette loi et pour laquelle le flambeau s'est transmis de ministre du Logement en ministre du Logement jusqu'à aujourd'hui.

Je voudrais d'abord commencer par re-

mercier le Comité d'histoire et tous les intervenants. C'est plutôt un joli moment que de faire à la fois ce travail d'histoire et de mise en perspective sur vingt ans d'application d'une volonté politique très forte de construction de logements sociaux à travers cette loi et de le relier à une actualité. Comme vous le savez, j'ai pris une initiative politique pour dire que cette loi ne pouvait pas s'arrêter en 2025. J'y reviendrai. Nous avons besoin de trouver la manière la plus intelligente, volontaire et pragmatique possible pour aller au-delà de l'échéance. Je mesure à quel point cela doit d'une certaine manière être bizarre d'avoir proposé et fait

voté une loi en 2000 avec un horizon très lointain à l'époque, et d'être maintenant au moment où nous nous rendons compte que cet horizon lointain s'est rapproché, que la loi a produit des effets, mais que malgré tout cet horizon, même s'il apparaissait très lointain à l'époque, est un horizon qu'il faut redéplacer pour le remettre un peu plus loin et finir d'atteindre les résultats que nous souhaitons atteindre.

Je remercie donc le ministre Louis Besson, tous les anciens ministres qui vont s'exprimer, tous les chercheurs, tous les représentants d'associations, les parlementaires et tous les participants qui suivent ces travaux en visioconférence. Je remercie bien sûr le CGEDD, la DHUP et l'USH qui sont tous associés au déroulé de ce congrès.

Pour commencer mon propos, je voudrais peut-être dire à quel point il est normal que le logement social soit au cœur de nos priorités. 70 % de la population est éligible au logement social aujourd'hui. Se loger est une des grandes priorités de nos concitoyens et la dernière étude de l'OCDE montre que c'est le premier poste de dépense des Français avec 37 % du budget des ménages les plus modestes et 20 % en moyenne sur tous les ménages. Il est donc question de l'accès à un logement abordable et le logement social est au cœur de cette po-

litique. Il est forcément extrêmement important.

La deuxième chose que je voulais mentionner, vous l'avez sûrement déjà dit dans la matinée et cela va se dire pendant toute la journée, c'est que la loi SRU et son article 55 ont eu un impact majeur et nous savons le quantifier. C'est d'ailleurs l'un des intérêts de cette journée. Nous évaluons à environ 1,8 million le nombre de logements sociaux qui ont été construits pendant la période. Nous évaluons environ à 900 000 le nombre de logements sociaux construits dans les communes soumises à l'article 55 dans le cadre de la dynamique SRU. Ce n'est pas toujours le cas dans les politiques publiques, mais je pense qu'il est important de pouvoir quantifier l'impact. Cela veut dire que c'est de l'ordre d'un logement social sur deux qui a été construit grâce à la dynamique de la loi SRU et qui permet une bonne répartition sur le territoire.

Ensuite, les besoins sont encore importants, notamment si nous regardons le nombre de personnes inscrites dans le système national d'enregistrement. Nous sommes autour de deux millions. Cela signifie que nous n'avons pas du tout fini le travail. Ma contribution à l'édifice sera double, je l'espère. La première contribution, c'est que j'ai eu la responsabilité de piloter le bilan triennal 2017-2019. Le ministère a d'ailleurs publié des données sur son site hier consolidant les chiffres sur ce bilan triennal. Comme certains de mes prédécesseurs avant moi, j'ai souhaité être dans une application ferme de cette loi. Je crois qu'une des présentations plus tôt dans

la matinée expliquait qu'avec le mécanisme, on peut avoir une main de fer ou un gant de velours. Nous pouvons avoir un mécanisme théoriquement très prescriptif, mais en réalité appliqué avec plus ou moins de fermeté. J'ai souhaité me placer dans une politique d'application ferme de cette loi SRU.

C'était en partenariat étroit avec les services de l'État puisque ce sont évidemment les préfets qui sont à la manœuvre dans les premières préconisations, puis dans l'application. Nous pouvons dire de ce bilan que nous avons un peu plus de 1 000 communes assujetties à des objectifs de rattrapage. Sur le triennal, nous avons produit un peu plus de logements sociaux que ce qui était souhaité de façon consolidée, puisque nous avons produit 210 000 logements sociaux alors que les objectifs cumulés de rattrapage étaient à 196 000. Mais nous avons un très fort écart entre des communes très volontaristes qui ont produit davantage et des communes nettement moins volontaristes qui n'ont pas atteint les objectifs de la loi SRU. Les communes volontaristes représentent à peu près la moitié des communes déficitaires.

Dans le même bilan triennal, si toutes les communes avaient au moins atteint leurs objectifs, nous aurions une production de logements sociaux beaucoup plus importante. Pour ces fameuses 550 communes qui n'ont pas atteint leurs objectifs, nous avons pour la première fois atteint un taux de sanction d'un peu plus de 50 %. Cela n'est pas un objectif en soi de sanctionner le maximum possible de communes. Cela n'est pas particulière-

ment un plaisir de sanctionner des communes. Par ailleurs, je voudrais saluer les 485 communes qui ont atteint ou dépassé leurs objectifs. Parmi celles qui ne les ont pas atteints, un certain nombre d'entre elles n'ont pas été sanctionnées, pour des raisons tout à fait justes tenant à la dynamique locale et à des contraintes extérieures ou au fait que même si les objectifs ne sont pas atteints, elles n'en étaient pas très éloignées.

Néanmoins, pour que cette mécanique fonctionne, il faut appliquer les sanctions. Cela a été mon choix. Nous avons sanctionné à peu près la moitié des communes qui ne respectaient pas leurs engagements. Pour la suite, je souhaite placer mon action avec trois grandes orientations. La première, c'est de nous donner un objectif ambitieux de construction de logement social en général. Cette année, nous avons atteint 90 000 agréments de logements sociaux alors que notre objectif était à 110 000. C'est évidemment une année particulière. C'est une année de confinement. C'est une année électorale pour les municipales et pour les intercommunalités, avec comme caractéristique d'avoir eu presque quatre mois entre les deux tours des élections municipales. Cela mène à une période de gel politique plus longue que d'habitude.

Néanmoins, nous ne pouvons pas nous satisfaire de cela. Les 110 000 logements sociaux par an étaient déjà un objectif relativement réaliste qui ne correspond pas totalement aux besoins. 90 000 logements sociaux par rapport à 110 000, cela ne va vraiment pas. Je suis donc en

discussion avec l'USH et avec Action Logement pour prendre ensemble une initiative très forte de construction de logement social en 2021 et 2022 pour nous donner des objectifs quantifiés plus importants pilotés sur deux ans et d'être en capacité de les tenir. Je sais que la présidente de l'USH participera à ce colloque cet après-midi.

La première obligation que nous avons, c'est de produire en masse du logement social. La deuxième obligation, c'est de continuer à en produire partout. Nous avons besoin de continuer à en produire partout, ce qui veut dire que la dynamique de la loi SRU, puisqu'elle n'est pas appliquée à 100 % par toutes les communes qui en sont responsables, doit être continuée. C'est donc la discussion que j'ai souhaité avoir avec tous les partenaires. J'ai donné à Thierry Repentin, au titre de la présidence de la commission d'harmonisation SRU qui est une innovation puisque cette commission n'a fonctionné que lors des deux derniers triennaux, au titre aussi de son expérience non seulement d' élu local mais aussi de délégué interministériel à la mixité sociale dans le logement au cours de sa vie précédente, la mission de me faire des préconisations sur la suite.

Les préconisations ne sont pas encore rendues. Thierry Repentin fera partie des orateurs cet après-midi. Il vous en dira peut-être un peu plus. Je vous donnerais peut-être quelques orientations qui me paraissent importantes au moment où je recevrais formellement les conclusions. La première, c'est que la loi SRU a pour objectif de produire du lo-

gement social. Du coup, il y a beaucoup d'interrogations et beaucoup de demandes d'acteurs locaux pour compter davantage de types de logement, d'hébergement ou de type d'accueil au titre des quotas SRU. Je n'y suis pas favorable parce que tant que nous sommes en manque de logement social, je ne pense pas que nous puissions inclure dans l'objectif trop d'objets par ailleurs très utiles et qui répondent à des enjeux de politique publique, mais qui ne sont pas stricto sensu du logement social.

Pour donner un exemple un peu caricatural, j'étais interrogée par des sénateurs, mais je vois que Dominique Estrosi-Sassone est en ligne. Cela permettra de nourrir le débat sur le fait d'intégrer dans les quotas SRU les aires d'accueil des gens du voyage. Autant je pense qu'il faut développer partout des aires d'accueil des gens du voyage, autant je ne pense pas que l'on puisse comparer une place d'aire d'accueil pour les gens du voyage avec du logement social. Ce n'est pas de même nature. Je souhaite donc que les quotas SRU restent des quotas de logements sociaux.

Le deuxième point important pour moi, c'est ce que nous ferons en matière de prorogation de la loi SRU. Cela doit définir un rythme de rattrapage pour les communes qui n'auront pas atteint les 25 % en 2025. Il doit être suffisamment soutenu, voire amplifié dans les communes très éloignées. La question qui nous est posée est de savoir quelle trajectoire proposer, négocier et appliquer vis-à-vis des communes qui sont encore très éloignées des 25 %. Ici, je pense que

nous continuons à mobiliser tous les outils de la loi, y compris les sanctions, et peut-être même les renforcer. Il faut se poser la question de savoir quel est le comportement que l'État doit avoir face aux communes qui refusent le principe même de développer le logement social.

À l'inverse, je suis favorable à des marges d'adaptation pour mieux corrélérer les objectifs SRU aux capacités de production des territoires lorsque les territoires ont des difficultés particulières et lorsque cela s'inscrit dans des démarches sincères, volontaires et constructives. Il va falloir trouver cet équilibre. J'ai toute confiance en Thierry Repentin pour me proposer des solutions différenciées.

Le premier axe d'action est donc de construire davantage de logements sociaux. Le second axe d'action est de continuer la loi SRU, peut-être en différenciant mieux les trajectoires entre les communes qui ont un énorme rattrapage à faire pour lesquelles il faut pousser la logique jusqu'à ce que le rattrapage ait lieu, et les communes moins éloignées, dans une optique volontaire et constructive et pour lesquelles nous pouvons accompagner l'effort.

Le troisième axe est une politique d'attribution au service de la politique de développement de l'offre qui mène vraiment à de la mixité sociale constatée sur le territoire. Je suis absolument convaincue que la mixité sociale dans le logement est un des grands fondements du vivre ensemble. C'est l'un des grands fondements du pacte républicain. Quand nous laissons s'installer des ghettos de riches

ou de pauvres, comme nous pouvons avoir sur le territoire français, nous ne servons pas la République. Ce constat a été fait dans la loi Égalité et citoyenneté. Cela avait mené à ces critères de mixité qui sanctuarisent des objectifs d'attribution de logements sociaux aux ménages les plus précaires, notamment en dehors des cadres de la politique de la ville.

Ces objectifs sont relativement récents, mais quatre ans après, nous constatons que nous n'y sommes pas puisque nous sommes à 15 % en 2019 alors que la cible était à 25 %. Par ailleurs, les outils qui étaient prévus par cette loi, notamment les commissions intercommunales du logement et la signature systématique de conventions intercommunales d'attribution, ne sont pas appropriés. Moins d'un quart des 400 EPCI qui sont soumis au moins à la délibération et la décision d'une politique et d'une vision a formalisé ces outils. Je pense donc qu'il faut que nous allions plus loin. Cette vision est confortée par des travaux de chercheurs. Vous en avez déjà vu un certain nombre présentés ce matin. France Stratégie va présenter son rapport cet après-midi. Il est intéressant.

Il montre qu'il y a une meilleure répartition géographique des logements sociaux partout sur le territoire français sur une longue période. Depuis 2000, la loi SRU y a fortement contribué. C'est une autre preuve de l'efficacité. En revanche, la ségrégation sociale au sein de ces logements sociaux a peu changé. Dit autrement, les ménages les plus précaires continuent à être concentrés dans la partie elle-même la plus précaire

et la plus fragile du parc. La politique d'attribution n'a donc pas permis de lutter contre l'inertie naturelle qui met les personnes les plus en difficulté dans les quartiers les plus en difficulté et les personnes les moins en difficulté dans les quartiers les plus favorisés.

Au-delà d'une politique de construction avec un objectif global et une politique de répartition géographique des logements sociaux à l'échelle des communes, il faut travailler à la répartition au sein des communes et il faut travailler à l'attribution. Qui est logé où ? Dans quels logements sociaux ?

Par ailleurs, en termes de priorité d'attribution, je souhaite que nous remettions à l'honneur avec une initiative politique l'attribution aux travailleurs essentiels et aux travailleurs qui ont besoin d'habiter pas trop loin de l'endroit où ils travaillent. C'est l'un des sujets qui a fortement émergé lors de la crise Covid et du confinement. Ces travailleurs ont un rôle clé dans la vie de la nation, en général et pendant la crise. Ils ont évidemment déjà accès à une partie du parc social. Je ne suis pas en train de découvrir que le parc social doit loger des travailleurs. Heureusement, ils logent des actifs. Néanmoins, je pense qu'il est important de le rendre plus visible et de sanctuariser le principe, de définir un objectif partagé et de faciliter encore leur accès au logement. Sur ce sujet général de la mixité sociale dans les attributions, j'ai saisi le Conseil national de l'Habitat. Il est présidé par Mickaël Nogal. Je l'ai fait pour qu'il formule quelques propositions.

Ici aussi, les propositions seront rendues la semaine prochaine. Globalement, il y a quelques pistes de réflexion. La première, c'est que nos systèmes classiques de construction et d'attribution font que ce sont les logements les plus anciens et les moins attractifs dans lesquels nous logeons les ménages les plus fragiles. Si les mécanismes actuels ne permettent pas de traiter cela, il faut peut-être travailler à astreindre davantage les acteurs pour leur faire respecter des objectifs de mixité, y compris en touchant à la politique des loyers.

De nombreuses associations ont fait des propositions sur ce sujet pour faire en sorte que le niveau de loyer ne soit pas le mécanisme qui produit de la ségrégation sociale parce que les loyers sont plus élevés dans les logements sociaux les plus récents et les plus attractifs. Cela ferait que les ménages les plus modestes que nous souhaitons voir accéder au logement social accèdent forcément à un logement social de moins bonne qualité. Le deuxième point, c'est de lier cette réflexion sur la mixité sociale des attributions à la mise en place de la gestion en flux et de la cotation. Ce sont deux progrès qui ont été apportés par la loi ELAN. Ils se mettent en place en théorie à la fin de l'année 2021. Je dis en théorie, parce que la crise Covid a rendu la préparation de ces réformes plus difficile.

Pour moi, la mise en place de la cotation et de la gestion en flux est une opportunité d'avancer sur la mixité sociale dans les attributions. Je pense donc qu'il faut lier la vision stratégique à l'échelle des EPCI pour avoir une convention qui fixe

des objectifs et la capacité de trouver les bonnes responsabilités et les bons mécanismes opérationnels entre réservataires et bailleurs à travers la cotation et la gestion en flux.

Enfin, la mixité sociale dans le logement n'est pas seulement un sujet de logement social, même si le logement social y est absolument fondamental. Le parc privé peut aussi jouer son rôle. Je souhaite renforcer les mécanismes d'intermédiation locative et l'accès du parc privé aux ménages les plus modestes. Il me semble que cela fait partie d'une politique de mixité sociale dans le logement.

En conclusion, je voudrais simplement redire que les chiffres le montrent à la fois qualitativement et quantitativement : la loi SRU a permis l'accroissement de la production de logement social partout en France. C'est donc une grande réussite. Je voudrais de nouveau saluer les communes. Pour la majorité d'entre elles, elles se sont inscrites dans des trajectoires et des démarches vertueuses. Je voudrais remercier les services de l'État. Je pense aux DDT en particulier, mais aussi aux acteurs du logement social, les élus, les travailleurs sociaux et les acteurs de la première ligne qui ont permis d'atteindre ces résultats. Ils le font, bilan triennal après bilan triennal.

Je souhaite donc redonner une visibilité politique au logement social dans cette triple dimension de construction, de répartition et d'attribution. C'est pour moi un projet qui a vocation à être un projet législatif. Je ferai des propositions au Premier Ministre. Nous les inscrivons

dans le cadre des travaux du gouvernement sur l'égalité des chances. Être la ministre du Logement, c'est être la ministre de l'accès à tous au logement. Le logement social y a toute sa place. Je vous remercie.

### Patrick Février

Merci beaucoup, Madame la Ministre, d'avoir pu trouver un moment dans votre emploi du temps bien chargé, pour la journée que nous organisons sur la loi SRU. Cet après-midi, nous poursuivrons à la fois les travaux des chercheurs, et la table ronde où s'exprimeront certains de vos interlocuteurs. L'objectif est que l'ensemble de notre journée puisse être une des étapes dans la concertation que vous avez engagée sur ce sujet. Je pense que les pistes que vous avez évoquées seront abordées en fin d'après-midi, voire en référence aux travaux des chercheurs. ★





# Session 2

## Les effets de l'article 55 sous le regard des chercheurs



# Les effets de l'article 55 sous le regard des chercheurs

Animée par **Thomas Kirszbaum**, sociologue, chercheur associé à l'Institut des sciences sociales du politique, École normale supérieure de Saclay / Université Paris-Nanterre. et **Alain Weber**, président de la section « Habitat, cohésion sociale et développement territorial » du CGEDD

avec

**Alice Fuchs-Cessot**, maître de conférences en droit public, Université Paris 8, membre du Serdeaut de l'université Paris 1

**Fabien Desage**, maître de conférences en science politique, Université Lille 2, responsable scientifique du laboratoire international associé (LIA CNRS) PRINciPe

**Grégoire Fauconnier**, agrégé et docteur en géographie, enseignant à l'Université Paris Sorbonne, chercheur associé au laboratoire LAVUE

**Anne-Laure Jourdeuil**, enseignante à l'École Spéciale d'Architecture, maître de conférences associée à l'ENSA de Paris-la-Villette, membre du CRH-LAVUE (UMR CNRS 7218)

**Clément Dherbécourt**, chef de projet au département Société et politiques sociales, France Stratégie

## Thomas Kirszbaum

Au cours de la première partie de cet après-midi, nous allons entendre des chercheurs qui ont consacré leurs travaux à l'article 55 de la loi SRU. Sans plus attendre, je donne la parole à Alice Fuchs-Cessot, dont l'intervention a pour titre : « L'article 55 de la loi SRU : une main de velours dans un gant de fer ».

## Alice Fuchs-Cessot

Merci M. Kirszbaum. Je salue tous les intervenants et les participants. Je suis très heureuse d'être parmi vous, au moins virtuellement, à l'occasion du 20<sup>e</sup> anniversaire de la loi SRU. 2020 est la date butoir qui avait été initialement fixée par l'article 55 aux communes pour atteindre le quota obligatoire de 20 % de logements sociaux sur leur territoire.

À l'époque, comme l'a rappelé tout à l'heure Madame la Ministre, cette date paraissait bien lointaine et tous les espoirs étaient permis pour faire avancer la mixité sociale de l'habitat dans notre pays, même si cette disposition rencontrait des hostilités. Cela a été dit ce matin. Aujourd'hui, à l'occasion de cet anniversaire, l'heure d'un premier bilan a sonné. Je pense qu'il est très important de le faire alors même que l'échéance a été décalée à 2025, pour identifier ce qui a fonctionné et ce qui a moins bien fonctionné. Or, je voudrais dire un mot de ce bilan. Il n'est pas évident à dresser, tout du moins au niveau des détails que souhaiterait atteindre la chercheuse que je suis. Nous n'avons pas en France une culture de l'évaluation et de la transparence bien ancrée. Il faut le reconnaître, même si des efforts sont faits dans cette direction.

Il est aussi vrai que l'évolution du champ d'application de l'article 55 complique l'analyse. Il y a tout de même des grands traits qui se dessinent au bout de 20 ans. Ces traits montrent un bilan très mitigé de l'article 55, même si on ne peut que saluer l'augmentation du nombre de logements construits depuis 2000.

Vingt ans après l'adoption de l'article 55, le succès est loin d'être au rendez-vous dans toutes les communes visées. À Neuilly et à Paris, nous l'avons dit, les effets n'ont clairement pas été les mêmes. Il faut rappeler que le but principal de cette loi, c'est le droit de vivre partout. Cela a été dit par Marianne Louis ce matin. Ce but n'est pas encore atteint. En outre, de manière générale, si le nombre de logements sociaux produits a régulièrement augmenté, le taux

moyen par rapport au nombre de résidences principales est demeuré d'une stabilité confondante. Voilà encore un chiffre qui est rarement publié. Le quota de logements sociaux est aux alentours de 13,5 % sur le territoire des communes déficitaires. Or c'est sur le respect d'un quota nettement plus élevé que repose le dispositif SRU.

Comment expliquer alors le décalage si important entre l'objectif posé dans la loi et ce résultat ? L'analyse des réformes législatives qui se sont succédé depuis 2000, mais aussi les données statistiques que j'ai pu rassembler montrent un double mouvement qui peut au moins en partie l'expliquer. Alors que le législateur a souhaité enfermer les communes dans un gant de fer en leur imposant de satisfaire des quotas obligatoires en matière de logements sociaux, la main de l'exécutif est souvent de velours lorsqu'il s'agit de mettre ce dispositif en œuvre.

Voyons d'abord le premier trait, le gant de fer. De quoi s'agit-il précisément ? Lorsqu'il a été adopté, l'article 55 a été vécu comme révolutionnaire parce qu'il imposait en matière de logement social des contraintes inédites aux communes. Cet article a un historique. Nous en avons parlé ce matin. C'est son aspect contraignant qui a attiré toutes les attentions et les passions. Le législateur a décidé pour la première fois de soumettre les communes qu'il considérait comme déficitaires en logements sociaux à deux obligations de résultat. Il s'agissait, d'une part, d'atteindre un quota de logements sociaux à une date butoir. D'autre part, il s'agissait de satisfaire des objectifs trien-

naux déterminés par les préfets dans un cadre fixé par la loi.

Voilà pour la dureté principale de l'article 55. Au fil du temps, le législateur a cherché à améliorer le dispositif. Cette volonté de perfectionnement s'est surtout traduite par son durcissement. D'abord, à plusieurs reprises le champ territorial de l'article 55 a été étendu, aboutissant à augmenter le nombre de communes visées. Ensuite, pour les communes situées en zone tendue, le taux exigé est passé de 20 % à 25 %. Enfin, à partir de 2013, cet article s'est aussi préoccupé de la qualité des logements en imposant une part minimale de logements les plus sociaux.

Quant aux préfets, ils se sont progressivement vus dotés de nouveaux pouvoirs, uniquement à l'égard des communes carencées, avec notamment la possibilité d'accorder des permis de construire. Et puis, cela a aussi été dit, les pénalités financières pouvant être prononcées à l'égard des communes carencées ont été alourdies. La première remarque est que tous ces durcissements, pas plus que les grands principes fondateurs originels du dispositif, n'ont jamais fait les frais de l'alternance. On peut s'en étonner, dès lors que la droite s'est toujours posée plus ou moins ouvertement en contemptrice de l'article 55. Un effet cliquet mérite à cet égard d'être relevé. Il s'explique sans doute par le nombre de demandeurs de logements sociaux toujours très important dans notre pays.

Une explication supplémentaire réside aussi dans le fait qu'au fil du temps,

tant la droite que la gauche se sont finalement entendues pour assouplir d'autres aspects du dispositif. Celui-ci comportait déjà à l'origine certaines douceurs, puisque son caractère punitif ne concerne que les communes qui ont fait l'objet d'un arrêté de carence. Ces douceurs ont été progressivement multipliées. D'abord, le législateur n'a eu de cesse d'élargir la notion de logement social, au sens de l'article 55. Puis, la date butoir a été décalée à 2025. Enfin, depuis 2015, le législateur se préoccupe d'adoucir l'entrée dans le dispositif de nouvelles communes. C'est ainsi de façon subreptice que ce gant de fer a été entaillé. Malgré la volonté affichée de fermeté pour faire progresser la mixité sociale de l'habitat, les hésitations du législateur doivent être soulignées.

Ces hésitations nous les retrouvons dans la mise en œuvre de l'article 55 par le pouvoir exécutif. En la matière, il use bien souvent d'une main de velours. Tel est l'objet du second trait du bilan de l'article 55 que je souhaite mettre en lumière aujourd'hui devant vous.

Au fil des réformes, les préfets ont vu leurs pouvoirs renforcés, mais le caractère discrétionnaire de ces pouvoirs et la façon dont ils les utilisent doivent aussi être soulignés. En effet, l'aspect contraignant et punitif de l'article 55 dépend largement du bon vouloir des représentants de l'État sur les territoires. Lorsqu'une commune ne satisfait pas à ses objectifs triennaux, c'est au préfet qu'il revient de décider s'il adopte un arrêté de carence dans le respect de conditions fixées par la loi. Or, le bilan

que j'ai pu dresser montre que l'adoption de ces arrêtés de carence est loin d'être systématique et a beaucoup varié selon les périodes. Rapidement, pour la première période triennale, 41,5 % de ces communes seulement avaient fait l'objet d'un arrêté de carence, contre 88 % pour la deuxième période triennale et 57 % pour la quatrième période triennale.

La ministre nous apprenait ce matin que pour la dernière période, nous étions à 50 %. La moitié seulement des communes qui ne remplissent pas leurs objectifs a donc pour cette période été déclarée en carence. Cette parcimonie à recourir à l'arrêté de carence est d'autant plus lourde de conséquences que la faculté d'utiliser les autres pouvoirs que le législateur a conférés aux préfets dépend de l'adoption de cet arrêté. De même que la sanction financière dépend aussi de leur adoption. En la matière, nous retrouvons une grande frilosité.

Les préfets peuvent majorer le prélèvement des communes carencées, mais cette majoration peut varier de 0 % jusqu'à 500 %. Or, au cours des deux dernières périodes triennales, aucun prélèvement n'a été quintuplé. Durant la cinquième période, 52 communes sur un total de 195 communes carencées ont vu leurs taux de prélèvements majorés de 0 %. Ce chiffre monte à 54 communes pour la dernière période. Quand nous regardons le taux de logements sociaux relevés chez les communes dont le prélèvement n'a pas été majoré, nous constatons qu'elles sont 31 à avoir un

taux inférieur à 15 %. Vous reconnaîtrez que nous sommes ici bien loin de la fermeté affichée.

Malheureusement, nous manquons d'éléments pour analyser de façon plus fine et systématique la mise en œuvre de la procédure de carence. Nous ne disposons pas en effet de données nous permettant de savoir dans quelle mesure les préfets ont respecté ou non les consignes qui leur ont été données au niveau central. Cela d'autant plus que les instructions qui se sont succédé en la matière ont eu des contenus variables, avec des consignes plus ou moins claires. Je pense notamment à l'instruction du 23 juin 2020 que nous pouvons qualifier d'équivoque et alambiquée. Assurément, le bilan de la mise en œuvre de la procédure de carence par l'État mériterait d'être approfondi notamment d'un point de vue qualitatif.

La main de velours de l'exécutif se manifeste aussi dans le nouveau pouvoir qui a été accordé au Premier ministre depuis 2017 en matière d'exemption. Depuis cette date, c'est à lui qu'il revient de décider des communes qui seront exemptées, alors que nous étions jusqu'à présent dans un système purement législatif et réglementaire. Dans ce choix, le Premier Ministre dispose d'une marge de manœuvre pour choisir les heureux élus, si j'ose dire. La procédure se déroule dans une grande opacité. Et nous manquons de données pour calculer précisément la proportion des communes effectivement exemptées par rapport au nombre total de communes susceptibles de l'être. Mais il semble bien

qu'il y ait ici aussi de la largesse. À plusieurs reprises, le gouvernement s'est targué de l'augmentation sensible du nombre des communes exemptées, notamment dans des réponses à des questions écrites. Pour la période 2018-2019, ce nombre était près de quatre fois plus élevé que sous l'empire de la procédure antérieure.

Vingt ans après son adoption, le bilan de l'article 55 est donc très mitigé. Certes, le principe même des quotas des logements sociaux peut être considéré comme un relatif succès, car la proportion des communes déficitaires respectant leurs objectifs a augmenté depuis 2000. Elles étaient 51 % à l'issue de la première période triennale et 62 % à l'issue de la quatrième. Malgré tout, l'évolution demeure encore insatisfaisante. Surtout, les résultats demeurent très inégaux entre les communes déficitaires. Je l'ai dit en introduction : les bons élèves côtoient les mauvais, voire les très mauvais élèves. C'est sans doute ici que réside le plus grand échec de l'article 55.

Si nous voulons que la mixité sociale de l'habitat soit une réalité partout dans notre pays, de nouvelles réformes pourraient peut-être être envisagées. Le caractère discrétionnaire des pouvoirs de l'exécutif et des préfets pourrait être questionné. Il convient ensuite de regarder la réalité en face. Les quotas de logements sociaux tels qu'ils sont actuellement fixés ne seront pas atteints par toutes les communes SRU en 2025. Or, cela a été dit ce matin, la loi ne doit pas être une loi de papier. La question se pose alors de savoir si les taux fixés sont

vraiment adéquats, à la fois dans leur chiffrage, mais aussi dans leur caractère peu différencié selon les territoires.

À cet égard, il serait intéressant d'avoir un bilan qualitatif d'envergure pour que le législateur puisse réfléchir sereinement et sans tabou à ces taux. Enfin, indépendamment d'éventuelles réformes, pour que la mixité sociale de l'habitat progresse de façon effective partout en France, il est plus que temps pour l'exécutif de se départir de cette main de velours et de sanctionner systématiquement et plus durement les communes qui ne respectent pas leurs objectifs triennaux. N'oublions pas que ce sont plus de deux millions de nos concitoyens qui sont encore en attente d'un logement social. Je vous remercie pour votre attention.

### Thomas Kirszbaum

Merci Alice. Vous êtes juriste, mais je trouve d'une certaine façon que votre analyse vient à l'appui des résultats de ce qu'a montré la science politique. J'ai un peu parlé ce matin de la figure du préfet, immergé dans les territoires où prévaut une logique d'arrangement avec les maires. De nombreux analystes s'accordent à dire qu'il y a eu une très large sous-exploitation des pouvoirs du préfet jusqu'à présent. Cela peut d'ailleurs expliquer aussi pourquoi le nombre de communes déficitaires est resté relativement stable, au moins dans la période qui va de 2002 à 2013.

D'une certaine façon, cette sous-exploitation des pouvoirs du préfet transparait en creux dans les consignes de ferme-

té adressées aux préfets par l'État central, qui se sont grandement multipliées à partir des années 2010. Il y a aussi eu la nomination en 2015 d'un délégué interministériel à la mixité sociale dans l'habitat, chargé notamment de superviser la nouvelle procédure des contrats de mixité sociale.

Je voulais vous demander si vous aviez des remontées de différents territoires qui permettraient de savoir si ces injonctions et consignes de fermeté ont eu des effets qui seraient peut-être lisibles dans des résultats quantitatifs. Estimez-vous en particulier que les contrats de mixité sociale correspondent à un véritable renforcement de la contrainte étatique ? Ou bien peut-être correspondent-elles à l'ouverture d'un nouvel espace de négociation entre les maires et les préfets ? Ce qui voudrait dire que les contrats de mixité sociale participent ou confortent un assouplissement dans l'application de l'article 55 par l'État local.

### Alice Fuchs-Cessot

Je manque malheureusement de données et d'interlocuteurs au niveau des préfetures. Je peux dire qu'au niveau des consignes de l'État central, lorsque nous lisons le tout dernier texte de cet été, les consignes sont loin d'être claires. Il y a cette idée qu'il faudrait prendre en compte la bonne volonté de certaines communes et la fermeté n'est pas si clairement affichée que cela. En la matière, cette idée d'afficher le nom des communes carencées est avancée. Il y a besoin de plus de transparence à la fois à ce niveau, mais aussi au niveau des actions conduites par l'État, et notamment par les préfets.

Nous avons besoin d'en savoir plus, et très régulièrement. Il serait bon d'avoir les informations tous les ans. Pour ce qui concerne le contrat de mixité en tant que tel, pourquoi pas ? Ce qui importe à mes yeux, c'est de rendre effective l'obligation fixée par le législateur. Malgré tout, cela a aussi été dit ce matin, il revient à l'État d'appliquer la loi. Quand j'apprends que nous ne sommes encore qu'à 50 % de communes déclarées en carence alors qu'elles ne respectent pas leurs objectifs, nous allons pour moi ici au-delà d'une prise en compte de problématiques particulières à la marge. 50 %, ce n'est que la moitié. Or, la loi dit ce qu'elle dit. Ou alors, il faut revoir et affiner les objectifs selon les territoires. Après tout, pourquoi pas, mais avec des critères clairement établis.

### Thomas Kirszbaum

Préconisez-vous une forme de déterritorialisation du suivi et du contrôle des communes SRU ? Ce serait une forme de recentralisation. Cela existe d'ailleurs partiellement avec la commission nationale.

### Alice Fuchs-Cessot

Non, pas nécessairement. Je pense qu'il y a une volonté politique. Madame la ministre semblait assez déterminée ce matin. Je pense que la transparence est une clé. Honnêtement, il y a eu quelques progrès à la marge, mais cette transparence n'est pas encore suffisante. Elle n'est pas assez régulière. Nous avons besoin de pouvoir comparer des données comparables. Il y a tout un travail de bilan qui n'est pas totalement conduit à son terme. Quelque part, cela con-

duit aussi à cette situation qui est que la loi n'est pas encore suffisamment appliquée.

### Thomas Kirszbaum

Nous verrons si votre message porte jusqu'au ministère, puisque des représentants du ministère sont présents ici. Nous verrons aussi toute à l'heure si des questions des internautes s'adressent directement à vous.

Je me tourne vers Fabien Desage. Nous allons rester dans les aspects politico-institutionnels de la loi SRU. Vous avez intitulé votre intervention « L'article 55 de la loi SRU : conditions de possibilités et angle mort d'un volontarisme réformateur ». Je vous laisse vous exprimer et nous dire quelle est votre analyse de la question du volontarisme de l'État à l'épreuve des dynamiques territoriales.

### Fabien Desage

Merci Thomas. Effectivement, mon intervention s'inscrit dans la continuité de celle de ma collègue. Ce sera peut-être avec un angle ou une épistémologie un peu différente, mais vous trouverez beaucoup de liens. Cela fait maintenant une petite dizaine d'années que je travaille sur cette loi SRU, et notamment sur son volet logement et son fameux article 55. Ce sont des travaux qui sont toujours en cours et qui aboutiront, assez prochainement je l'espère, à une publication nouvelle sur la question.

Je me suis intéressé à cette loi et aux politiques du logement social après des premières recherches et une thèse de doctorat en sciences politiques qui a été

soutenue en 2005. Elle était consacrée à l'intercommunalité et à l'institutionnalisation des consensus intercommunaux. Il est important de dire d'où cela vient parce que cela aura un lien direct avec ce que je vais vous dire sur la loi SRU. Pour le dire vite, j'essayais d'étudier cela dans ma thèse, notamment à travers l'étude de la communauté urbaine de Lille appréhendée sur le temps long. J'essayais de montrer comment s'était mis en place de manière précoce un mode de gouvernement de l'intercommunalité à huis clos, entre maires notamment, neutralisant les clivages partisans dans ces instances. Pour le meilleur, mais surtout pour le pire.

Le pire, c'est la conservation d'une logique municipaliste contre les intentions réformatrices des années 1960 pour les communautés urbaines. Je vais le dire forcément vite et un peu mal, mais je vais essayer de développer. Ces pratiques municipalistes anéantissent toute capacité redistributrice et planificatrice de ces instances, à rebours des intentions réformatrices des années 1960 qui avaient été réaffirmées lors de la loi Chevènement de juillet 1999, avec une diffusion sur le territoire national des communautés d'agglomérations et de communes.

Ce premier travail a donné lieu à un ouvrage dont je me permets de parler, co-écrit avec David Guéranger. Il s'intitule « La politique confisquée ». Il revient sur la manière dont se sont mises en place les réformes intercommunales, appréhendées de manière empirique. Nous le faisons non seulement en regardant

quelles étaient les intentions réformatrices, mais aussi en analysant ce qu'elles deviennent ensuite. Comment ces intentions sont domestiquées et neutralisées, notamment par les élus locaux ? Nous verrons que je raconterai une histoire assez similaire à propos de la loi SRU.

J'en viens donc à m'intéresser aux politiques intercommunales du logement après ma thèse de doctorat, à la fin de la première décennie 2000. C'était d'ailleurs suite à un appel à recherche du PUCA, à un moment où ces instances intercommunales montaient en puissance, en tout cas sur le papier. Elles se voyaient en effet dotées d'un ensemble de nouvelles compétences en matière de logement et d'habitat. C'est notamment le moment de la délégation des aides à la pierre par l'État en échange de la prise de compétence par les communautés urbaines qui deviendront plus tard les métropoles. Je parlerai essentiellement de ces grandes agglomérations.

Cette fin des années 2000 est donc un moment où je commence à m'intéresser à ces politiques du logement social au niveau local, et notamment à la position des communes concernées par la loi SRU et notamment par son article 55, au sein de l'agglomération lilloise, mais aussi l'agglomération nantaise. Dans ces territoires, je vois progressivement émerger une acceptation de la loi SRU. Cela a été dit ce matin et rappelé par Thomas Kirszbaum dans la revue de littérature. Il s'agit d'un nouveau consentement à cet objectif, alors même que la loi était très contestée au début des années 2000.

Je suis donc parti d'une étude empirique de la mise en œuvre de la loi SRU, et notamment de l'objectif de 20 % de logements sociaux dans les communes concernées par l'article 55. J'ai produit un certain nombre d'articles à partir de ces recherches. Le premier article sur la question a été publié en 2012 dans la revue *Géographie, économie et sociétés*. J'y reviens sur la manière dont la loi est appliquée localement, notamment dans les communes résidentielles privilégiées de plus de 3 500 habitants des agglomérations lilloise et nantaise. C'est important à dire, parce que j'ai procédé un peu différemment de la manière dont on procède habituellement : je suis plutôt parti de la mise en œuvre de la loi, pour m'intéresser aujourd'hui davantage à l'amont, c'est-à-dire à l'élaboration de la loi. J'ai d'abord regardé ce que faisait et ce que ne faisait pas la loi au niveau local. J'ai montré comment elle était neutralisée, court-circuitée et domestiquée par les acteurs locaux. Aujourd'hui, je m'intéresse davantage aux intentions réformatrices et à la genèse de cette loi originale. Ce mouvement que l'on pourrait qualifier de rétroactif est directement lié à l'émergence d'un certain nombre d'énigmes et de questions de recherche sur lesquelles je reviendrais très brièvement aujourd'hui. Elles découlent de l'analyse de cette mise en œuvre localisée. Quand on se penche sur la loi SRU, on est frappé par un certain nombre de paradoxes et de contradictions qui sont au cœur de ma recherche actuelle. Cette loi interroge plus généralement l'action publique et l'action réformatrice notamment, c'est-à-dire la volonté de transformer la réalité.

La fortune de cette loi SRU est assez révélatrice des dynamiques de l'action publique contemporaine et des obstacles au volontarisme réformateur. Elle apparaît à la fois comme une loi particulièrement ambitieuse et volontariste mais aux résultats assez limités.

Cette loi est d'abord ambitieuse par sa densité législative. Il y a l'intensité et la durée des débats, l'emphase du vocabulaire employé. Il est ainsi question de loi sociétale, de solidarité, de mixité, de projection dans l'avenir des villes... C'est un élément important, mais il y a aussi l'originalité du dispositif de l'article 55 et sa dimension contraignante. Ma collègue vient de le rappeler.

Il faut le redire et insister sur ce point. Je parle ici en tant que politiste un peu spécialiste de ces questions de réforme du local par le centre. En fait, les dispositifs contraignants comme l'article 55 sont très rares dans l'histoire de la V<sup>e</sup> République, et *a fortiori*, dans l'histoire de la République en France. Il y a un point important à rappeler. La France n'est pas le pays d'un centralisme descendant, comme on le dit parfois à tort. C'est au contraire le pays de ce qu'un collègue sociologue des organisations décédé, Pierre Grémion, appelait le « jacobinisme apprivoisé ». Autrement dit, la France est le pays d'intentions réformatrices centrales très fortement imprégnées et influencées par les dynamiques locales.

La bonne et simple raison est que nous avons affaire, en France, à un État unitaire. Nous ne sommes pas dans un

contexte fédéral. Mais nous sommes dans un contexte unitaire dans lequel le local est très représenté au niveau central, notamment au Parlement. Encore aujourd'hui, même si c'est moins vrai, le législateur est très représenté au niveau central, à travers le cumul des mandats mais aussi à travers le rôle des associations d'élus locaux qui constituent des lobbies très puissants. Cela n'a pas été complètement remis en cause par la V<sup>e</sup> République. Toute loi qui tente de modifier l'organisation territoriale ou la répartition des pouvoirs entre le Centre et la périphérie est soumise à des phénomènes de négociation permanente.

À travers son article 55, la loi SRU de décembre 2000 apparaît donc comme une réforme originale et volontariste, dans la mesure où elle impose une norme nationale et où elle prévoit les mécanismes de sanction (« le prélèvement obligatoire ») qui s'imposent aux communes. C'est donc une première énigme : comment expliquer que le législateur soit parvenu à faire adopter cette disposition contraignante ?

Je n'ai pas le temps de revenir longuement dessus, mais il y a quelques éléments explicatifs qui tiennent au contexte particulier de ces années 1990. Il y a d'abord le retour inattendu de la gauche au pouvoir, suite à la « dissolution » de l'Assemblée par le Président Jacques Chirac. Il faut savoir que globalement les gouvernements qui reviennent de la sorte mais qui ne sont pas attendus sont toujours beaucoup plus volontaristes que quand il faut prévoir, anticiper ou convaincre beaucoup de gens sur ses



réformes. Je n'ai pas le temps de développer, mais la loi sur les 35 heures par exemple est tout à fait emblématique de cela. C'est parce que le gouvernement Jospin arrive un peu par surprise au pouvoir qu'il développe un ensemble de propositions qu'il aurait sûrement atténué sinon.

De nombreux éléments explicatifs touchent également aux profils particuliers des réformateurs, qu'il s'agisse des ministres ou de leur entourage. Vous l'avez senti ce matin. Vous l'avez entendu à travers les témoignages de Louis Besson. Nous pourrions aussi revenir sur le profil de Jean-Claude Gayssot, ancien cheminot devenu ministre, mais aussi de hauts-fonctionnaires comme Christian Nicol ou Francis Rol-Tanguy. Nous aurions aussi pu ajouter Gilbert Santel ou Patrice Lanco.

Ce sont des hauts fonctionnaires très respectés et très compétents dans leurs domaines. En même temps, ils ont une vocation militante au sens noble du terme, avec l'idée de défendre le logement social et des objectifs de justice sociale qui leur viennent souvent de leur socialisation. Ils sont en quelque sorte prêts à pousser cette réforme et à soutenir une option volontariste. Ce d'autant plus qu'ils font le constat d'un échec relatif du dispositif incitatif qui avait fait suite à la loi LOV, en matière de construction de logements sociaux.

Le dernier élément favorable sur lequel j'insisterai rapidement est le rôle du contexte associatif, avec de nouvelles associations de défense de droit au loge-

ment. Elles se renforcent et seront plus proches de ces réformateurs, qui ont parfois soutenu discrètement leur création. C'est le cas de la fondation Abbé Pierre notamment. C'est aussi le cas du DAL, Droit au logement. On peut aussi parler de la Confédération Nationale du Logement (CNL), avec un ministre communiste à l'époque, Jean-Claude Gayssot. Nous avons donc une configuration qui fait que ces associations vont jouer un rôle nouveau. Nous verrons à quel point il sera important. Il y a donc une fenêtre d'opportunité assez favorable à l'adoption de cette loi qui apparaît volontariste et assez contraignante.

L'autre énigme intéressante, mais ici aussi paradoxale et qui émerge rapidement quand on se penche sur la loi SRU, c'est le fait que l'objectif de 20 % de logements sociaux, qui avait suscité de nombreuses oppositions au départ, semble progressivement accepté et même adopté par les élus locaux. Ici aussi, je vais passer très rapidement sur ce constat qui a été fait et que j'ai développé dans mes travaux, même si je reviendrai un peu sur les raisons surprenantes et paradoxales de l'acceptation de cet objectif. Ce constat permet de dire que la réussite de la loi SRU est peut-être une réussite un peu en trompe-l'œil. Pour le dire autrement, ce qui a réussi n'est pas forcément conforme à ce que voulaient faire les réformateurs avec cette loi.

Comment expliquer donc ce qui apparaît comme un ralliement des élus locaux, même de droite à cette loi ? Comment expliquer que des communes

périurbaines qui y étaient opposées ont fini par accepter l'injonction à construire du logement social. Comme expliquer ce qui apparaît comme la conversion d'élus qui étaient historiquement opposés à cet objectif de constructif de logements sociaux, alors même que l'ampleur des amendes n'est pas suffisamment dissuasive pour expliquer ce revirement ?

Le premier élément à mettre en avant, et qui a été aussi évoqué ce matin, c'est ce que j'appelle dans mes travaux un « gouvernement par le déshonneur ». Les réformateurs centraux dont je viens de parler vont assez vite trouver des relais au niveau local. J'ai beaucoup travaillé sur les fonctionnaires des services de l'habitat qui vont épouser ces objectifs de diffusion du logement social et qui vont essayer de convaincre les élus locaux qu'ils côtoient de construire. Vont donc se créer des coalitions locales favorables à ces objectifs de construction, qui usent notamment de la stratégie du palmarès, ou plutôt du classement du « plus mauvais élève ». Il s'agit, avec la complicité des associations de défense du droit au logement, de pointer du doigt des élus qui échapperaient à ces objectifs de solidarité et d'accueil des populations démunies.

Cela devient de plus en plus compliqué. Je n'ai pas le temps de développer, mais j'ai de nombreux extraits d'entretien d'élus qui me disent qu'ils « en ont eu marre d'être pointés du doigt », d'être considérés comme les mauvais élèves de la classe. Cette stratégie a vraiment un effet dissuasif qui pousse à minima ces maires des communes périurbaines à

« donner des gages ». Cela ne veut pas dire qu'ils sont prêts à renverser les déséquilibres, mais qu'ils se sentent obligés de donner des signes de bonne volonté.

L'autre élément plus fondamental permet de parler d'un point essentiel sur lequel je voudrais revenir très rapidement. Ces fonctionnaires territoriaux vont en quelque sorte convaincre les élus et les maires des communes article 55 qu'il existe un besoin en logement social chez eux. Ils vont montrer, parce que c'est le cas, que dans toutes les communes, même les plus résidentielles, il y a toujours une demande endogène en logement social. Il y a toujours un stock de ménages éligibles. Leurs revenus leur permettent d'entrer sous les plafonds des logements PLS, mais aussi éventuellement des logements PLUS et PLAI<sup>1</sup>. J'allais dire que c'est presque une découverte pour certains élus des communes privilégiées de se rendre compte que dans une commune très riche comme Neuilly-sur-Seine, du point de vue du revenu des ménages, près de 20 % d'habitants sont éligibles à un logement social. Ce n'est pas étonnant quand on sait que presque 65 % des ménages en France sont éligibles à un logement social. Même dans les communes riches, on retrouve une proportion non négligeable de ménages plus modestes.

Cela change tout, mais peut-être pour de mauvaises raisons. Je m'explique. Les élus locaux et les maires se disent que construire du logement social ne signifiera pas forcément faire venir des pauvres issus d'autres communes. Cela revient en fait à construire des logements pour

des ménages de leurs communes ou de jeunes décohabitants, à des personnes en situation de rupture biographique suite à un divorce. Les maires se rendent ainsi compte qu'ils pourront attribuer les nouveaux logements sociaux aux ménages de leur commune, mais aussi défendre cet objectif au niveau municipal à travers ce que j'ai qualifié dans mes travaux de « préférence communale » plus ou moins avouée.

C'est d'autant plus faisable pour ces élus qu'il y a un point aveugle total dans la réforme sur cette question des attributions. C'est comme cela que j'ai intitulé un de mes premiers articles sur le sujet : « 20 % de logements sociaux mais pour qui ? » Le flou autour de cette question des attributions et des ménages visés donne une grande latitude aux commissions d'attributions elles-mêmes, mais aussi par tous les processus en amont (rendez-vous préalable, tri opéré par les centres communaux d'action sociale, CCAS, des communes) pour que s'exerce in fine une préférence communale bien démontrée. Cette préférence, que j'ai démontrée dans mes travaux, est assez compliquée à objectiver parce que les données ne sont pas simples à obtenir. On peut comprendre pourquoi, puisqu'elles mettent en évidence des processus discriminatoires.

En théorie, la préférence communale est illégale. Les commissions d'attribution des logements et de l'examen de l'occupation des logements (CALEOL) ne peuvent plus y avoir recours de manière formelle et explicite. Mais en recoupant des données sur les flux communaux en

matière d'attribution, j'ai pu démontrer l'exercice de cette préférence communale. Alors même qu'il existe une demande externe souvent très supérieure à la demande interne dans les communes résidentielles périurbaines de l'agglomération lilloise, quand on regarde à la fin, les demandes communales sont très majoritairement privilégiées dans les attributions des nouveaux logements sociaux construits grâce à la loi SRU (autour de 80% des attributions). La plupart des ménages attributaires des logements sociaux viennent de la commune ou ont des liens directs avec la commune, qu'ils soient familiaux ou professionnels.

Je voulais insister aussi sur l'idée qu'en promouvant cette diffusion du logement social, comme l'a dit Thomas Kirszbaum ce matin, les réformateurs confondent le logement social et les populations auxquelles sont destinés ces logements. Ils oublient en quelque sorte la diversité très grande des ménages et font comme s'il s'agissait de la même chose, des mêmes objectifs.

Comme l'a montré un très grand nombre de travaux récents, des ménages du premier quartile qui habitent les quartiers prioritaires de la politique de la ville (QPV) ne peuvent toujours pas ou très peu accéder à ces nouveaux logements construits par la loi SRU, qui sont majoritairement construits dans des communes périurbaines. C'est le point aveugle.

Le point aveugle porte aussi sur les conditions de la mise en œuvre de la réforme. Pour le dire vite, et ce n'est pas

un procès qui leur est fait, il aurait été très difficile de penser l'inverse, mais les réformateurs prennent leurs rêves pour des réalités, si je puis dire. Notamment sur le fonctionnement des intercommunalités. Ils pensent que les structures intercommunales rééquilibreront l'offre de logement social sur le territoire, et ils oublient que les intercommunalités ne sont pas des instances souveraines qui planifient et qui décident au-dessus des communes. Ce sont des instances qui sont gouvernées au consensus, dans des compromis qui ménagent l'autonomie des maires. Jamais les intercommunalités ne remettent en cause le pouvoir d'attribution des maires, même quand elles en auraient théoriquement la possibilité.

Quand on transfère les moyens d'attributions à ces instances, on ne renforce donc pas les logiques souveraines à l'échelle du territoire. Ce dernier point fait le lien avec ce qu'a dit ma collègue Alice Fuchs-Cessot juste avant, concernant les préfets. C'est la même histoire. Thomas Kirszbaum l'a redit, jamais les préfets dans la Ve République n'ont été les applicateurs zélés de réformes centrales de manière uniforme. Nous pouvons à nouveau citer un précurseur de la sociologie des organisations, Jean-Pierre Worms. Dans un article de 1966, il parle du « préfet et de ses notables ». Nous pourrions presque renverser l'expression et dire aujourd'hui qu'il s'agit parfois des « notables et leur préfet ». Les préfets doivent aussi combiner des attentes très contradictoires de la part du centre. Ils ne doivent pas faire de vagues. Ils ne doivent pas se mettre mal avec des élus importants pour le gouvernement

en place et qu'ils doivent ménager.

Je ne prends que cet exemple, parce qu'il faut aussi lancer le débat. Alors qu'elle est très en retard en matière de production de logements sociaux, la ville de Nice n'a par exemple pas été carencée lors du dernier bilan triennal. Est-ce étonnant ? Quand on sait qui est le maire de Nice, quand on sait le rôle et la proximité qu'il peut avoir aujourd'hui avec le gouvernement, on voit qu'il est très compliqué aujourd'hui pour le préfet de PACA de décider pour la ville de Nice et d'imposer quelque chose à son maire, Christian Estrosi.

Pour conclure, mon intervention entend vous convaincre de tout l'intérêt d'avoir des approches étayées de sciences sociales sur la mise en œuvre de la loi et, plus largement, sur ce qu'est une réforme. Une réforme n'est jamais qu'un texte, mais c'est toujours un texte à l'épreuve de réalités locales, d'un système politico-administratif local, qui peut ou ne peut pas, veut ou ne souhaite pas le mettre en place. Plus généralement et plus fondamentalement, la loi SRU invite à mon sens à réfléchir aux conditions de la « capacité politique ». C'est un peu jargonneux, mais cela veut dire qu'il faudrait toujours se poser la question des conditions nécessaires pour faire appliquer des lois qui transforment – ou menacent de transformer – fondamentalement l'ordre social. La ségrégation socio-spatiale est un élément fondamental de l'ordre sociopolitique. Et la remettre en cause est l'une des choses les plus difficiles à faire pour une autorité politique. Il s'agit de trans-

former et de modifier cet ordre social, même à la marge. Les résistances sont très grandes.

Le paradoxe aujourd'hui, c'est que nous sommes dans un contexte où il y a une crise très forte de la représentation politique. Ce n'est pas seulement moi qui le dis. Il y a une crise de la démocratie représentative, une faible légitimité de ces instances, et c'est à celles-là mêmes que l'on demande de faire ce qu'il y a de plus difficile à faire en démocratie : transformer l'ordre socio-spatial, même marginalement. Cela nous invite à réfléchir, de manière plus large encore, aux conditions de la souveraineté en démocratie, comme condition d'efficacité de l'action publique transformatrice.

### Thomas Kirszbaum

Merci Fabien. Vous tentez l'exercice difficile d'articuler une analyse de niveau national et une analyse de niveau territorial en précisant d'ailleurs que vous avez commencé par analyser les choses à l'échelon local. Je voudrais vous relancer en revenant sur la question des intercommunalités. C'est un maillon très important dans toute cette affaire. L'intercommunalité a été considérée par le législateur à la fois comme le niveau le plus pertinent pour mettre en œuvre des politiques de l'habitat, et en même temps comme un garde-fou face aux pratiques ségrégatives des communes. C'était d'ailleurs aussi la logique de la loi Chevènement de 1999.

Nous avons donc d'un côté des EPCI qui sont chargés au plan externe de relayer et éventuellement d'adapter les

objectifs nationaux à travers les programmes locaux de l'habitat. Et, au plan interne, ils doivent composer avec les communes selon des règles consensuelles. Vous l'avez très bien montré avec votre collègue David Guéranger dans votre ouvrage « *Le pouvoir confisqué* ». Il y a un point sur lequel je voudrais vous interroger. Nous n'avons pas beaucoup parlé depuis ce matin du fait que les communes soumises à l'article 55 ont d'autant mieux accepté le transfert de la compétence habitat aux EPCI que la loi leur donnait la possibilité de verser le montant de leurs pénalités aux structures intercommunales et que le montant de ces amendes était le plus souvent réinvesti dans le financement de projets contribuant au rattrapage des communes concernées.

La loi Duflot 1 de 2013 a mis fin à ce système que nous appelions « système de redistribution ». Je voulais savoir si vous avez actualisé les enquêtes que vous avez réalisées pour votre thèse à la fin des années 2000 et au début des années 2010, avant l'entrée en vigueur de cette disposition. Avez-vous observé d'éventuels effets de la loi Duflot sur les équilibres institutionnels internes aux intercommunalités ?

### Fabien Desage

J'allais dire que quand le législateur donne une compétence aux structures intercommunales, il se passe toujours la même chose. Les acteurs locaux municipaux ont parfois des logiques assez distinctes de celles des fonctionnaires. J'insiste sur ce point. Il y a peut-être une tendance à la divergence croissante

entre les attentes des fonctionnaires et celles des élus au niveau intercommunal, mais les élus passent les demandes réformatrices à la moulinette de la logique structurante de ces institutions : le compromis. C'est la logique du fonctionnement au « consensus ». Tout est donc digéré au prisme des compromis entre maires.

Par ailleurs, quand j'ai expliqué toute à l'heure la faiblesse relative du préfet, il faut bien comprendre que l'État local peut difficilement être fort et prescriptif aujourd'hui, alors même qu'il se dépouille lui-même depuis 20 ans. Ce matin, Francis Rol-Tanguy a rappelé son passage en tant que DRE de la Région Ile-de-France. Au début des années 2000, être DRE de la Région Ile-de-France, ce n'est pas la même chose que ce qui se passe en DDT aujourd'hui, où les moyens sont très faibles. Ces moyens reviennent à un préfet qui n'a lui-même pas forcément ne serait-ce que l'expertise technique pour étudier ces sujets. J'allais dire que c'est le paradoxe.

L'autre point sur lequel je veux insister est qu'il faut sortir de l'idée que l'essentiel de la neutralisation et du contournement des objectifs de la loi SRU passe par l'évitement du logement social, et même la construction à la place de PLS. Même les communes privilégiées résidentielles ont des ménages éligibles au PLAI. Dans la mesure où elles continuent à contrôler les attributions, elles ne sont pas si réfractaires que cela à la construction de ce type de logements. Elles s'opposent surtout à la venue de nouveaux ménages de l'extérieur. En quelque sorte, la neu-

tralisation de la loi se produit bien davantage dans la maîtrise des politiques d'attribution et de peuplement que sur la typologie des logements. Même si la prédilection pour les PLS que j'avais repéré au début des années 2010 est resté longtemps un moyen indirect d'éviter la venue de certains ménages.

Si l'on extrapole un peu, cela veut dire que même parmi les communes qui ne sont pas carencées et qui « respectent leurs objectifs », il faut se demander quels objectifs elles respectent. Elles respectent l'objectif de construction de logements sociaux. Est-ce que ces logements sociaux sont destinés à l'ensemble des ménages de l'agglomération ? C'est déjà moins sûr. Est-ce qu'elles permettent des mobilités ou des parcours résidentiels en dehors des communes des quartiers prioritaires et un rééquilibrage du peuplement à l'échelle du territoire ? C'est beaucoup moins sûr.

Vous me disiez qu'un rapport de l'agence nationale de contrôle du logement social (ANCOLS) vient de sortir en 2019 qui montre très bien l'effet 2017 de la loi Égalité et citoyenneté. Il y a en fait aujourd'hui 10 % des ménages du premier quartile qui vont dans les logements hors QPV, au lieu des 25 % attendus. En fait, la capacité prescriptive, de contrôle et de recours est très faible ici encore. Aujourd'hui, il y a peu de cas où un préfet s'approprie les compétences que la loi lui donne en théorie quand une commune est carencée. Je crois qu'il n'y a que six communes carencées dans le dernier bilan où le préfet a utilisé un des outils d'urbanisme et de portage foncier

pour faire à la place (préemption, dévance du permis). C'est dérisoire. Cela ne changera pas les équilibres spatiaux.

### Thomas Kirszbaum

Je voulais vous poser une dernière question. Elle porte précisément sur la question des attributions, dont nous avons bien compris qu'elle était un point clé permettant d'expliquer le succès de la loi SRU. Vous avez probablement analysé et observé les jeux d'acteurs dans ce cadre. En principe, une mairie ne maîtrise que 20 % environ des attributions. Pouvez-vous nous éclairer sur les mécanismes qui leur permettent concrètement de s'assurer une maîtrise sur la quasi-totalité de leur parc ? Dans ce cadre, comment se situent à la fois les bailleurs sociaux mais aussi l'État et le 1 % ?

### Fabien Desage

Il y a des logiques variables selon les lieux, mais il faut savoir que cela repose déjà sur une économie de la construction et du choix des bailleurs. Ici aussi, les études le montrent très bien dans les communes SRU, ce sont souvent des entreprises sociales pour l'habitat (ESH) qui construisent les logements manquant. C'est le 1 %. Ce sont souvent des petits ESH qui ont une progression très importante de leur parc, parce que pour le dire vite, ces ESH n'ont pas le même public que d'autres bailleurs sociaux et que les offices surtout. Ils sont aussi plus conciliants vis-à-vis des exigences ou des demandes des maires. Le problème tient aussi au fait que le tri des trois dossiers que l'on présente en CALELOL est encore relativement opaque. Et résulte d'un échange qui concerne surtout le

bailleur et la commune qui accueille le logement.

Par ailleurs, tous les ménages et tous les dossiers présentés sont sous les plafonds de revenus, assez élevés en France. Il y en a beaucoup. Ensuite, quand vous avez dix dossiers, qu'est-ce qui fait la différence entre le dossier PLAI éligible sur les revenus 1 et le dossier 5 ? Ce sont souvent des éléments liés à des formes de proximité et de préférence communale qui jouent informellement pour départager ces dossiers qui répondent aux attentes en matière de revenu des ménages.

L'État manque de moyens pour être systématiquement présent dans les commissions d'attribution et éplucher les dossiers, comme il faudrait le faire. Il faudrait certainement penser à des mécanismes de « discrimination positive » parfois, qui attribuent des points à des ménages qui habitent des QPV par exemple.

### Thomas Kirszbaum

Merci Fabien. Nous poursuivons avec Grégoire Fauconnier. Dans le cadre de sa thèse, il a mené une enquête approfondie sur la mise en œuvre de la loi SRU dans le département des Yvelines. Il a aussi publié un ouvrage de vulgarisation tiré de sa thèse et intitulé : « *Loi SRU et mixité sociale : le vivre ensemble en échec ?* ». Le titre de sa présentation d'aujourd'hui est : « Loi SRU, l'impossible mixité ? » Il reviendra sans doute sur certaines facettes du programme, notamment la nature des logements produits localement, qui permettent d'expliquer son échec, au moins relatif, en termes

de mixité sociale. M. Fauconnier, je vous passe la parole.

### Grégoire Fauconnier

Merci beaucoup. Bonjour à tous. En préambule de mon intervention, je dirai qu'il était vraiment important que nous puissions nous retrouver pour cet anniversaire, ô combien symbolique. Les vingt ans de la loi SRU, cela se fête, même dans le contexte sanitaire actuel !

Je suis vraiment ravi de pouvoir évoquer avec vous la question de la loi SRU et de ses effets, puisque c'est son article 55 que j'ai étudié pendant les quatre années et demie de ma thèse, de 2014 à 2019.

Dans mon intervention, je vais évoquer les effets de la loi SRU, en me focalisant essentiellement sur la question de la mixité sociale. Cette démarche semble assez logique dans la mesure où cet objectif a été présenté comme la principale finalité du dispositif, notamment grâce au seuil initial des 20 % de logements sociaux par commune. C'est un seuil qui a été relevé à 25 % par la loi Duflot de 2013.

Pour autant, dans les discours publics sur la loi SRU, le thème de la mixité est souvent éclipsé par celui de la construction de logements et du droit au logement. Cette confusion explique que l'on puisse parfois avoir des visions et des analyses assez différentes des effets de la loi SRU. Dans une première partie, je vais mettre en évidence le bilan positif en matière de construction de logements sociaux. Dans une deuxième partie, nous consta-

terons que la progression du taux SRU (soit le taux de logements sociaux) n'est pas à la hauteur des ambitions du législateur. Cette faible progression entrave l'objectif de mixité. Dans ce même ordre d'idées, dans une troisième partie, à partir d'une étude qualitative menée sur les logements sociaux implantés dans les communes déficitaires et yvelinoises, nous constaterons que ces logements ont en fait un potentiel assez limité en matière de mixité.

Dans une première partie, nous allons nous intéresser aux résultats satisfaisants en matière de construction de logements sociaux. En premier lieu, il convient d'insister sur les effets incontestables de la loi SRU en matière de construction de logements sociaux.

Sur ce seul critère, nous pouvons dire que la loi SRU porte ses fruits, comme le met en évidence le tableau ci-contre. En regardant de plus près, on peut voir que période triennale après période triennale, les communes déficitaires envisagées dans une entité globale ont globalement réussi à remplir les objectifs qui leur ont été assignés par l'État. Ce succès est quand même assez remarquable, d'autant que les objectifs ont assez sensiblement augmenté, notamment après la loi Duflot. Ainsi, tandis que le premier objectif triennal était de 60 000 logements sociaux le dernier était de 200 000 logements sociaux. Au total depuis 2002, les communes déficitaires ont réussi à financer 872 000 logements sociaux, soit à peu près 30 % de plus que les 668 000 qui leur étaient demandés.

	Objectif triennal	Nombre de logements sociaux financés	Taux de réalisation
2002-2004	62 000	87 000	141%
2005-2007	62 000	95 000	154%
2008-2010	80 000	131 000	164%
2011-2013	90 000	140 000	156%
2014-2016	174 000	187 000	108%
2017-2019	200 000	232 000	116%
Total	668 000	872 000	130%

Réalisation des objectifs triennaux à l'échelle nationale depuis 2002 © Ministère de l'Intérieur

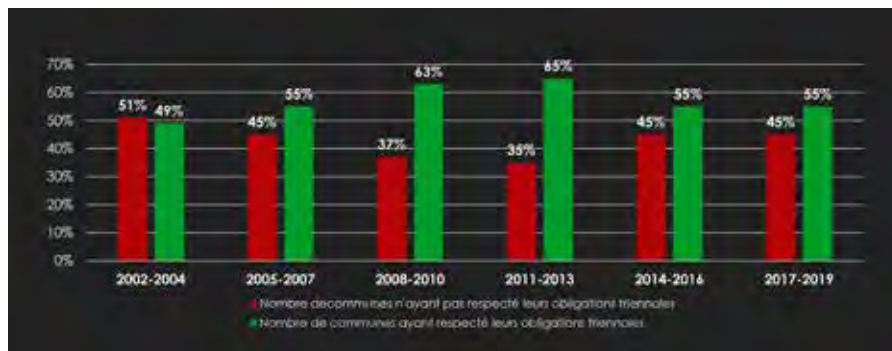
La loi SRU a permis la réalisation de logements sociaux dans des communes qui y étaient peu habituées voire pas du tout habituées. Ce succès est quand même assez surprenant au regard des débats parlementaires crispés à l'occasion de la naissance de la loi SRU et des débats que nous avons pu rappeler ce matin. Dans cette perspective de construction de logements sociaux dans des communes déficitaires peu habituées aux logements sociaux, le dispositif prévu par le législateur apparaît comme efficace, notamment en raison de ses aspects contraignants. Même si, comme l'a rappelé Alice Fuchs-Cessot, il y a une forme de gant de velours dans l'application.

Pour ma part, j'ai constaté que les aspects contraignants de la loi avaient aussi une vertu pédagogique auprès des élus. De nombreux maires que j'ai rencontrés dans le cadre de mon étude m'ont confié qu'ils n'auraient certainement pas construit autant de logements sociaux sans ces menaces et cet aspect contraignant. Dans leurs efforts, les maires ont été soutenus par les bail-

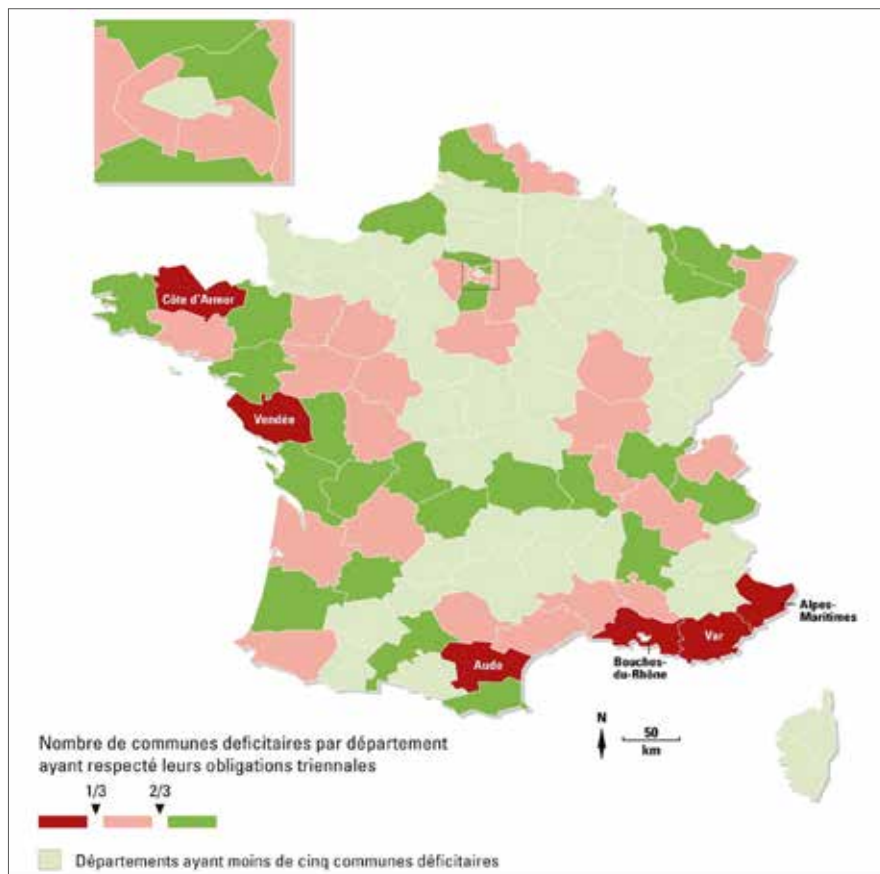
leurs sociaux qui se sont adaptés à de nouveaux besoins en logements sociaux, parfois situés dans des communes favorisées et assez éloignées du cœur des unités urbaines. Grâce à ce travail de fond, de nombreux élus ont fini par se réconcilier avec le logement social. Beaucoup l'assimilaient encore aux seuls grands ensembles. À rebours de cette vision, les nouveaux logements sociaux sont réalisés dans le cadre d'opérations à taille humaine de grande qualité architecturale, en tout cas dans les communes déficitaires et au-delà. Ils sont de surcroît bien répartis à l'échelle des communes.

On peut dire en quelque sorte qu'ils sont invisibilisés, ce qui favorise leur bonne acceptation par les riverains. Pour autant, ce succès général concernant le nombre de logements sociaux construits ne doit pas oblitérer le fait que demeurent des communes déficitaires à l'écart de cet effort collectif. C'est ce qui ressort de la mise en relation du nombre de communes ayant respecté leurs obligations triennales avec celui des communes ne les ayant pas respectées. C'est





Réalisation des objectifs triennaux par les communes déficitaires © Ministère de l'Intérieur



Pourcentage des communes déficitaires ayant respecté leurs obligations triennales 2014-2016 par département © Bilan triennal 2014-2016

ce que nous pouvons voir avec le tableau ci-contre. J'ai fait un petit graphique. Nous pouvons voir qu'à l'occasion des deux dernières périodes triennales, seules 55 % des communes ont respecté leurs objectifs pour 2014 - 2016 et pour 2017 - 2019. C'est un pourcentage que nous pouvons assez légitimement qualifier de médiocre, d'autant qu'il est en diminution par rapport aux pourcentages des périodes précédentes.

Cette diminution du pourcentage peut interroger. Il a même de quoi inquiéter, mais il faut surtout l'analyser comme une conséquence de la hausse assez soudaine et importante des objectifs après la promulgation de la loi Duflot de 2013. Je suis géographe, je m'intéresse donc à la spatialisation. Au niveau géographique, la carte du bilan triennal 2014-2016 met en évidence que c'est surtout dans les départements du sud que la loi SRU pose problème. Dans ces départements, à l'issue du bilan de la période 2014-2016, seules un tiers des communes du Var, des Alpes-Maritimes et des Bouches-du-Rhône avaient respecté leurs objectifs.

Cette tendance perdure et s'aggrave, puisque le dernier rapport de la Fondation Abbé Pierre indique que 83 % des communes déficitaires de PACA n'ont pas respecté leurs objectifs 2017-2019. Il y a donc une sorte de concentration des difficultés d'application de la loi SRU dans le Grand Sud. Parmi les communes qui n'ont pas respecté leurs obligations, certaines peuvent faire l'objet d'un constat de carence si le préfet estime qu'elles n'ont pas fourni suffisam-

ment d'efforts. Tendanciellement, le nombre de communes carencées reste encore important. Il y en a autour de 251, à l'issue du bilan 2017-2019. Cela représente quand même un bon quart du total des communes déficitaires. En résumé de cette première partie, on peut affirmer que la loi SRU a su créer une dynamique de construction. Elle reste toutefois assez inégale selon les communes. Contrastant avec ce constat globalement positif, nous allons désormais voir que la hausse du taux SRU est tout à fait modérée.

En nous focalisant sur les 750 communes, celles qui étaient déficitaires en 2002, nous pouvons voir que le taux SRU n'est passé que de 9,2 % à 13,8 %. C'est une progression qui n'est pas négligeable, mais qui est quand même loin d'être comparable à la dynamique de construction de logements sociaux évoquée précédemment. C'est loin d'être à la hauteur des ambitions du législateur. Regardons un peu dans le détail. Sur 750 communes initialement déficitaires, nous voyons que celles qui ont connu une progression très forte supérieure à 20 points sont presque infinitésimales. Nous n'en trouvons que deux, soit 0,3 % du panel.

C'est la même chose entre 15 et 20 points : nous n'en trouvons que quatre. C'est tout à fait faible, en rapport avec le panel initial. De la même façon, le nombre de communes que nous pouvons qualifier de régularisées, c'est-à-dire le nombre de communes ayant atteint le taux minimal escompté est aussi tout à fait limité. Par exemple en

Progression entre 2002 et 2016	Échelle nationale
Supérieure à 20 points	2 (0,3%)
Entre 15 et 20 points	4 (0,6%)
Entre 10 et 15 points	35 (5%)
<b>TOTAL</b>	<b>41</b>

Les communes initialement déficitaires dont le « taux SRU » a augmenté de plus de 10 points entre 2002 et 2016 © Données diffusées par la DGUHC (2002) et le bilan triennal 2014-2016

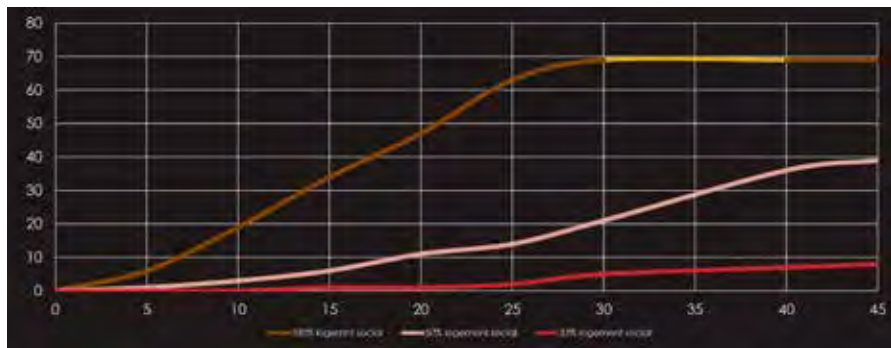
2017, nous n'en comptons qu'une trentaine, soit à peine 4 % du panel. Nous pourrions peut-être considérer que c'est lié au rehaussement du taux SRU de 25 % par la loi Duflot, mais pas vraiment. Même si le seuil légal était resté à 20 %, seules 90 communes y seraient parvenues, soit 13 % du panel.

Quand on observe la dynamique de construction de logements sociaux et la hausse modérée du taux SRU, nous pourrions considérer qu'il y a un décalage difficilement compréhensible. En fait, c'est assez logique. C'est lié à la construction parallèle de logements privés. De fait, elle diminue la part des logements sociaux en même temps qu'elle fait augmenter le nombre de résidences principales. Pour les communes déficitaires, la pratique consistant à implanter des logements privés en même temps que les logements sociaux n'a rien d'illégal au point de vue de la loi SRU.

En effet, si le législateur imposait aux communes d'atteindre un taux minimal à l'échéance 2025, il n'a pas imposé de progression jalonnée du pourcentage SRU. Pour arriver à ce pourcentage, les communes doivent respecter des obligations triennales calculées du point de

vue très théorique, faisant abstraction de la progression parallèle du parc privé. Autrement dit, tant que les communes respectent leurs obligations triennales de construction, elles sont dans les clous et elles peuvent même apparaître comme de bons élèves de la loi SRU.

Cette construction parallèle de logements privés en logements sociaux est relayée et même reflétée par l'essor de la Véfa, dont Anne-Laure Jourdeuil parlera mieux que moi tout à l'heure. Dans les zones tendues, la Véfa représente désormais presque les deux tiers des nouveaux logements sociaux. Du point de vue de la loi SRU, nous pouvons analyser de façon tout à fait ambivalente l'effet de la Véfa. D'une part, la Véfa (vente en l'état futur d'achèvement) permet de démultiplier le nombre d'opérations de logements sociaux, notamment dans des communes où le foncier est rare et cher. D'autre part, les opérations en Véfa qui comportent une majorité de logements privés limitent de fait la croissance du taux SRU. Quoi qu'il en soit, indépendamment du point de vue que nous pouvons avoir sur la progression du parc privé, du point de vue philosophique, eu égard aux objectifs de la loi SRU, la construction parallèle de loge-



Nombre de communes yvelinoises régularisées en fonction du nombre d'années d'application de la loi © calculs réalisés d'après l'Inventaire SRU 2016

ments privés rend l'objectif de 25 % inatteignable pour l'ensemble des communes déficitaires.

C'est ce qui ressort de la traduction des critères d'application de la loi SRU, sous la forme d'une équation mathématique. C'est ce que j'ai fait dans ma thèse à l'échelle des Yvelines. Au rythme actuel de construction de logements sociaux et privés, il faudrait plusieurs décennies pour que les communes déficitaires parviennent au pourcentage demandé. Nous pouvons voir très clairement sur le graphique qu'il faudrait plusieurs décennies pour que les communes puissent atteindre le taux escompté. Après 45 années d'application de la loi SRU, la moitié seulement des communes pourrait les atteindre. Ce constat d'impossibilité apparaîtra au grand jour lors de la dernière période triennale 2023-2025, puisque nous demanderons alors aux communes de remplir 50 % du total de leurs objectifs. Ce sera vraiment impossible.

La quête de mixité est mise à mal par cette faiblesse de la progression du taux SRU, mais elle est aussi mise à mal par la

nature des logements sociaux. Pour les élus désireux de maintenir et préserver un certain entre-soi, il est possible de privilégier les PLS. Nous l'avons évoqué tout à l'heure, mais cette stratégie est quand même limitée par la loi Duflot de 2013. Elle impose un seuil plafond de 30 % de PLS. Dans mon travail de thèse, je me suis surtout aperçu que les communes déficitaires implantaient massivement des structures collectives, c'est-à-dire des résidences étudiantes, des EHPAD ou des résidences pour jeunes actifs. Au total, dans les Yvelines, ces types de logements sociaux représentent près de 40 % de l'ensemble des nouveaux logements sociaux.

Ces structures collectives répondent à un besoin social. Je n'ai pas envie de le minorer, et encore moins de le négliger. En revanche, les structures collectives entravent la mixité sociale. De fait, les habitants de certaines agglomérations sont un peu hors-sol. Surtout quand ils ne sont pas susceptibles d'avoir des enfants. Il n'y a donc pas non plus de mixité sociale à l'école, à un âge où la mixité est plus pertinente qu'à l'âge adulte. Il est en

effet plus facile quand on est jeune de transcender les différences.

Il y a un dernier point que je voulais évoquer rapidement : la croissance d'un nouveau produit dans les communes déficitaires, l'usufruit locatif social (ULS). Il propose des logements sociaux pendant seulement une quinzaine ou une vingtaine d'années. C'est une période tout à fait restreinte. Cet ULS, actuellement en vogue dans les communes déficitaires, permet de répondre aux obligations de constructions SRU à court terme, sans pour autant permettre une mixité à long terme puisqu'encore une fois, les logements en PLS redeviendront à terme des logements privés.

Très rapidement, en conclusion, le bilan de la loi SRU apparaît contrasté. Il est encourageant en matière de construction de logements sociaux et limité en matière de mixité. La loi SRU ne suffit donc pas à réduire la ségrégation sociospatiale, mais elle permet à minima de contrarier les dynamiques ségréгатives et de contribuer au droit au logement. Ce double constat légitime pleinement son existence et sa prorogation au-delà de 2025.

### Thomas Kirszbaum

Merci M. Fauconnier. Nous voyons derrière votre propos que la mixité des statuts d'occupation ne rime pas nécessairement avec la mixité du peuplement. Derrière cette discordance, nous retrouvons l'éternelle question de la définition de la mixité. Tout en multipliant les références à la mixité sociale, c'est une chose que le législateur s'est tou-

jours refusé à faire. Je voulais savoir si vous aviez réfléchi à cette question, et si vous aviez éventuellement des propositions à formuler pour renforcer l'impact de la loi SRU sur la mixité. Par exemple, pensez-vous qu'il faille limiter de façon réglementaire la part consacrée aux logements en structure collective qui freinent le potentiel de la loi SRU en matière de mixité sociale ?

### Grégoire Fauconnier

Merci pour cette question. Concernant la mixité, c'est une notion éminemment philosophique que vous connaissez mieux que moi. Pour moi la mixité, c'est la possibilité pour des catégories de population de se rencontrer. C'est envisagé du point de vue social, mais aussi implicitement du point de vue ethnique. J'analyse aussi l'objectif de mixité en creux comme une possibilité de maintenir une certaine égalité territoriale. Dans cette perspective, je pense qu'il faudrait prendre en compte le nombre de pièces des logements sociaux, dans l'inventaire SRU.

Il est beaucoup plus facile de faire des structures collectives que des logements familiaux. Bien entendu, il y a besoin de structures collectives, mais il faut aussi des logements familiaux, a fortiori au cœur de l'unité urbaine.

### Thomas Kirszbaum

Merci Grégoire. Si les représentants du ministère sont toujours là, j'espère qu'ils ont bien entendu votre proposition en ce qui concerne la prise en compte du nombre de pièces dans les logements...

Je me tourne maintenant vers Anne-Laure Jourdeuil. Votre intervention a pour titre « L'article 55 de la loi SRU et la Véfa-HLM : un outil mobilisé au nom de la construction de la mixité sociale ». Vous allez nous parler de l'essor de la Véfa-HLM, notamment sous l'effet de la loi SRU, et de la manière dont cet outil produit localement des effets, à la fois sur les stratégies d'acteurs, mais aussi sur la recherche de mixité sociale. Je vous laisse la parole.

### Anne-Laure Jourdeuil

Bonjour à toutes et à tous. Je souhaiterais vous présenter mes travaux sur la Véfa-HLM ici vus au travers de l'article 55 de la loi SRU. De par ma formation d'architecte et de chercheur en urbanisme, je vais avoir un angle plus territorial et spatial.

Comme l'a montré Jean-Claude Driant, le logement social a longtemps été associé à la fois à une forme architecturale et à une forme sociale : celle des grands ensembles de banlieue. Cette association dans l'imaginaire collectif est à l'origine des représentations négatives dont il est l'objet. Pourtant, dès les années 1970, les pouvoirs publics et les bailleurs ont pris des initiatives afin de redonner au logement social une image valorisée, limiter les dynamiques de ségrégation sociospatiale et favoriser la mixité sociale, notamment au travers de la loi d'orientation pour la ville et de la loi SRU. Les bailleurs sociaux ont de ce fait été amenés à procéder à un travail de banalisation du logement social, voire d'invisibilisation de ce dernier.

Sur le plan social, les mesures prises ont porté à la fois sur les politiques de peuplement et sur un changement dans la gestion du parc qui s'est attachée à la qualité des usages des habitants, nous l'avons entendu aujourd'hui. Sur le plan des représentations architecturales, les principales évolutions sont une diminution des échelles des opérations, des modifications dans les choix d'implantation urbaine, une volonté de bien plus grande dissémination du logement social sur le territoire, mais aussi une évolution des critères qualitatifs encadrant la production neuve.

Le sujet que je propose de traiter dans le cadre de cette communication est celui d'un outil mobilisé au nom de la construction de la mixité sociale pour produire du logement social, à savoir la Véfa-HLM. Cet outil consiste à faire construire des logements locatifs sociaux par des promoteurs immobiliers privés qui les vendent en état futur d'achèvement à des bailleurs sociaux qui en assurent ensuite la gestion.

Il me semble que les immeubles mixtes qui comprennent à la fois des logements en accession à la propriété et des logements locatifs sociaux sont particulièrement intéressants à étudier, sous trois angles d'analyse : à la fois comme forme typique du développement urbain de la période récente, comme forme qui implique dans un même processus des agents sociaux présents ailleurs en ordre dispersé et comme lieu d'articulation plus apparent qu'ailleurs de rapports politiques, de production et de consommation.

Je vous propose aujourd'hui d'évoquer l'article 55 de la loi SRU au prisme de la Véfa-HLM selon trois angles. Nous commencerons par l'incidence des évolutions législatives et réglementaires des vingt dernières années sur le développement de ce mode de production. Nous évoquerons ensuite rapidement les reconfigurations dans les stratégies des acteurs qu'induit la Véfa-HLM. Enfin, nous nous pencherons sur les effets spatiaux et sociaux de la transformation des échelles de mise en œuvre des politiques de mixité sociale.

Je commencerai donc par la manière dont les évolutions législatives et réglementaires récentes, et en particulier l'article 55 de la loi SRU, ont participé au développement de la Véfa-HLM. Si la loi d'orientation pour la ville peut être considérée comme l'acte de naissance de la Véfa-HLM, la production de logements sociaux par ce biais est très faible au cours des années 1990.

En Ile-de-France, d'après les données du répertoire des logements locatifs des bailleurs sociaux (RPLS), un total de 115 logements sociaux ont ainsi été réalisés au cours des années 1990, bien loin des 15 135 logements agréés en Véfa pour la seule année 2016 sur le territoire francilien. En rendant obligatoire la présence d'un pourcentage minimum de 20 % de logements locatifs sociaux sur le territoire de certaines communes, la loi SRU est présentée par certains comme une explication majeure de la présence des promoteurs privés dans le logement social.

En effet, d'après ces éléments, pour se rapprocher plus vite du quota de 20 %, les élus auraient rapidement demandé aux promoteurs privés de proposer au moins 20 % de logements sociaux dans l'ensemble de leurs programmes lorsqu'ils avaient des programmes d'une certaine consistance. Les premiers textes publiés sur la Véfa-HLM au début des années 2000 visent à en préciser les principes et à en restreindre les conditions d'utilisation. Sa mise en œuvre dans une opération doit être justifiée par une recherche de mixité sociale. Les logements concernés doivent être minoritaires dans l'opération du promoteur privé. Une vérification de l'intérêt de l'acquisition pour l'organisme doit être faite. Un contrôle de la qualité des logements produits doit aussi être réalisé.

La loi portant engagement national pour le logement a offert aux collectivités locales, communes et EPCI, la possibilité de définir des secteurs dans lesquels les PLU prévoient et imposent la présence de logements locatifs sociaux dans toute opération de construction neuve et elle a institué la servitude de mixité sociale. Cette loi a ainsi légitimé et rendu formelles les demandes faites par certaines collectivités locales aux promoteurs d'inclure des logements sociaux dans leurs programmes, demandes qui avant étaient formulées au cours de négociations plus informelles.

Néanmoins, la progression est encore relativement faible et timide. La Véfa-HLM est largement minoritaire dans la production neuve de logements sociaux au début des années 2000. Les parte-

nariats entre promoteurs immobiliers et bailleurs sociaux se constituent bien souvent pour la première fois et des temps d'ajustement sont nécessaires. La crise immobilière de 2007-2008 va pourtant imposer aux acteurs un tout autre rythme de mise en relation et de négociation avec la mise en œuvre du programme des 30 000 Véfa. C'est le véritable élément déclencheur du fort développement qu'a connu la Véfa ces dix dernières années.

La loi du 17 février 2009 dite de plan de relance économique, afin d'encourager le rachat par les organismes des 30 000 logements de promoteurs bloqués, supprime la limitation à 50 % d'un programme en indiquant simplement que les organismes peuvent acquérir en Véfa des logements inclus dans un programme de construction, à condition que celui-ci ait été établi par un tiers et que les demandes de permis de construire aient déjà été déposées. Un mois après, la loi de mobilisation pour le logement et la lutte contre l'exclusion, dans son article 32, renforce les secteurs de mixité sociale en donnant la possibilité aux collectivités d'imposer sur certaines parcelles la construction d'un pourcentage défini de logements locatifs sociaux.

L'année 2013 est quant à elle marquée par un nombre particulièrement important de mesures en faveur de la production de logements. Dès janvier 2013, la loi relative à la mobilisation du foncier public en faveur du logement et au renforcement des obligations de production de logement social encourage une nouvelle fois le développement de la

Véfa-HLM, tout comme l'avait fait en son temps la loi SRU. Le taux minimal passe de 20 % à 25 % pour les communes en secteur tendu.

Dans les communes carencées, dans toute opération de plus de 800 mètres carrés en surface de plancher, ou de plus de 12 logements, au moins 30 % des logements familiaux seront des logements locatifs sociaux hors PLS. Sur les terrains ne permettant pas une division parcellaire, ou lorsque la co-maîtrise d'ouvrage n'est pas possible ou non souhaitée, ces obligations privilégient une fois encore le recours à la Véfa-HLM pour produire ces logements locatifs sociaux.

Au niveau national, les pouvoirs publics ont ainsi encouragé le développement de la Véfa-HLM dans la mise en place d'une série de dispositions législatives et réglementaires. Ce mode de production permet de répondre à une double injonction de politique nationale, à savoir : produire des logements sociaux et garantir la mixité sociale. Pour revenir au sujet du colloque et pour prolonger un peu les éléments présentés par Grégoire Fauconnier juste avant, sur la prédominance des logements privés dans les nouvelles constructions et des difficultés inhérentes pour atteindre les taux SRU, l'exemple de la Véfa-HLM est assez probant.

En effet, les logements sociaux étant minoritaires dans les opérations de Véfa-HLM, nous comprenons bien que la production en parallèle de logements privés et de logements sociaux repousse et complexifie encore les possibilités

d'atteindre le taux de 25 %. Comme je vous le disais en introduction, la Véfa-HLM induit des reconfigurations dans les stratégies des acteurs. L'utilisation de ce mode de production se traduit dans de nombreux cas par la réalisation d'immeubles comprenant à la fois des logements sociaux et des logements privés. Dans le cadre de la Véfa-HLM, les acteurs politiques définissent les promoteurs immobiliers comme des maillons essentiels, tant au niveau local qu'au niveau national. C'est ce que Julie Pollard appelle la régulation par délégation.

Devant composer avec des moyens limités et des objectifs de production ambigus, le politique va essayer de garder la main pour fixer de grandes orientations. Il va donc s'appuyer sur la capacité de mise en œuvre des acteurs économiques privés. Il va chercher à orienter différents paramètres de construction de logements privés sur les territoires avec l'idée d'essayer de « faire faire » aux acteurs économiques privés.

Néanmoins, tant les bailleurs sociaux que les promoteurs immobiliers souhaitent que le développement de ce mode de production soit limité, pour des raisons différentes. Pour les bailleurs sociaux, c'est notamment parce que ce mode de production remet en question un élément fort de leur cœur de métier, à savoir la construction de logements sociaux. Pour les promoteurs immobiliers, c'est notamment en raison du manque à gagner de la vente de logements sociaux en bloc par rapport aux logements vendus au détail.

Par ailleurs, il me semble possible de formuler l'hypothèse qu'une dissémination accrue du logement social sur les territoires, notamment par le biais de la Véfa-HLM, a pour objectif de tendre vers une invisibilisation de celui-ci. Le but de la production de logements sociaux par le biais de la Véfa-HLM peut dès lors s'envisager comme une volonté du politique et des acteurs professionnels participant à cette production de banaliser et d'invisibiliser le logement social. Si la banalisation est le mot d'ordre partagé, les motivations de ces acteurs peuvent différer.

En effet, il est possible de formuler l'hypothèse d'une banalisation du logement social souhaitée pour répondre à trois objectifs. Le premier étant de rendre sa construction acceptable. Le deuxième étant d'empêcher la stigmatisation des habitants par l'architecture de leurs habitats. Le troisième étant de mettre en œuvre une politique de mixité sociale reposant sur de nouvelles formes de cohabitation. Dissimuler le logement social peut apparaître comme un moyen de rendre sa construction plus acceptable. En effet, bien qu'ayant des raisons diverses en fonction des contextes, la banalisation du logement social souhaitée par certains élus locaux et bailleurs sociaux peut apparaître comme une volonté de changer l'image des HLM sur certains territoires dans lesquels les logements sociaux sont déjà très présents et prennent principalement la forme de grands ensembles construits au cours des 30 glorieuses.

À l'inverse, dans les communes dans les-



quelles les taux de logements sociaux sont relativement faibles et dans lesquels il est nécessaire de répondre aux obligations légales de construction, la Véfa-HLM peut être mobilisée comme un outil visant à dissimuler et cacher la présence de logements sociaux au prétexte qu'un panneau de chantier d'un promoteur privé serait plus acceptable que celui d'un organisme HLM.

L'architecture participe au marquage symbolique de l'espace puisque par l'architecture, l'espace social s'exprime réellement et symboliquement dans l'espace physique. Certaines localisations et formes architecturales des logements sociaux peuvent constituer des marqueurs négatifs forts. Nous avons déjà évoqué les grands ensembles. Par ailleurs, le stigmate résidentiel aurait une influence négative sur les relations sociales et produirait un effet de milieu. La réalisation de logements sociaux par la promotion privée dans le cadre de Véfa-HLM peut ainsi être perçue comme permettant de positionner les logements sociaux ainsi réalisés dans des localisations attractives, voire très attractives. Elle produit alors un effet de légitimité résidentielle.

Enfin, concernant la transformation des échelles de mise en œuvre des politiques de mixité sociale, en raison des imbrications entre les différents statuts d'occupation qu'elle induit, la Véfa-HLM est à l'origine de relations complexes de gestion où le bailleur social s'inscrit dans un contexte de copropriété et remplit des fonctions inattendues. Si les demandes formulées tant par les promoteurs im-

mobiliers que par les bailleurs sociaux vont dans le sens de l'autonomie maximale entre les différentes parties des opérations, les types et degrés d'imbrication sont très hétérogènes.

Ces imbrications ont donc une incidence forte sur les modalités de gestion des organismes de logements sociaux. Nous l'avons vu ce matin, ils adaptent leurs pratiques, notamment pour gérer des logements inscrits dans des copropriétés. Ce changement d'échelle de déclinaison des politiques de taux étudié permet de placer les logements sociaux ainsi réalisés dans des espaces rares et recherchés dans lesquels le coût d'acquisition du foncier n'aurait pas forcément permis à des bailleurs sociaux d'y implanter des logements.

Néanmoins, comme je vous le disais, ce changement d'échelle a des incidences fortes sur la gestion des ensembles. Les études qui seront à mener sur le long terme de la vie de ces opérations nous indiqueront les conséquences possibles de cette gestion de logements en copropriété par les bailleurs sociaux.

Enfin, pour revenir sur la question des destinataires de ces logements sociaux, plusieurs chercheurs ont déjà analysé les processus d'attribution. Ils ont mis en lumière des mécanismes de tri des dossiers, de travail de dissémination des populations jugées difficiles, de discrimination ethnique et d'évitement des regroupements ethniques ou encore de filtrage social. Dans le cadre de la production de logements sociaux en Véfa, il faut souligner la surreprésentation

des logements PLS. Il semble donc que le public cible de ces logements sociaux construits par des promoteurs privés ait des revenus supérieurs à ceux des locataires de l'ensemble du parc social.

Par ailleurs, les enquêtes qualitatives montrent également que dans les mécanismes d'attribution, les populations logées notamment via les opérations de relogement sont les populations les plus faciles à gérer pour les bailleurs sociaux. Pour conclure, dans un contexte marqué par de multiples injonctions contradictoires entre le fait de loger les plus précaires tout en assurant la mixité sociale, produire beaucoup dans un contexte de réduction des moyens économiques, transformer l'image du logement social tout en invisibilisant et en le disséminant, la Véfa-HLM apparaît pour plusieurs bailleurs et collectivités comme un outil permettant de répondre au moins partiellement à ces demandes.

Sur le territoire francilien et dans les territoires tendus, la Véfa-HLM peut ainsi être décrite comme un moyen permettant de limiter les dynamiques ségrégatives induites par les marchés fonciers et immobiliers, et permettant donc de mettre en œuvre les politiques de mixité sociale à des échelles très fines, de la parcelle à l'opération, voire au palier. Je vous remercie pour votre attention.

### Thomas Kirszbaum

Merci. Je voulais savoir si vos travaux permettent de savoir ce qui se passe à l'intérieur des ensembles résidentiels mixtes une fois que les logements sont livrés et occupés. Est-ce que cette mix-

ité tient ses promesses ? Ou allez-vous dans le sens des travaux de Lydie Launay et de l'équipe de Marie-Hélène Bacqué qui ont enquêté sur les beaux quartiers de Paris ? Ces enquêtes ne portent pas spécifiquement sur la Véfa-HLM, mais elles montrent que ces contextes de mixité sont plutôt dominés par des antagonismes, par des appropriations et impositions de normes d'usages des espaces communs. Est-ce que cela se vérifie aussi dans la Véfa-HLM ? Y a-t-il vraiment une absence de stigmatisation des locataires logés dans le parc social par les habitants du parc privé, notamment par les propriétaires ?

### Anne-Laure Jourdeuil

Je me suis pour l'instant particulièrement intéressée dans le cadre de mes travaux à la production en Véfa et aux incidences de ce mode de production sur la gestion pour les professionnels. Dans la poursuite de ces travaux, il s'agit pour moi maintenant d'interroger les relations de voisinage. C'est le travail que je suis en train de mener. Je n'ai pour l'instant pas encore de conclusions à livrer. Néanmoins, comme je vous le disais, de la part des bailleurs sociaux et de promoteurs immobiliers, la demande est formulée pour une séparation accrue entre les espaces réservés aux logements privés et les espaces réservés aux logements sociaux. Il y a soit des bâtiments distincts dans les opérations, soit des cages d'escalier distinctes à minima. C'est notamment pour des raisons de gestion et de questions en lien avec l'image.

Il me semble néanmoins que pour l'ins-

tant mes conclusions ne sont pas suffisamment probantes pour pouvoir répondre à la question sur les relations de voisinage dans le cadre des opérations de Véfa-HLM.

### Thomas Kirszbaum

Merci pour cette honnêteté intellectuelle. Compte tenu du temps imparti, je passe la parole à Clément Dherbécourt de France Stratégie. Il va revenir sur la question de la ségrégation en mobilisant ici des données quantitatives avec une présentation intitulée « *Loi SRU et déségrégation du logement social au sein des grandes agglomérations : une mise en perspective historique 1990 - 2017* ».

### Clément Dherbécourt

Bonjour à tous. Merci aux organisateurs de nous avoir proposé de présenter les travaux de France Stratégie publiés en juillet de l'année dernière sur l'évolution et la ségrégation résidentielle dans les grandes agglomérations françaises. La présentation que je vous propose aujourd'hui va revenir sur la loi SRU. L'idée est de replacer la loi SRU dans une perspective plus large en regardant la contribution de la loi SRU à ce que nous avons appelé la déségrégation du logement social. Un des résultats les plus importants de l'étude, c'est que si nous regardons depuis une trentaine d'années, nous avons une répartition des logements sociaux de plus en plus homogène entre les communes et les quartiers des grandes agglomérations.

C'est un phénomène massif. Nous le constatons dans la quasi-totalité des

grandes agglomérations françaises. Nous allons ici nous demander quel rôle a joué la loi SRU dans ce phénomène. Tout l'intérêt de notre étude est que les données remontent à 1990. Nous sommes donc en mesure de regarder ce qui se passait avant la loi SRU et après. Cela nous donne des éléments intéressants pour comprendre ce que la loi a pu changer en termes de ségrégation des logements sociaux.

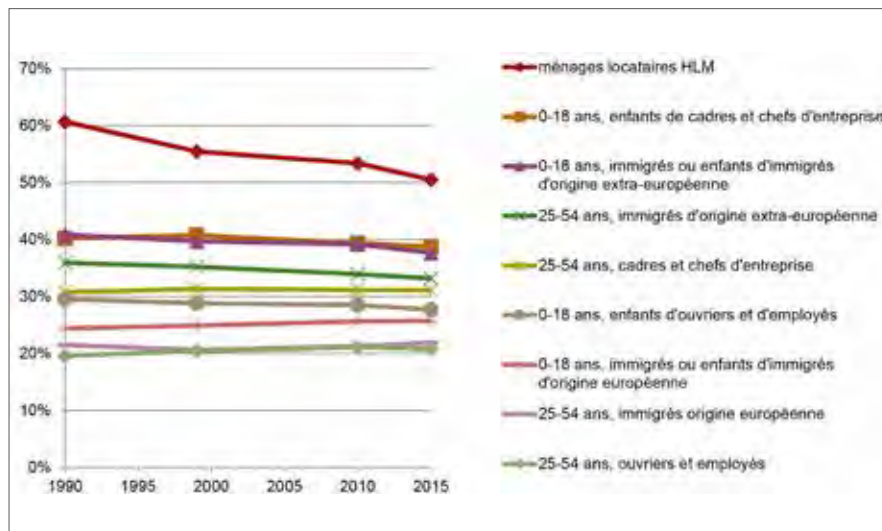
Nous reviendrons ensuite sur l'impact de la loi SRU en termes de mixité sociale, c'est-à-dire sur la répartition des groupes de revenus entre quartiers des agglomérations. Tout d'abord, je ferais peut-être un point de méthode. Ce que nous entendons par ségrégation, c'est en quelque sorte l'inverse d'une situation de mixité sociale où nous aurions une répartition homogène des différentes catégories de la population entre quartiers ou entre communes des unités urbaines. Pour mesurer la ségrégation, c'est-à-dire la distance à cette situation de mixité sociale, nous utilisons un indice de ségrégation.

Nous avons trouvé cet indice de ségrégation dans la littérature économique. Il nous paraissait à la fois simple et robuste. Il se comprend de la manière suivante. C'est la part du groupe étudié qui devrait changer de quartier afin que ce groupe représente la même part de la population dans tous les quartiers des unités urbaines. Nous nous situons ici à l'échelle de l'IRIS. C'est le quartier dans la définition de l'Insee, qui rassemble environ 2 500 habitants en moyenne. Nous avons fait un important travail pour re-

constituer les IRIS dans les données du recensement jusqu'en 1990. En effet, les IRIS ont été créées en 1999. Ils ne nous permettaient pas de remonter dans le temps. À partir des données assez précises de recensement, il a fallu reconstituer les IRIS pour 1990.

En deux mots, sur les résultats principaux de l'étude, si nous considérons les différentes professions au sein des agglomérations, si nous distinguons les immigrés, extra-européens ou européens, nous constatons en moyenne une stabilité générale de la ségrégation résidentielle des catégories de la population dans les grandes agglomérations françaises. En d'autres termes, si nous regardons les cadres, les chefs d'entreprise, les ouvriers et les employés, les immigrés extra européens ou européens, leur répartition entre quartiers des grandes agglomérations aujourd'hui est à peu près aussi hétérogène qu'elle était en 1990. Nous pouvons avoir de petites hausses ou de petites baisses, mais le constat d'ensemble est celui d'une stabilité.

Par contre, il y a une catégorie de la population qui voit son indice de ségrégation diminuer de façon significative, ce sont les ménages locataires des logements sociaux. En 1990, l'indice de ségrégation des locataires sociaux était de 60 %. Cela signifie qu'il aurait fallu que 60 % des ménages résidant dans un logement social changent de quartier pour avoir une répartition homogène entre quartiers. Aujourd'hui, nous sommes passés sous la barre des 50 %, avec une baisse d'environ 10 points de l'indice de ségrégation. C'est considérable. Nous ne



Évolution de l'indice de ségrégation de différentes catégories de la population, 1990-2015 © France Stratégie, 2020, l'évolution de la ségrégation résidentielle en France : 1990-2015

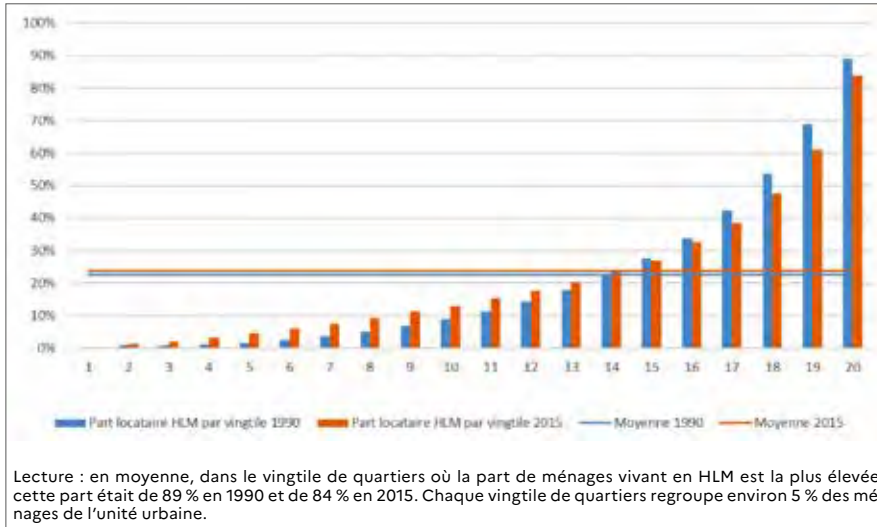
constatons pas cela sur les autres catégories sociales dans notre étude.

Le logement social depuis 1990 se répartit de façon plus homogène entre les quartiers et entre les communes. C'est une tendance qui s'observe dans toutes les tailles d'unités urbaines, que ce soit à Paris, dans les grandes métropoles, mais aussi dans les villes moyennes et les agglomérations de 100 000 à 200 000 habitants. C'est un mouvement qui s'est amorcé dès les années 1990. C'est-à-dire avant le vote de la loi SRU.

Pour vous donner de manière plus concrète une manière de vous représenter la ségrégation des logements HLM en 1990 et en 2015, au-delà de notre indice de ségrégation, nous proposons une représentation graphique. Nous avons ici classé les individus des grandes agglomérations selon le taux de logement social dans leur quartier. Chaque barre repré-

sente 5 % de la population des grandes agglomérations. À gauche, vous avez les individus qui vivent dans les quartiers avec des taux faibles de logement social en 1990. À droite, vous avez les individus qui habitent dans les quartiers à plus fort taux de logement social. Vous voyez que pour les 5 % ou 10 % des individus qui vivent dans les quartiers où le taux de logements sociaux est le plus élevé, en 1990 nous atteignons des taux de 70 % voire 90 %.

À l'inverse, vous avez des proportions importantes de la population qui vivaient dans des quartiers où il n'y avait presque pas de logement social. 25 ans plus tard, en 2015, nous observons un rééquilibrage entre quartiers. C'est à la fois une baisse des taux de logements sociaux dans les quartiers où il y a le plus de logements sociaux dans les agglomérations. Vous voyez ici que nous sommes passés d'environ 90 % à un peu moins de



Proportion de locataires sociaux parmi l'ensemble des ménages, par vingtile de quartier © France Stratégie, 2020, l'évolution de la ségrégation résidentielle en France : 1990 - 2015

85 % de logement social. À gauche du graphique, vous voyez une hausse de la proportion de logements sociaux dans les quartiers où il y en a peu.

Si elle a eu un effet, la loi SRU sera plutôt vers la gauche du graphique, en ayant un impact sur les quartiers qui ont vu leur taux de logement social augmenter. J'y reviendrais juste après. Si nous regardons maintenant unité urbaine par unité urbaine, nous constatons que le mouvement de déségrégation du logement social entre 1990 et 2015 s'observe partout. Il n'y a aucune exception. Il n'y a guère que Lorient où la ségrégation de logement social a un peu baissé. Sinon, c'est un phénomène à la fois massif et qui se retrouve sur tous les territoires.

Concernant la loi SRU, je remercie tout d'abord la direction de l'urbanisme du ministère de la transition écologique de

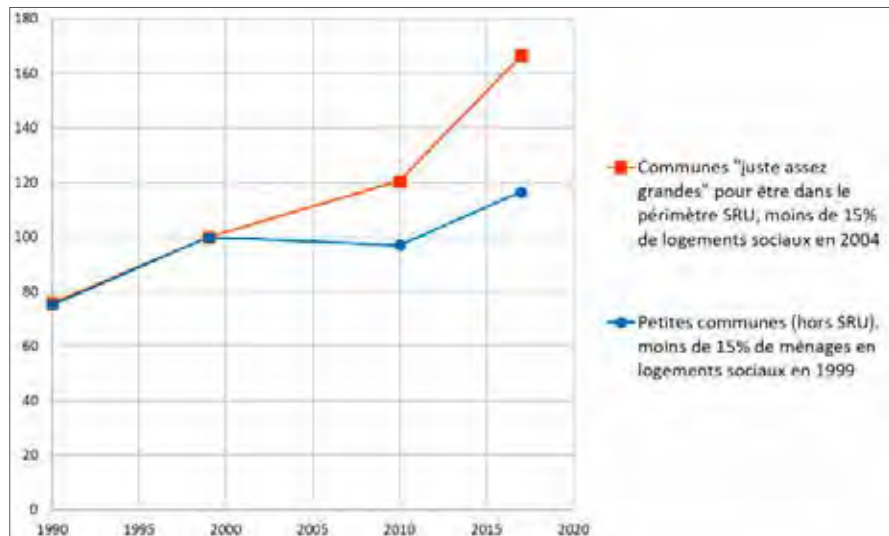
nous avoir communiqué les données sur les communes déficitaires. Cela nous a permis de les croiser avec nos données sur l'évolution du logement social. Nous nous sommes donc intéressés à la dynamique de construction de logement social dans les communes déficitaires et dans les communes non déficitaires du périmètre SRU. Notre première conclusion est qu'il y avait déjà une petite divergence en termes de nombre de logements sociaux avant la loi SRU. Il y a clairement une différence beaucoup plus importante après la loi. Vous avez une tendance à peu près commune avant 1999 sur le nombre de logements sociaux dans les deux catégories de communes. Il y a aussi une divergence assez nette dans les années 2000 puis 2010.

Nous constatons qu'au sein des communes déficitaires, plus le taux de logement social initial était faible, plus

l'augmentation a été forte. Nous sommes ici en nombre de logements sociaux. Nous ne sommes pas en taux. Le taux a augmenté. Cela a été dit à plusieurs reprises dans les interventions précédentes. Le taux a augmenté moins rapidement dans les communes déficitaires que ce que vous voyez, en nombre de logements sociaux. C'est tout simplement parce que les communes déficitaires ont construit des logements sociaux, mais elles ont aussi vu le nombre de logements privés augmenter. La convergence en taux est donc moins importante que la convergence en unité.

Comme nous sommes des économistes, nous aimons bien essayer de regarder en détail la dimension économétrique ou regarder si nous pouvons établir un effet causal à différentes réformes. L'idée est ici que nous nous concentrons sur les communes proches du seuil de SRU. C'est-à-dire 1 500 habitants en Île-de-France et 3 500 habitants dans le reste de la France. Nous avons comparé les petites communes qui étaient de part et d'autre du seuil. Nous constatons ici que les communes déficitaires voient le nombre de logements sociaux augmenter plus vite que les communes qui étaient situées en dessous du seuil (qui n'étaient donc pas soumises aux obligations de construction).

Nous faisons plutôt le constat que la loi SRU est allée dans le bon sens pour contribuer à la baisse de la ségrégation des logements sociaux. Elle a permis un rééquilibrage du logement social entre les communes. Du point de vue de la répartition des logements sociaux sur



Champ : communes des 55 unités urbaines de plus de 100 000 habitants de France métropolitaine. Lecture: en moyenne, au sein des unités urbaines étudiées, dans les communes trop petites pour être dans le périmètre de la loi SRU, le taux de logements sociaux a augmenté de 17 % entre 1999 et 2017

Évolution du taux de logements sociaux dans les communes juste assez grandes versus trop petites pour être dans le périmètre SRU (base 100 en 1999) © France Stratégie, 2021, *La meilleure répartition des logements sociaux a-t-elle fait progresser la mixité sociale ?*

le territoire, cela a été quelque chose de positif. Je vous ai présenté des différences entre communes. Nous pouvons aussi regarder la manière dont les logements sociaux se répartissent entre quartiers à l'intérieur des communes. Nous trouvons ici le fait que dans les communes déficitaires, la ségrégation des logements sociaux entre les différents quartiers a une tendance à baisser plus rapidement que dans les communes non déficitaires. Encore une fois, c'est peut-être un signe que les constructions dans les communes déficitaires ont permis de réduire la ségrégation entre quartiers où il y a peut-être eu davantage de grands ensembles ou des logements sociaux en grand nombre, vers une répartition plus homogène entre les différents

quartiers des communes. En même temps, c'est un mouvement que nous observons aussi dans les communes non déficitaires.

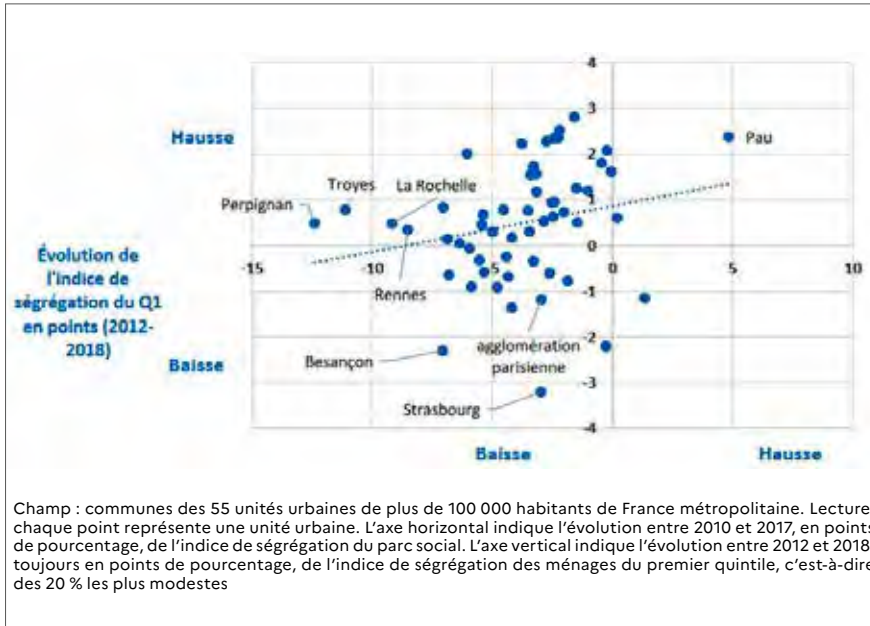
Qu'elles soient déficitaires ou non déficitaires, nous avons bien un rééquilibrage entre quartiers qui commence avant la loi SRU. Cela veut dire que le mouvement d'ensemble de déségrégation des logements sociaux que nous décrivions tout à l'heure est en partie le fait de la loi SRU, mais aussi en partie de l'évolution de la pratique de construction dans les autres communes qui n'étaient pas déficitaires, hors du périmètre SRU.

Si j'aborde très rapidement la question de la mixité sociale, nous avons vu que la

loi SRU a l'air d'avoir un effet positif en termes de répartition des logements sociaux. Cela a été dit par plusieurs intervenants tout à l'heure. En revanche, et je suis d'accord avec qui a été dit avant moi, en termes de mixité sociale, les résultats sont beaucoup plus mitigés. Nous utilisons ici non plus des données de recensement, mais des données sur les revenus localisés des individus entre 2012 et 2018. Nous aimerions avoir un peu plus de profondeur historique, mais ce n'est malheureusement pas possible. Nous sommes assez contraints par les données.

Nous trouvons que l'indice de ségrégation des 20 % des individus les plus modestes est très stable au sein des grandes agglomérations, alors même que la ségrégation des logements sociaux baisse de manière assez importante. Parmi les communes déficitaires au sein du périmètre SRU, la part des ménages faisant partie des 20% les plus modestes à l'échelle de l'agglomération est passée de 16,8 % à 16,7 % entre 2012 et 2018. Elle est donc très stable, alors que la part du logement social avait augmenté d'un point sur la période.

En termes de mixité sociale, nous avons donc un résultat beaucoup plus mitigé. Nous montrons que si l'on croise l'évolution de la ségrégation du HLM à des logements sociaux et de la ségrégation des 20 % les moins aisés, nous ne voyons pas une grande évolution entre 2012 et 2018. Les agglomérations dans lesquelles les logements sociaux se sont les plus déségrégés entre les deux dates n'ont pas vu le taux de ségrégation des ménages mo-



Évolution de l'indice de ségrégation des individus en logement social (axe horizontal) et des individus à bas revenus (axe vertical), en points de pourcentage © France Stratégie, 2021, *La meilleure répartition des logements sociaux a-t-elle fait progresser la mixité sociale ?*

destes particulièrement baisser. Encore une fois, il y a assez peu de liens entre la baisse de la ségrégation du logement social en général et la baisse de la ségrégation des plus modestes.

Pourquoi n'avons-nous pas nécessairement plus de mixité ? Nous sommes en train de travailler sur cette question. Les résultats ne sont pas encore définitifs. La publication viendra en temps voulu<sup>2</sup>, mais plusieurs effets peuvent être étudiés. D'une part, même si la ségrégation des logements sociaux baisse, nous n'avons pas forcément d'amélioration de la répartition des ménages les plus modestes entre quartiers si la hausse des prix au sein du parc privé évince les catégories les plus modestes de certains

quartiers. C'est quelque chose qu'il faut prendre en compte. Évidemment, la dynamique de ségrégation des individus les plus modestes n'est pas uniquement liée à ce qui se passe dans le logement social.

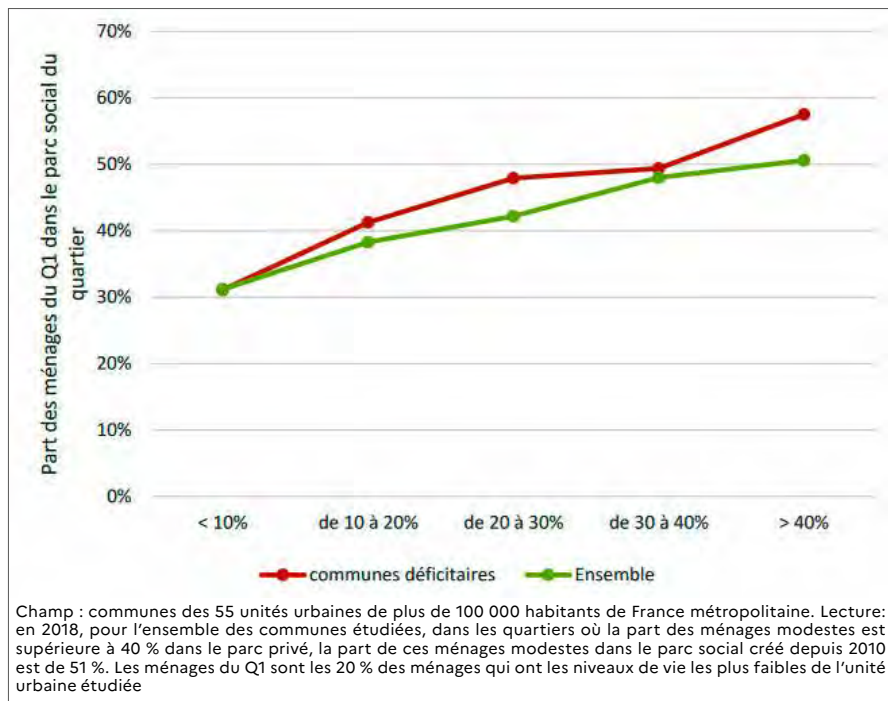
Maintenant, si nous nous concentrons sur l'effet des logements sociaux, nous nous rendons compte qu'une partie de l'explication peut tenir au fait que les nouveaux logements sociaux ne sont pas nécessairement construits dans des quartiers aisés. Je vous ai dit tout à l'heure que les logements sociaux avaient été construits dans des quartiers où il y avait peu de logements sociaux au départ. Cela ne veut pas dire que ces quartiers sont aisés. Or, pour améliorer la mixité sociale, il faut pouvoir amener des

individus de revenus modestes dans des quartiers aisés. Ce n'est pas nécessairement le cas.

L'autre piste d'explication a aussi déjà été évoquée à plusieurs reprises par les autres intervenants. A savoir que la proportion de ménages modestes dans les nouveaux logements sociaux décroît avec le niveau de revenu dans le quartier.

Si vous regardez ce graphique, nous avons classé de gauche à droite les quartiers selon le niveau de revenus dans le parc privé. À gauche, vous voyez les quartiers où il y a davantage de ménages modestes dans le parc privé. À droite, ce sont plutôt les quartiers aisés. La courbe bleue représente la part des 20 % les plus modestes au sein des logements sociaux construits après 2010. Vous voyez donc que dans les quartiers plus défavorisés, quand un logement social est construit, nous avons tendance à avoir davantage de ménages qui seront de revenus modestes au sein de ces logements sociaux. Alors que lorsqu'un logement est construit dans un quartier aisé, à l'inverse la proportion de ménages modestes est faible.





Part en 2018 des ménages du premier quintile (Q1) des niveaux de vie dans les logements sociaux créés à partir de 2010, en fonction de la part des ménages du premier quintile (Q1) de niveaux de vie présents dans le parc privé

Avec nos données sur les revenus et sur les données du RPLS, nous sommes en train d'essayer de comprendre les causes de ce graphique. Nous regardons si le loyer au mètre carré varie selon le niveau de revenu dans le parc privé, si les caractéristiques des logements sont différentes, en nombre de pièces ou en surface. Nous regardons si le type de financement est différent. Pour l'instant, ce ne sont pas ces explications qui semblent l'emporter. Il y a des petits écarts entre quartiers selon les niveaux de revenus, mais ce n'est pas ce qui va vraiment expliquer la différence. Nous pensons plutôt que l'explication viendrait du mode de recrutement des locataires sociaux, en lien avec ce qui a été

dit tout à l'heure sur une sorte de préférence communale. Je pense au fait que nous allons plutôt loger dans les logements sociaux les gens qui sont déjà dans la commune. Si vous êtes dans une commune riche, vous allez construire des logements sociaux. Vous allez principalement recruter des locataires dans votre commune. Cela fait que ce ne sont pas les ménages modestes qui auront accès au logement social.

Je termine très rapidement en faisant un peu de publicité pour notre site internet de data visualisation. Toutes les données que j'ai présentées ici sont accessibles sur notre site internet sous forme de cartes. Vous pourrez regarder de 1990 à

2015 la part de logements sociaux d'immigrés, de cadres, d'ouvriers, de ménages à revenus modestes ou aisés, à l'échelle de l'IRIS. Vous pouvez analyser l'évolution des quartiers, l'évolution des unités urbaines, comparer les unités urbaines et trouver aussi des résumés synthétiques sur la situation de chaque unité urbaine en termes de ségrégation des différentes catégories de la population. Je vous remercie beaucoup.

### Thomas Kirszbaum

Merci Clément. J'aurais juste une précision à vous demander, puis je livrerai quelques réactions de la messagerie instantanée. Pourquoi avez-vous uniquement fait ce focus sur les grandes agglomérations ? Possédez-vous des indices qui permettent de penser que les résultats auraient pu être différents en regardant aussi de plus petites agglomérations ?

### Clément Dherbécourt

Non, nous avons fait ce travail sur les agglomérations de plus de 100 000 habitants parce qu'il est compliqué de reconstituer les quartiers de 1990. Nous allons vouloir le faire pour un nombre relativement limité d'agglomérations. Si nous avions voulu le faire pour toutes les agglomérations de plus de 30 000 habitants, cela aurait demandé un travail beaucoup plus important. Nous pourrions effectivement compléter en reconstituant aussi les quartiers de ces agglomérations.

### Thomas Kirszbaum

D'accord. Merci. Je vais maintenant lire quelques réactions des internautes. Tout

d'abord une réaction qui n'est pas une question. Il s'agit de celle de François Lefort. Il est intervenu deux fois. La première fois, c'était pour dire : « Vécu sur le terrain en DDT dans les années 2010 - 2016, le contrat de mixité sociale permet de mettre le pied dans la porte des affaires municipales en proposant un service d'aide au montage des projets de logements sociaux. Il est redoutablement efficace ». Il a ensuite complété sa réflexion en nous disant : « Le rêve de quatre maires de communes déficientes sur cinq est de ne loger dans leurs logements sociaux que des gendarmes, des policiers et des vieux ».

Alain Weber du CGEDD est intervenu deux fois. La première fois, c'était pour poser une question sur les EPCI, en particulier le mécanisme de prélèvement versé aux EPCI. J'avais relayé cette question à Fabien Desage. Il est revenu à la charge avec une autre question où il demande quelle est la part de la mixité à la cage d'escalier par rapport à la mixité à l'immeuble. Des intervenants pourront peut-être répondre à cette question.

Catherine Aubey-Berthelot du CGEDD nous écrit aussi : « Sans négliger l'impact de la loi SRU, je trouve tout de même un peu bizarre de faire autant l'impasse sur le plan de cohésion sociale et la rénovation urbaine à partir de 2003 - 2004 ». Nous en avons tout de même un peu parlé. J'en avais moi-même parlé dans la matinée. Peut-être que Fabien Desage aura quelque chose à dire à ce sujet.

Quelqu'un de la DDT 24 nous écrit : « Une commune carencée sur deux, cela

ne veut pas dire que la loi SRU nécessite des adaptations, et notamment sur les territoires ruraux et les critères d'exemption ? »

Marianne Leblanc-Laugier : « Comment justifier encore l'obligation égalitariste sur les territoires de tant de pourcentage de logements locatifs sociaux (LLS), par les demandes de LLS dont deux tiers émanent de locataires déjà en HLM et qui ne sont pas similaires par tout. Pourquoi ne pas décentraliser les préconisations ? »

J'ai encore deux questions, dont une de Matthieu Dubois : « La ministre rappelait le faible taux d'attributions aux ménages du premier quartile hors QPV. Pensez-vous que cela soit dû à la portée transformatrice de l'ordre sociospatial de cet objectif ? ».

Anne-Marie Sattler de la DDTM 44 demande : « Quelle place possible à une mutualisation de la production de logements sociaux entre communes SRU et non SRU sur les territoires dotés d'un PLH, en lien avec la prise en compte de la définition des objectifs de production de logements dans le SCOT ? ».

Il nous reste quatre minutes. Si un intervenant ou une intervenante souhaite réagir à l'une de ces questions, je vous laisse la parole.

### Fabien Desage

Peut-être que d'autres collègues qui ont moins parlé ont envie de réagir, mais je me lance pour une réflexion générale. Je pense à ce qui a été dit par beaucoup

d'entre nous. J'avais utilisé cette métaphore, mais je n'ai pas eu le temps de la dire dans ma présentation.

En résumé, si nous voulons faire avancer une voiture, avant de se demander quel est le nombre de soupapes ou le chemin que nous allons emprunter, il faut se demander si nous avons de l'essence. C'est-à-dire si nous avons l'énergie qui va permettre de traduire la réforme en quelque chose. Je reviens à cette histoire de capacité. C'est quelque chose de très compliqué à poser, parce que cela revient encore une fois à l'ordre institutionnel et à l'ordre politique.

Nous pouvons toujours faire des excès de volontarisme. Nous allons taper du poing sur la table et nous allons forcer les maires. Nous allons être exigeants dans l'application de la réforme. Sauf qu'en fait, le problème est qu'aujourd'hui notre système politique et administratif ne fonctionne pas comme cela. Il faut quand même dire que cela a aussi un effet épuisant. Les acteurs sont amenés à mettre en place des objectifs dont les principaux leviers ne leur sont pas accessibles. Je vois qu'il y avait ici beaucoup de gens des DDT.

Nous avons parlé de la cotation de la demande et de l'offre. Je parle de tout le travail qui est fait suite à la loi ELAN. C'est une énergie considérable, alors qu'aujourd'hui, le principal levier en matière d'attribution reste dans les CALELOL. Ce sont donc des usines à gaz avec des machines énormes, mais tant que la question de l'attribution, du peuplement et de la visibilité du peu-

plement n'est pas posée, on va juste épuiser les troupes.

Il faut aussi réfléchir à cela, sinon nous avons un horizon inatteignable parce que nous n'avons pas mis d'essence dans la voiture.

### Thomas Kirszbaum

Merci pour la métaphore.

### Patrick Février

Merci Thomas et à tous les intervenants de cette session. Il est 16 h, Les participants à la table ronde étant en ligne, je propose que nous puissions aborder la table ronde finale de cette journée. ★

<sup>1</sup> Les logements PLAI, financés par le Prêt Locatif Aidé d'Intégration, sont attribués aux locataires en situation de grande précarité ; les logements PLUS, financés par le Prêt Locatif à Usage Social correspondent aux locations HLM (habitation à loyer modéré) ; les logements PLS sont financés par le Prêt Locatif Social et attribués aux candidats locataires ne pouvant prétendre aux locations HLM, mais ne disposant pas de revenus suffisants pour se loger dans le parc privé

<sup>2</sup> L'étude a depuis été publiée par France Stratégie sous le titre La meilleure répartition des logements sociaux a-t-elle fait progresser la mixité sociale ? Elle est consultable à cette adresse : <https://www.strategie.gouv.fr/sites/strategie.gouv.fr/files/atoms/files/fs-2021-point-de-vue-segregation-residentielle-fevrier.pdf>



MAIRIE DE PARIS  
Ici, la Ville de Paris  
finance 24  
logements

ENTREPRISE DE LA  
VILLE DE PARIS

**Bati-rénov**  
01.48.53.63.00  
20, RUE C. COLOMB - 94310 ORLY

COLLABORATION DE TRAVAIL  
NATURE DES TRAVAUX

Réhabilitation de 24 logements  
à la Ville de Paris - 19ème arrondissement



**ESPOIR EXOTIQUE**  
VENTE DE PRODUITS EXOTIQUES - COSMETIQUES - K7 - VIDEO - DVD



**AKIYO AKIYO**  
SA VENDREDI 27 AVRIL VENDREDI 27 AVRIL  
A L'OLYMPIA A L'OLYMPIA

CONCERT  
**P-SQUARE**  
SAMEDI 03 MARS 2012  
**DOCK PULLMAN**  
80, Av. du Président Wilson  
Paris de la Chapelle

CONCERT LIVE  
**LA PIEDRA** club privé  
VENDREDI 03 FÉVRIER 2012  
VENDREDI 10 FÉVRIER 2012  
VENDREDI 03 FÉVRIER 2012  
VENDREDI 10 FÉVRIER 2012

Tout les Associations  
à la Maison de la Ville de Paris

**PDS**





# Table ronde

## L'article 55 à l'horizon 2025 et au-delà : un droit fragile ou une norme qui s'enracine ?



# Introduction

**Patrick Février**, secrétaire délégué du Comité d'histoire du ministère de la Transition écologique et solidaire et du ministère de la Cohésion des territoires et des Relations avec les collectivités territoriales

La table ronde finale de cette journée accueille des acteurs qui se sont impliqués depuis très longtemps dans la politique du logement, notamment dans cette loi SRU. Dans l'actualité des dernières semaines, des débats ont redémarré sur ce qu'il faudrait faire pour faire évoluer le système actuel jusqu'en 2025 et, surtout, après cette échéance fixée dans notre législation.

Je remercie Catherine Sabbah d'avoir bien voulu accepter d'animer cette table ronde. C'est une journaliste de profession, notamment aux Échos pendant une dizaine d'années. Elle a beaucoup écrit sur des sujets relatifs aux enjeux du développement urbain, du cadre de vie, de l'urbanisme, de l'architecture et de l'immobilier. Elle est actuellement déléguée générale de l'Institut des hautes études pour l'action dans le logement (IDHEAL).

Je rebondis sur ce terme « action dans le logement ». Il est finalement bien au cœur des défis de l'article 55 de la loi SRU, comme on l'a bien vu au fil des interventions précédentes.

# L'article 55 à l'horizon 2025 et au-delà : un droit fragile ou une norme qui s'enracine ?

Animée par **Catherine Sabbah**, déléguée générale de l'Institut des hautes études pour l'action dans le logement (IDHEAL)

avec

**Emmanuelle Cosse**, ancienne ministre, présidente de l'Union Sociale pour l'Habitat

**Dominique Estrosi-Sassone**, sénatrice LR Alpes-Maritimes

**Thierry Repentin**, ancien ministre, maire de Chambéry, président de la Commission nationale de l'article 55 de la loi SRU

**Christophe Robert**, délégué général de la Fondation Abbé Pierre

## Catherine Sabbah

J'apprécie que m'ait été donnée l'occasion d'animer ce débat politique dans le contexte du moment. Ce n'est pas que nous n'ayons pas parlé de politique depuis le début de ce colloque mais nous allons parler maintenant du présent et du futur, notamment avec Emmanuelle Cosse, la nouvelle présidente de l'Union sociale pour l'habitat, l'USH. Elle a aussi été ministre du Logement.

Nous avons aussi en ligne Dominique Estrosi-Sassone qui est sénatrice des Alpes-Maritimes, Christophe Robert, qui est délégué général de la Fondation Abbé Pierre et Thierry Repentin, qui est président de l'Agence nationale pour l'amélioration de l'habitat (ANAH) mais qui est ici avec nous d'abord en tant que président de la Commission nationale de la loi SRU.

Ils sont tous les quatre des personnes qui se sont impliquées depuis très long-

temps dans la défense, le soutien et la bataille autour de ce texte dont nous célébrons les vingt ans aujourd'hui. Nous ne sommes pas forcément toujours tous d'accord, mais nous allons voir comment le débat peut s'organiser en visioconférence. Il nous faut nous adapter à ce support numérique pour nous interpeller, rebondir sur les propositions ou les réflexions des uns et des autres, en essayant de faire en sorte que cette table ronde soit vivante.

Beaucoup de choses ont déjà été dites aujourd'hui sur une loi qui n'a pas toujours été un long fleuve tranquille au cours de ses vingt ans d'existence. Elle est toujours en vigueur, à la suite de batailles au cours desquelles elle a été attaquée par les uns, défendue par les autres. Au bout de ces vingt années, l'idée n'est pas d'en faire un totem ou un tabou mais peut-être de la faire entrer dans les habitudes davantage qu'elle ne l'est aujourd'hui.

Notre table ronde a aussi pour vocation d'observer son efficacité et son acceptation aujourd'hui. Ce n'est pas tout à fait évident, ni parmi les élus ni parmi les citoyens.

Cette loi a développé ses effets dans un contexte de crise du logement qui n'a fait que s'accroître depuis vingt ans. Elle est donc considérée comme un des éléments nécessaires et indispensables mais sans être suffisante pour lutter contre les difficultés de logement de nos concitoyens, pallier le manque de logements sociaux et la ségrégation résidentielle.

Nous l'avons vu de manière assez claire après l'intervention des chercheurs. Nous pouvons aussi dire que cette loi a servi non seulement au logement social mais aussi au logement en général. De manière un peu contre-intuitive, nous savons aujourd'hui que des programmes immobiliers sont souvent montés grâce

au logement social lorsqu'il est construit selon la formule de la vente en l'état futur d'achèvement, la VEFA. Anne-Laure Jourdeuil l'a montré.

De nombreuses opérations immobilières ne sortiraient pas sans cette VEFA sociale. Il n'y aurait pas non plus de logements libres construits. Cela a permis aux promoteurs immobiliers de sécuriser aussi leur activité privée. Ce n'est pas négligeable dans la manière dont ce texte est utilisé.

Au fil du temps, certaines choses ne changent pas ou pas beaucoup. Dans l'esprit de nombreux habitants, le logement social est nécessaire, mais pas trop près de chez soi. C'est le fameux *Not In my backyard*, le NIMBY, appliqué par des élus qui pensent peut-être parfois relayer les souhaits de leurs administrés. Je rappelle que 70 % des Français sont éligibles au logement social et auraient droit d'y accéder s'il y avait suffisamment de logements.

Louis Besson parlait ce matin de la méconnaissance des uns et des autres, de la ségrégation des pauvres et de l'importance de se connaître pour découvrir la richesse des uns et des autres, y compris celle des plus pauvres. Je trouve que c'est une très belle expression.

Nous allons commencer par une réaction aux propos de la ministre, qui est intervenue en fin de matinée et non lors d'un discours de clôture, où vous auriez pu l'interpeller et où elle aurait pu répondre. C'est le contraire qui s'est passé : c'est à vous de lui répondre.

Au vu du bilan triennal publié hier et des déclarations de la ministre, Emmanuelle Wargon, l'enjeu politique qu'elle pose consiste à déplacer l'horizon au-delà

de l'échéance légale de 2025. Elle parle de redonner de la visibilité politique au logement social, y compris par voie législative. Elle parle de renforcer peut-être les sanctions contre les communes carencées. Je voudrais avoir votre réaction à tous les quatre. Cela tranche beaucoup avec le sort qui a été réservé jusqu'ici au logement social par ce gouvernement, en tout cas depuis le début du quinquennat. Je voudrais juste une réaction par rapport à ce qu'a dit la ministre. Nous reviendrons ensuite sur vos propositions et vos préconisations pour l'avenir au-delà de 2025. Emmanuelle Cosse peut commencer.

### Emmanuelle Cosse

C'est trop gentil de me donner la parole en premier. Je n'ai pas pu écouter tout le colloque. Je suis un peu désolée parce que j'aurais aimé y assister. Mais je regarderai plus tard les échanges qui ont eu lieu ce matin. Je ne vais pas porter un jugement sur la réaction de la ministre. Je pense que ce ne serait pas très bien venu.

Ce qui est certain, c'est que nous avons beaucoup souffert, au cours de ces dernières années, d'une absence totale de discours sur le logement, et pas simplement sur le logement social. Quand je dis « on », c'est l'ensemble des acteurs du logement social, de l'accession à la propriété dans le secteur privé, de l'investissement dans le locatif qui ont constaté une très grande difficulté à parler de cette politique. Quand je vois aujourd'hui les chiffres très mauvais du nombre d'agréments en matière de logement social et de délivrance de permis de construire ainsi que tout le débat que nous

avons sur les lieux où l'on offre de l'habitat, nous voyons bien qu'une absence de discours politique et d'horizon politique sur ces enjeux porte malheureusement ses fruits. Nous sommes en difficulté en ce moment.

Il me semble que le fait que la ministre défende aujourd'hui la loi SRU est la moindre des choses. C'est une des grandes lois de la République. Elle a vingt ans. L'objet de ce débat est de montrer ce qu'elle a permis de faire et ce qu'elle n'a pas permis de faire. Je me suis toujours très clairement inscrite dans les pas de cette loi. Je voudrais redire la nécessité d'avoir une offre de logements abordable dans toutes les communes, parce qu'il y a partout besoin de logement social. Cela me paraît peut-être aussi le moment de réenclencher une période où nous allons enfin prendre les politiques du logement au sérieux.

### Catherine Sabbah

Dominique Estrosi-Sassone, quelle est votre réaction par rapport aux annonces encore un peu indicatives qu'a prononcées la ministre ?

### Dominique Estrosi-Sassone

Je salue à mon tour l'ensemble des intervenants à cette table ronde et remercie bien sûr les intervenants de ce colloque. J'ai quelques réactions par rapport à ce qu'a dit la présidente Emmanuelle Cosse et à l'intervention de la ministre ce matin. J'ai noté que la ministre a dit que cette loi SRU avait eu un impact, grâce à un effet de catalyseur et de prise de conscience des objectifs à poursuivre. Je pense que personne ne peut aujourd'hui le nier.

C'est à la fois l'élue locale qui parle et la sénatrice d'un département souvent montré du doigt, dans la région Provence-Alpes-Côte d'Azur. Je vois Christophe Robert opiner du chef. Nous allons nous garder de toute posture morale, idéologique ou démagogique. Nous allons aussi essayer de montrer qu'y compris dans des endroits où on peut considérer que nous ne faisons pas suffisamment d'efforts, les choses ont néanmoins avancé. Aujourd'hui, la plupart des maires et des élus locaux ont pris conscience de la nécessité de construire du logement, mais pas que du logement social. Je pense que c'est aussi ce qu'il faut voir à travers la loi SRU.

La loi SRU concerne plus directement le logement social puisqu'elle proclame un objectif de mixité sociale. C'est ce que je conteste à travers ce que je pense de cette loi. Nous aurons l'occasion d'en parler dans le cadre de la table ronde. Il s'agit peut-être du fait que cet objectif de mixité sociale est imposé à travers des règles rigides et uniformes. Elles s'appliquent à toutes les communes de France, quelles que soient les contraintes ou les territoires sur lesquels ces communes mettent en œuvre des politiques du logement.

La ministre a fait allusion à l'impact de la loi SRU. Encore une fois, je ne le conteste pas. Ensuite, elle a voulu montrer qu'elle portait une initiative politique pour dire que tout le monde considère l'année 2020 comme une mauvaise année en termes de construction de logements sociaux. Ce n'est pas seulement à cause de la crise sanitaire ou des élections municipales, même si elles ont été retardées du

fait de cette crise. Le temps que les exécutifs locaux se mettent ou se remettent en place, il est vrai qu'un certain nombre de mois ont pu être perdus. Je pense aussi que si le chiffre des constructions est mauvais en 2020, il n'était pas forcément meilleur en 2019 ou en 2018.

Ici encore, il faut que le gouvernement montre que ce qu'il a mis en place dans sa politique du logement depuis 2017, c'est couper un certain nombre de moyens financiers dont ont pourtant besoin les bailleurs sociaux. Si on fait ces coupes, ces opérateurs ont forcément moins de possibilités d'intervenir et de construire, d'autant plus que nous savons que les communes sont aujourd'hui confrontées, de leur côté, à des difficultés budgétaires. Leur autonomie fiscale et financière est de plus en plus attaquée. Ce sont autant de raisons qui ont amené à cette baisse de la production des logements sociaux que nous constatons.

Je reconnais l'initiative politique. Mais la ministre ne peut pas non plus s'abriter derrière le fait de dire qu'il y aura une réponse et que cette réponse sera la fermeté. Je pense qu'il faut faire attention à ce que nous pouvons dire en termes de fermeté. Je pense que ce sera aussi le meilleur moyen de décourager, y compris un certain nombre de maires qui continuent à faire des efforts, même s'ils n'atteignent pas les objectifs tels qu'ils ont été prévus par l'article 55 de la loi SRU.

### Catherine Sabbah

Nous allons revenir ensuite sur le bilan. Christophe Robert, souhaitez-vous réagir par rapport à ce qui a été annoncé ?

### Christophe Robert

Je partage beaucoup ce qui vient d'être dit dans les deux premières interventions. Nous allons discuter de la loi SRU, de son efficacité, de ses limites et de son avenir.

Si nous faisons un point d'actualité, il ne faut pas oublier que, pour pouvoir mettre en œuvre une politique sociale du logement digne de ce nom, nous disposons de deux leviers majeurs pour exercer la solidarité dans le pays en matière de logement : la construction et la gestion du logement social, et les aides personnalisées au logement, les APL.

Or je voudrais que nous mesurions ce qui est en train de se passer. Si nous regardons les coupes budgétaires opérées par le gouvernement de 2017 à 2021, soit pendant cinq exercices budgétaires, nous atteignons 10 milliards d'euros de baisse des crédits sur ces deux leviers, l'APL et le logement social. C'est considérable.

Il est évident totalement satisfaisant que la ministre emboîte le pas des ministres précédents. C'est un des premiers enseignements politiques sur le fait que cette loi est devenue incontournable. Les ministres récents comme leurs prédécesseurs l'ont appuyée. Ils ont fait preuve de fermeté.

C'est vraiment positif de voir que, au-delà des majorités parlementaires successives, les ministres chargés du logement ont soutenu fermement l'application de la loi SRU. C'est un des acquis de cette loi. Effectivement, cela ne doit pas camoufler l'ensemble des enjeux qu'il faut relever pour accompagner la mise en œuvre d'une bonne politique du logement.

Nous avons évoqué une baisse considérable de la production de logements cette année. Dominique Estrosi-Sassone disait que c'était aussi vrai pendant les années précédentes. C'est bien le cas ! Quand le modèle économique de production du logement social est autant mis à mal, ce n'est pas pour faire une autre politique. Les dix milliards d'euros dont je parle n'ont pas été réinjectés d'une autre façon, pour dire que nous ferions davantage de logements très sociaux ou que nous irions accompagner les quartiers populaires pour qu'ils puissent apporter des réponses aux besoins des habitants. Non. Il s'agit d'une baisse des dépenses budgétaires pure et simple.

Effectivement, nous voyons bien qu'il faut faire attention à cette évolution inquiétante. C'est ce qui était indiqué tout à l'heure. Nous n'exonérons pas des responsabilités d'application de la loi les communes qui y ont été soumises depuis vingt ans. Mais en même temps, il y a bien aussi une responsabilité de l'État.

Je ne sais pas si c'est le moment de le faire. Mais, madame Estrosi-Sassone, je hochais tout à l'heure la tête seulement sur un point. Nous avons un peu moins de la moitié des communes qui n'ont pas atteint leurs objectifs quantitatifs, mais il y en a 80 % en Provence-Alpes-Côte d'Azur. Il y a un moment où cela soulève un certain nombre de questions. Cela a été largement dit ce matin. Nous ne parlons pas des objectifs qualitatifs dans ce débat. Je ne crois pas qu'il soit plus difficile de construire du logement social dans telle ou telle région. Cela pose des questions en matière d'application de la loi et de fermeté, effectivement.

## Catherine Sabbah

C'est très intéressant. Nous parlons de la loi SRU. Or, vous tous, vous exprimez des propos concernant l'ensemble de la politique du logement, alors que nous avons été, pendant toute la journée, focalisés sur l'article 55. Il est très intéressant de voir que c'est vraiment une partie très importante et un chaînon que nous ne pouvons pas détacher du reste.

Thierry Repentin, vous êtes en train de finir le rapport que vous allez remettre la semaine prochaine à la ministre. C'est ce qu'elle a annoncé. Sans divulguer ce que vous allez mettre dedans, puisque nous garderons cela pour la fin de la table ronde, pouvez-vous commenter ce qu'elle a dit : vous a-t-elle devancé ? Est-elle allée plus loin que ce que vous espériez ?

## Thierry Repentin

Elle a dit certaines choses. Chacun a pu écouter. Et puis, n'oublions pas qu'il y a des choses qui doivent être refaites. Entre ce qui est annoncé et ce qui est réalisé, il y a parfois une déperdition de la connaissance de ces sujets. Je veux simplement attirer l'attention de tous. Je vais parler des pistes sur lesquelles nous travaillons. Puisque vous avez eu cette initiative de faire un bilan sur vingt ans, je voudrais quand même dire que les moyens humains et financiers engagés par l'État au moment où la loi SRU a été adoptée le 13 décembre 2000 et cette année en 2021 ont considérablement évolué sous la forme d'une très grande évaporation.

Je pense que c'est quand même une donnée qu'il ne faut pas passer sous silence. Je crois que plusieurs interlocu-

teurs sont intervenus dans la journée pour dire qu'en décembre 2000, il y avait des services déconcentrés de l'État qui étaient très puissants en termes de pilotage des politiques du logement. Il y avait aussi des moyens financiers qui aidaient la construction de logements sociaux par des subventions, quel que soit le produit de logement social : les équivalents du prêt locatif aidé d'intégration (PLAI), attribué pour les locataires en situation de grande précarité, ainsi que les prêts locatifs sociaux (PLS), pour les logements attribués aux candidats locataires qui ne peuvent prétendre aux locations dans le parc social mais qui ne disposent pas de revenus suffisants pour se loger dans le parc privé. Je dis bien qu'ils sont équivalents, parce que cela ne s'appelait pas ainsi à l'époque. Vous aviez aussi de l'aide à la surcharge foncière et des compensations sur des exonérations de l'imposition du foncier bâti concernant le logement social. Tout cela s'est évaporé au gré des lois de finances.

Je pense que nous devons continuer à avoir cet objectif de l'article 55 de la loi SRU, qui n'est visiblement pas remis en cause globalement par les collectivités territoriales ni par les opérateurs du logement en France. Quand je parle du logement en France, je ne parle pas seulement des opérateurs du logement social. Je crois que cette loi fait aujourd'hui partie d'un socle républicain qui n'est pas contesté. Si nous devons maintenir ces objectifs ambitieux, il faut sans doute aussi un retour de l'État autour de la table sur le financement et l'accompagnement des collectivités territoriales pour les aider à mener à bien leur projet. Je vais donner un exemple pour que les

élus comprennent. Si vous avez aujourd'hui un terrain libre pour faire une opération de construction de logements et que vous êtes en procédure de rattrapage, vous laissez construire sur ce terrain une opération de promotion immobilière qui va vous rapporter chaque année de la taxe sur le foncier bâti. Cela vous donne donc une recette fiscale pour la commune. Sur ce même terrain, si pour rattraper votre retard vous choisissez de faire une opération de logement social, ce terrain ne va rien vous rapporter pendant 25 ans, parce que vous avez une exonération sur le logement social. Si vous faites bien le compte et que vous êtes un maire averti, soucieux de la gestion de vos finances communales, vous vous rendrez compte qu'il est probablement plus intéressant de payer les pénalités de l'article 55 de la loi SRU et de faire votre opération de promotion immobilière plutôt que de faire votre opération de logement social. Il y a quand même des choses à regarder de près. Ce sont souvent les outils qui font la pertinence des politiques publiques.

### Catherine Sabbah

Parlons maintenant de bilan et rentrons dans le dur. Effectivement, le bilan chiffré que nous avons eu n'est pas très bon, ni qualitativement ni quantitativement. À qui la faute ? Est-ce qu'il faut aujourd'hui incriminer les habitants qui ne veulent pas de logement social dans leur commune ou dans leur quartier ? Faut-il incriminer les maires qui sont peut-être davantage antisociaux que les habitants, plus royalistes que le roi, comme s'ils anticipaient une possible opposition qui pourrait se déclarer.

Cette situation serait à l'inverse de certains élus qui se servent de la loi pour imposer du logement social à leurs administrés qui n'en voudraient pas. Faut-il incriminer l'État, qui ne se donne pas les moyens de faire appliquer la loi ? Ce matin, Louis Besson regrettait le manque de publicité autour des résultats et le manque de mobilisation pour faire appliquer cette loi. Il disait : « *Nous n'avons pas une ville accueillante pour tous* ». J'ai trouvé que c'était une très bonne expression. Il y a donc une volonté clairement affirmée.

Dominique Estrosi-Sassone, dans votre département, nous constatons un pourcentage très fort de villes qui n'atteignent pas leurs quotas. À qui revient la faute ? Pourquoi ne pouvons-nous pas construire davantage de logement social dans le sud de la France que nous en réalisons dans le nord ?

### Dominique Estrosi-Sassone

Pour rebondir sur ce qu'a dit Christophe Robert, je pense qu'il est plus compliqué de construire à certains endroits de la région Provence-Alpes-Côte d'Azur que dans d'autres régions, qui n'ont pas les mêmes contraintes géographiques que le département des Alpes-Maritimes par exemple, avec une bande côtière déjà extrêmement urbanisée, avec des collines et des montagnes qui représentent, de fait, des difficultés géographiques auxquelles s'ajoutent un certain nombre d'autres contraintes.

Je parle ici des lois montagne ou littoral mais aussi de tout le dispositif de prévention des risques naturels. Malheureusement, notre département, il y a encore quelques mois, n'a pas été

épargné par cette problématique des risques naturels, avec des vallées entièrement sinistrées par de violentes inondations, y compris dans des vallées qui sont dans le moyen ou le haut pays. La problématique de la loi SRU ne s'y pose pas parce qu'il s'agit essentiellement de petites communes rurales. Demain, il se posera pour ces élus la question de se demander comment arriver à éviter une désertification. Comment arriver à continuer à pouvoir construire, alors que nous avons, de fait, un certain nombre de terrains qui seront inconstruisibles après la tempête Alex par exemple ?

Mes propos visent à montrer que ce qui est important et ce pour quoi nous plaçons au Sénat, où nous représentons les territoires dans leur grande diversité, c'est le fait que cette loi SRU soit amenée à être revisitée. Elle le sera forcément. Je pense que ce serait une erreur de poursuivre son dispositif tel qu'il est.

En ce qui concerne la loi SRU telle qu'elle a été mise en place et appliquée depuis 2000, le fait que nous repartions après 2025 exactement sur les mêmes bases et les mêmes socles, sans prendre en considération ces contraintes voire de nouvelles paraît nier la réalité. Quand on parle aujourd'hui du zéro artificialisation nette, quand on parle du principe de sobriété foncière, quand on parle de la densité, vous savez combien la densité est un mot qui, pour certains, est un gros mot. Il fait peur, cela amène à proposer une réforme de la loi SRU.

Quand on évoque toutes ces nouvelles contraintes, qui n'étaient pas aussi prégnantes au moment où la loi SRU a été mise en place, et que nous les agrégeons aux contraintes qui s'imposaient



déjà aux maires, je vous assure qu'aujourd'hui peu de maires continuent à être résistants, non volontaristes et récalcitrants à toute idée de construire du logement mais pour autant se montrent de plus en plus découragés. J'en prends l'engagement. Cela fait vingt ans que j'ai cette délégation pour la ville de Nice et pour la métropole. Aujourd'hui, nous avons la situation que je constate : je le vois bien à l'échelle de tout le département. Les maires sont dans l'attente d'évolution car ils se rendent compte qu'ils n'y arrivent pas sur certains points. La loi, qui pouvait aussi être facilitatrice en la matière, est perçue par eux simplement pour son côté coercitif.

Je pense que cela pourrait être contre-productif si nous continuions sans assouplir ni alléger le dispositif, sans tenir compte encore de la réalité et des spécificités des territoires. Quand nous avons introduit l'échéance de 2025 avec un objectif de 25 % de logements sociaux à la place des 20 %, nous avons forcément décorrélé le rythme de rattrapage légal et théorique de la réalité des territoires. Comme ces objectifs sont devenus beaucoup plus difficiles à atteindre, de fait, ils sont moins crédibles. Cela risque effectivement de décrédibiliser la loi SRU en tant que telle. Pour ma part, je ne la conteste pas. Je ne me sens pas prête à la remettre en cause, si ce n'est à demander un assouplissement et un allègement en fonction de la réalité avérée dans nos territoires.

### Catherine Sabbah

Assouplir, cela pourrait aussi faire prendre le risque d'avoir l'effet exactement inverse et de laisser les maires ne pas

faire ce qu'ils doivent faire. Madame Cosse, vous avez un poste d'observation très précieux. Est-ce votre sentiment que les maires vont plutôt dans le sens de construire du logement social ou y a-t-il vraiment beaucoup de récalcitrants et, dans ce cas, pourquoi ?

### Emmanuelle Cosse

Je pense qu'il faut peut-être faire des catégories au sein des communes où s'applique l'article 55 de la SRU. Nous ne l'avons pas dit tout à l'heure mais je voudrais le répéter : nous parlons ici des communes récalcitrantes. Mais la loi SRU a aussi été soutenue par de nombreux élus. De nombreuses communes ont tenu les objectifs. Elles les ont même parfois dépassés. Je voudrais dire que la loi SRU a créé aussi une dynamique pour des territoires qui ne sont pas assujettis à ses objectifs : des maires ont voulu un peu utiliser cela pour amener de la mixité dans le logement social. C'est la première chose. Ce qui me choque aujourd'hui, puisque nous nous demandons ce qui s'est passé au bout de vingt ans, ce n'est pas tant les communes qui essaient de construire et qui ont des retards par rapport à la temporalité fixée par le législateur mais le cas des communes qui, au bout de vingt ans, ne sont pas capables d'avoir au moins 10 % de logements sociaux ou 15 % pour les communes les plus importantes.

Pendant que nous nous parlions, je suis allée regarder des chiffres concernant la ville d'Antibes. C'est bien. Cette ville avait un niveau de 5 % de logements sociaux lors du premier inventaire : il s'élève aujourd'hui à 11,2 %. Je pourrais comprendre cette situation s'il ne se

passait rien dans cette ville, sauf qu'il y a eu des permis de construire délivrés. Je voudrais qu'à un moment, on assume. Si on ne peut pas construire de logements sociaux dans une commune, alors on ne construit rien. On arrête de construire. C'est le problème.

Je peux entendre le fait que certaines communes n'arrivent pas à construire pour des raisons liées, par exemple, à la loi sur le littoral, à l'absence d'acteurs du logement social sur place ou à des difficultés techniques. D'ailleurs, en tant que ministre, je participais à l'idée d'exempter davantage de communes de l'article 55 de la loi SRU parce qu'il y avait des endroits où nous estimions que cela ne faisait pas sens de demander un tel objectif. Les communes dont nous parlons aujourd'hui ne sont pas des communes sur lesquelles la construction s'est arrêtée il y a vingt ans. Il y a eu des permis de construire, des programmes immobiliers. Il y a notamment le fait de refuser de faire du logement social, alors qu'il s'agit du logement des familles, des étudiants, des résidences permettant l'autonomie pour personnes âgées, des foyers pour de jeunes adultes. Cela fait partie de la construction de logements. Quand je vois que des communes ont vraiment augmenté leur part de permis de construire dans ces cinq dernières années et que nous avons une part infime de logement social, c'est bien parce qu'il y a un problème.

Madame Sabbah, vous posiez la question de savoir à qui revient la faute. Quand une loi de la République n'est pas appliquée, la responsabilité de fait est pleine et entière. Même si les maires ont une responsabilité en tant que telle pour les permis de

construire, l'État doit se donner les moyens nécessaires pour faire appliquer la loi. C'est ma conception de la République. Cela a été un peu dit par Thierry Repentin. Je ne suis pas dans la vision bête et méchante d'appliquer aveuglément des règles et de sanctionner des carences. Je pense que les élus ont besoin d'être accompagnés et qu'il y a des enjeux financiers. Il y a aussi des enjeux techniques. Je voudrais quand même le dire ici.

Par le passé, il y a eu un délégué interministériel à la mixité sociale. J'en parle parce qu'il est ici. Il s'appelle Thierry Repentin. Il exerçait cette fonction quand j'étais ministre. Il le racontera peut-être. Il allait discuter avec les élus pour soulever ces difficultés et résoudre les questions. Cela nous a permis, à un moment, d'aller orienter l'attribution de permis de construire dans certaines communes. Il faut donc aussi se donner les moyens de faire. En tant que bailleur social, quand vous allez voir un territoire qui a une carence au regard des objectifs de la loi SRU et que vous proposez des solutions pour soulever cette carence, même si vous avez le meilleur projet, s'il n'y a pas une volonté politique de le faire et une pression de l'État local pour y aller, les dossiers peuvent être arrêtés.

Je voudrais quand même aussi dire dans quel monde de fous nous vivons aujourd'hui. Nous avons des bailleurs sociaux qui développent des programmes de logements sociaux à la demande des communes : ils créent le projet avec l'architecte et déposent la demande de permis de construire dans des communes qui sont carencées. Le permis est refusé par la commune. Ce n'est pas simplement un exemple isolé. Je suis

sympathique, parce que je ne donne pas le nom des villes aujourd'hui, mais cela arrive. Quelle perte de temps !

Le pire, c'est que, dans ces cas, le préfet qui a eu connaissance du refus du permis de construire agit-il auprès de la commune carencée ? Non. Quand je parle de se donner les moyens, il s'agit aussi d'être cohérent. Il y a des obligations légales ! Certes, nous ne sommes pas capables de rattraper le retard en quelques années. Il faut du temps. Mais il faut aussi une cohérence de la part de l'État : qu'il ne laisse pas faire cela. Il est aujourd'hui inadmissible que des communes carencées puissent faire croire à des bailleurs qu'ils feront des programmes de logements sociaux, pour au final refuser des permis de construire, voire attaquer un permis de construire qui avait été accordé. Je l'ai déjà vu. Nous en sommes là aujourd'hui.

Franchement, il y a un moment où cela suffit. Le logement social, c'est le logement des Français. Ce n'est pas le logement de personnes qui seraient étrangères à notre société. C'est le logement des gens qui font aujourd'hui la société. C'est pour cela qu'il faut aussi maintenant l'assumer. Nous avons la chance d'avoir une ministre qui souhaite aujourd'hui porter ce texte de loi. Plutôt que de chercher à qui revient la faute, il faut que l'État se donne les moyens de mettre en œuvre ce texte de loi.

### Catherine Sabbah

Christophe Robert : à qui la faute ? Quelle serait votre réponse ?

### Christophe Robert

Je constate que les questions de loge-

ment sont globalement peu appropriées dans l'espace politique local ou national. Nous savons tous ici à quel point la question du logement est déterminante. Je crois que nous l'avons tous encore davantage découvert pendant les confinements, surtout pour ceux qui ne s'y intéressaient pas. En fait, il n'y a pas vraiment de débat politique autour du logement, alors que cette lacune a des conséquences considérables sur la diversification de l'habitat et sur le vivre ensemble. Cela a été dit tout au long de la journée.

Je connais les travaux qui ont été présentés sur les questions de l'école ou de la santé. Cette question du logement est difficile en France. C'est moins vrai dans d'autres pays, quand je vois la manière dont se sont mobilisés les Berlinoises autour de la cherté des prix du logement ou des loyers, dont le niveau est pourtant bien en dessous de ce que nous connaissons dans nos grandes villes et notamment à Paris. Ces sujets ne sont pas appréhendés à leur juste mesure et à leur juste importance. Je ne sais pas où est la responsabilité, mais cela rejoint ce que disait Louis Besson et que vous avez relevé tout à l'heure. Il faudrait arriver à faire de la publicité autour de ces sujets. Pourtant, il faut reconnaître que cette loi a bien fonctionné. Cela a été largement dit. En 2019, la moitié de la production de logements sociaux en France s'est faite dans les communes concernées par l'article 55 de la loi SRU. C'est donc plutôt positif. Cette loi donne une vision symbolique et républicaine, avec, en plus, des capacités de quantifier des objectifs et des résultats, avec des moyens qui sont investis pour suivre les bilans

ou alerter les pouvoirs publics sur les insuffisances constatées. C'est très intéressant. Cela représente de nombreux atouts. Mais l'application de cette loi ne peut pas régler tous les problèmes. C'est d'ailleurs illusoire de le penser. Les problèmes des quartiers populaires, c'est aussi une question de moyens autour de la question scolaire, des transports et des services publics.

Si nous pensons que 25 % de logements sociaux ici ou là vont régler ces problèmes, nous nous tromperions. Je crois que nous n'y avons jamais cru tous ensemble. Néanmoins, cette loi donne une vision de la République, en disant que nous allons obliger ceux qui ne veulent manifestement pas contribuer à l'effort de solidarité à développer une offre de logements sociaux, en complément du marché privé. Cela fait partie de la responsabilité d'un élu d'être en capacité d'accueillir un certain nombre de personnes qui ne peuvent pas trouver chaussure à leur pied sur ce marché privé. Cela ne règle pas toutes les autres questions qui se posent pour les quartiers populaires ni la question de la régulation des marchés. Il me semble qu'elle devrait faire l'objet de beaucoup plus de débats locaux comme nationaux.

Ensuite, que s'est-il passé ? Madame Estrosi, vous avez raison. Il y a peu de grands récalcitrants parmi les responsables des collectivités mais le fait d'avoir des multirécidivistes pose un énorme problème à la République. Je le pense sincèrement. C'est là où la responsabilité de faire appliquer la loi s'impose. J'ai un peu regardé dans le détail le bilan que nous avons publié il y a quelques semaines. Nous voyons que seulement

46 % des communes carençables ont été proposées pour figurer dans la liste des communes carencées par les préfets, qui ont une difficulté pour d'aller au bout de l'application complète de la loi. Nous le verrons peut-être par la suite pour les aménagements futurs de la loi SRU : il serait peut-être possible de faire remonter les décisions aux préfets de région car nous voyons bien qu'il y a des endroits où il est difficile pour les préfets de département d'imposer la réalisation des objectifs ou des sanctions financières.

Quand des multirécidivistes ont eu pendant vingt ans un taux de logement social à 4 % et continuent à n'avoir rempli que 10 % à 30 % de leurs objectifs légaux, il faut que la substitution s'opère. Je parle de la reprise par l'État du pouvoir local de l'autorisation d'urbanisme, qui est permise par la loi. Je crois qu'elle a été imposée une dizaine ou une quinzaine de fois. C'est bien insuffisant !

Madame Estrosi, vous parliez de situations particulières dans certains territoires, avec des contraintes spécifiques. Mais la loi prévoit déjà cela. J'ai siégé à la commission nationale, que connaît très bien Thierry Repentin. Au fond, je recevais les communes qui n'atteignaient pas leurs objectifs et qui demandaient de les aménager à cause de certaines contraintes. Cela existe donc.

Comme disait Emmanuelle Cosse, que faisons-nous en ce moment ? Nous regardons ce que ces communes ont fait pour soutenir la construction de logements sociaux pendant la période triennale ? Si c'est le cas, nous leur demandons pourquoi elles n'ont pas préempté. Pourquoi n'ont-elles pas mis en place la préemption renforcée ? Pourquoi n'ont-elles

pas fait ceci ou cela ? Cette loi SRU est bien faite de ce point de vue. Elle sait que ce n'est pas possible pour tous de la même manière et elle en tient compte. La Commission nationale observe un certain nombre d'indicateurs pour voir si tous les moyens ont été mobilisés. Nous regardons aussi ce qui avait été construit par ailleurs, au-delà de l'offre de logements locatifs sociaux, pour constater s'il y avait effectivement un problème.

Nous ne pouvons pas demander de réaliser 25 % de logements sociaux à celui qui ne construit rien parce qu'il ne peut pas construire. Je vous suis, mais ces possibilités d'aménagement sont déjà existantes. Je serai donc très prudent, mais nous en parlerons sans doute à la fin de la table ronde, Madame Sabbah.

Quand Mme Estrosi-Sassone dit qu'il faudrait des assouplissements, j'aimerais bien en savoir davantage. Je suis déjà un peu triste que nous n'ayons pas atteint les objectifs que nous nous sommes donnés il y a vingt ans. Mais ce n'est pas grave. Il faut aussi reconnaître que les objectifs ont augmenté en 2013. Je suis d'accord avec Mme Estrosi-Sassone sur le fait qu'il faut que les aménagements dont nous pourrions discuter ensemble soient réalistes. Autrement, nous affaiblirions la loi. Je suis d'accord sur ce point de vue, mais j'aimerais en savoir davantage sur ce que Madame la sénatrice entend par « assouplissement ». Je ne suis pas certain que nous soyons forcément sur la même longueur d'onde.

### Catherine Sabbah

Thierry Repentin, voulez-vous dire un mot sur votre expérience de délégué interministériel comme relais pour

faire appliquer la loi ? Ce relais n'existe plus.

## Thierry Repentin

Je vous confirme que je pense qu'il est important de rappeler que, durant toutes les périodes triennales que nous avons vécues depuis la mise en place de la loi SRU il y a vingt ans, le nombre de logements sociaux demandés par l'État au titre du rattrapage a globalement toujours été dépassé par les communes soumises à l'article 55 de la loi SRU.

Cela veut dire que le fait de pouvoir les construire est une réalité, y compris au cours de la dernière période triennale (2017-2019). Les communes concernées par l'article 55 ont produit environ 110 % de ce qu'elles devaient produire. Sur la période précédente, elles étaient aux alentours de 115 %. Cela signifie que le nombre de logements a globalement été atteint. Mais nous voyons, dans l'analyse fine, qu'il y a des disparités.

Ces disparités sont régionales. Je vais simplifier à l'excès, mais il y a deux régions très en retard : Provence-Alpes-Côte d'Azur et l'Île-de-France. C'est la réalité des chiffres. Au sein des régions, vous avez quelques départements qui sont plus en retard que la moyenne des autres départements de ces régions. Si je prends Provence-Alpes-Côte d'Azur, ce sont les trois départements côtiers.

Ensuite, nous regardons de près avant de carencer une commune. Je peux vous assurer que les préfets qui proposent un constat de carence font une analyse commune par commune avec les directions départementales des territoires (DDT). Cela remonte à la Commission de suivi de l'article 55, qui reprend ces analyses

pour voir s'il y a eu une équité de traitement entre les communes proposées ou non au constat de carence. Les préfets ont proposé environ 250 communes à ce titre pour la période 2017-2019. La Commission a estimé qu'il en faudrait une cinquantaine d'autres pour dire, avec assurance, que tout le monde a été traité à peu près de la même façon par les autorités de l'État d'un secteur à l'autre. Parmi cette cinquantaine de propositions, in fine, l'État en a retenu un peu plus d'une trentaine.

Je veux aussi dire que cette analyse est faite pour que nous exemptions des communes. Cela a été dit. Il y a des communes qui ont plus de 3 500 habitants dans des agglomérations tendues. Pour autant, la loi a prévu de les exempter pour des motifs d'inconstructibilité. Par exemple, quand une grande partie de leur territoire est soumis à un risque d'inondations, d'avalanches ou d'exposition au bruit à proximité des aéroports. Par ailleurs, des communes soumises à des difficultés particulières de manque de disponibilité foncière peuvent aussi voir leur plan de rattrapage aménagé. Il y a des souplesses dans la loi.

Puisque vous avez fait référence à un court passage de ma vie professionnelle en tant que délégué interministériel à la mixité sociale, je veux dire que l'État s'était donné une équipe professionnelle, avec des moyens, pour s'assurer que l'article 55 de la loi SRU soit appliqué partout, tout particulièrement là où il y avait des retards. Il continue aussi à le faire sur les questions d'hébergement. L'État s'était donné les moyens d'une équipe en appui des préfets et des DDT sur le terrain.

Je conçois que cela ne soit pas simple pour les préfets de négocier tous les jours avec les maires sur de nombreux sujets. Par ailleurs, ils ont parfois besoin d'une autorité supérieure, ministérielle ou juridictionnelle, qui vienne rappeler la loi et les obligations liées à son application. La mission dont j'avais la charge aidait les préfets et les DDT à faire prendre en compte des projets de logement social sur des territoires qui n'en voulaient pas ou qui disaient ne pas avoir les outils. Elle apportait aussi des éléments de connaissance. En effet, on fait son rattrapage en construisant mais aussi en préemptant des biens lorsqu'il y a des mutations foncières.

On fait du rattrapage en faisant de l'intermédiation locative dans du parc existant, avec des associations qui vont conventionner les logements et être comptabilisées au titre de l'article 55 de la loi SRU. Tout cela, vous le retrouvez dans des contrats de mixité sociale. L'objet de cette mission était aussi de promouvoir de tels contrats.

Un autre sujet important est que l'État accepte de vendre ses propres propriétés foncières avec des décotes immobilières pouvant aller jusqu'à 100 %, là où il faudrait faire du rattrapage et du logement social. J'ai quelques souvenirs émus de déplacement dans des communes où le maire ne souhaitait pas me rencontrer. Mais finalement, nous avons réussi à dialoguer. Et l'État finissait par signer des permis de construire.

Dominique Estrosi-Sassone connaît bien la commune de Grasse, où l'État avait vendu un terrain de la direction départementale de l'Équipement avec une décote à 100 %. Il s'agissait donc d'un

terrain gratuit, mis à disposition de la commune, avec un permis de construire signé par le préfet pour s'assurer que cet effort fait par l'État de la mise à disposition d'un terrain allait bien aider la commune à rattraper son retard en matière de logements sociaux.

Je pourrais citer d'autres communes à côté de Monaco, comme Roquebrune-Cap-Martin. Cette commune touche Monaco ; il y a une pression immobilière très intense. Le maire ne voulait pas entendre parler de logement social. Je ne veux pas citer d'autres communes, mais il y en a aussi beaucoup dans les Bouches-du-Rhône par exemple. Je suis allé sur le terrain et je vous assure qu'il y a de la disponibilité foncière.

Il faut donc que l'État se donne les moyens de l'application de cette loi, à la fois par un accompagnement humain et politique pour rappeler ce qu'il faut faire et comment le faire, avec quels outils. Il faut aussi qu'il réaffirme dans un nouveau texte la continuité de cet article 55 sous une forme qui peut évoluer, mais qui dise clairement que partout en France, quel que soit son revenu, on a droit à un accès au logement qui tienne compte du pouvoir d'achat.

### Catherine Sabbah

Avant de passer aux propositions ou aux pistes que vous pourriez évoquer les uns et les autres à la suite de ce qu'a dit la ministre par exemple, je voudrais revenir à une question fondamentale. Aujourd'hui, pourquoi les citoyens ne veulent pas du logement social ? Pourquoi les gens raisonnent toujours en termes de tours, de barres et de pauvreté, alors que depuis trente ou quaran-

te ans, nous faisons autrement ? Est-ce une question de pédagogie ? Est-ce une question de méconnaissance ? J'aimerais bien avoir les avis des uns et des autres sur ce sujet. Nous pouvons peut-être commencer par Mme Cosse.

### Emmanuelle Cosse

Je ne sais pas si je dois faire une réponse policiée ou pas. Je ne pense pas que la question à se poser soit de se demander pourquoi les citoyens ne veulent pas de logement social. Nous pourrions préciser l'approche : pourquoi les citoyens ne veulent-ils pas de logement social à côté de chez eux ? C'est le problème que nous rencontrons aujourd'hui.

Je voudrais quand même dire les choses de façon directe. Je pense qu'il y a des comportements qui se sont distendus dans notre lien social. Aujourd'hui, que ce soit pour des citoyens ou des élus, des personnes ne veulent plus participer aux efforts liés à l'intérêt général. Je trouve cela absolument dramatique d'un point de vue politique. Je pense que cela doit aussi interroger la responsabilité nationale. À force de toujours avoir des discours qui séparent les gens, nous arrivons à ce résultat.

Nous avons connu une très forte ségrégation territoriale dans les années 1950-1970, pendant des moments importants de l'effort massif de construction après la guerre. Pour la région Île-de-France qui est ma région, que je connais très bien et qui est très en retard sur la production de logement social, il faut rappeler que nous avons énormément d'habitants franciliens qui vivent dans des quartiers politiques prioritaires de la politique de la ville, avec une ségrégation territoriale terrible.

À trois ou quatre kilomètres de distance, nous avons les gens les plus pauvres et les gens les plus riches du pays. Ce sont donc des ségrégations très organisées. Je vais dire que, malheureusement, beaucoup de personnes continuent à penser qu'il faut justement garder cette ségrégation pour ne pas subir les malheurs associés au logement social. J'ai lu un article dans Le Parisien il y a trois jours. Je ne sais pas si Christophe Robert a eu l'occasion de le lire, mais il est absolument explicite sur les habitants du logement social. L'article explique qu'en partageant les attributions à l'échelle d'une agglomération, nous allons faire venir dans une ville des habitants qui allaient mettre du désordre, amener une détérioration de l'école publique, amener des problèmes d'insécurité et de drogue.

Nous sommes dans les caricatures les plus folles. On parle d'habitants qui ont pour malheur de gagner au maximum le SMIC. C'est de cela dont nous parlons. En fait, les habitants du logement social sont une partie des habitants qui ont en effet des revenus très faibles. Je rappelle aussi qu'une grande partie de nos locataires sont des travailleurs essentiels, qui ont des revenus peu élevés et qui n'ont pas de moyens de se loger ailleurs. Il est vrai que pour ces bailleurs sociaux, le logement social est un des instruments de la solidarité nationale. Il s'agit de ce logement social à qui nous demandons de mettre en œuvre le droit au logement opposable. Nous n'avons jamais demandé au parc privé de le faire. Nous demandons au logement social d'agir sur des enjeux très importants, notamment pour le relogement en cas d'insalubrité et d'accueil des populations migrantes

dans des moments importants. Il est vrai que ce niveau a été très distendu aujourd'hui. J'ai aussi des amis élus. Ils ont été élus dans des communes qui ont été carencées au titre de l'article 55 de la loi SRU mais ils ont fait le choix d'appliquer la loi contre vents et marées. Certains ont subi un suffrage universel difficile pour eux par la suite, mais ils croyaient nécessaire d'agir au nom de l'intérêt national. Je ne vais pas continuer à dire que le logement social est de mauvaise qualité. Nous savons que nous construisons bien. Nous avons des projets architecturaux qui sont d'ailleurs souvent primés. Nous avons les meilleurs résultats en matière de réhabilitation du parc social.

Dominique Estrosi peut aussi en parler, parce qu'elle a été à la tête d'un organisme de logement social très important. Il est vrai que nous gérons certaines populations qui ont très peu de revenus. Nous donnons de la visibilité à la réalité de la société française. Nous ne sommes pas la normalité. Nous représentons ce qu'est la société française. C'est une chose que de plus en plus de gens ont de la difficulté à voir. En tant de crises comme actuellement, tout le monde était content d'avoir des bailleurs sociaux sur son territoire avec des personnels de proximité qui ont fait un travail de proximité auprès de ces habitants. Nous avons été contents que les bailleurs sociaux dépannent les collectivités locales en masques quand il n'y en avait pas. Nous sommes aussi contents que des bailleurs sociaux accueillent demain des populations qui ne pourront plus se loger dans le parc privé.

Je cherche aussi à bien rappeler nos mis-

sions et ne pas avoir honte de ce que nous faisons. Nous logeons des personnes qui n'ont pas toujours de bons revenus, mais le logement social, c'est aussi le logement de tout le monde. 70 % des Français sont quand même éligibles au logement social. Il ne faut donc pas se raconter d'histoires. C'est peut-être ce travail de pédagogie qu'il faut que nous reprenions. L'obligation de la loi SRU ne suffit pas. Je pense qu'il faudrait aller porter le discours que je porte ici constamment auprès des élus. C'est que faisait Thierry Repentin en tant que délégué ministériel. Je pense qu'il y a beaucoup de mythification sur tous ces sujets.

### Catherine Sabbah

Il faut le dire aux élus. Comme le montrent les travaux de Grégoire Fauconnier, nous nous apercevons que, dans des villes qui refusent a priori le logement social, au bout d'un moment, les élus l'acceptent. Elles s'aperçoivent que, pour les fameux travailleurs clés ou pour leurs enfants, il est quand même très utile d'avoir des instituteurs, des professeurs ou des policiers qui sont logés dans la ville dans laquelle ils travaillent. Dominique Estrosi-Sassone, quel est votre point de vue sur le fait de ne pas pouvoir faire, alors que nous pourrions tout de même agir ?

### Dominique Estrosi-Sassone

Je voudrais d'abord rebondir sur deux points concernant les communes carencées. Je ne vais pas citer la commune mais, dans les Alpes-Maritimes, il y a une commune carencée depuis plus de quatre ans. Dans cette commune carencée, c'est aujourd'hui l'État qui a

repris la politique d'attribution des logements. Il a aussi repris les permis de construire. Depuis quatre ans, rien ne s'est passé sur cette commune. C'est-à-dire que l'État n'a pas été en capacité de produire le moindre logement social !

### Catherine Sabbah

Nous n'avons pas fustigé les élus sur ce point.

### Dominique Estrosi-Sassone

C'est aussi pour le montrer. Dans une autre commune, qui a 6 400 habitants, si nous nous basons sur les objectifs aujourd'hui imposés par la loi SRU, elle devrait réaliser plus de 695 logements sociaux. C'est une commune du moyen pays. Aujourd'hui, elle n'enregistre que 77 demandes de logements sociaux. Vous voyez quand même la disproportion qu'il peut y avoir sur des chiffres comme cela.

### Catherine Sabbah

Il n'y a peut-être pas de logements.

### Dominique Estrosi-Sassone

Oui, mais cela ne veut pas non plus dire que, parce que nous créerions autant de logements sociaux, nous déplacerions des populations qui ne veulent peut-être pas aller vivre dans ce moyen pays : cela ne correspond pas non plus à leur projet de vie ou aux difficultés qu'ils auront demain avec les déplacements entre leur emploi et leur logement. Je ne fais pas des caricatures avec tout cela, mais ce sont quand même des réalités qui s'imposent à nous.

Pour autant, je sais bien qu'aujourd'hui, dans la rédaction de la loi, il y a eu des



améliorations, des aménagements et des assouplissements, en particulier dans la loi Égalité et citoyenneté dont j'étais le rapporteur(e) quand Emmanuelle Cosse la portait au niveau du gouvernement. Nous n'avons pas tout le temps été d'accord là-dessus et je sais que nous avons aussi des approches qui ne convergent pas forcément. En tout cas, je sais que sur ce point, comme on peut l'entendre par rapport à une commune qui était concernée par la loi SRU par rapport aux bassins d'habitat et d'emploi, je pense que cela ne va pas encore suffisamment loin dans les spécificités et la réalité des territoires.

Ensuite, quand on parle de logement social, c'est vrai qu'il y a un réflexe irrationnel qui s'empare de nos concitoyens. Nous le voyons bien, même si ces mêmes concitoyens peuvent être les premiers à venir solliciter un logement social, pas forcément pour eux, mais pour la mamie qui a aujourd'hui une pension de retraite très modeste et qui ne peut plus continuer à vivre dans du logement privé. Ce sera aussi pour un enfant qui décohabite. Mais, pour autant, ces mêmes personnes trouveront normal que le logement social ne soit pas forcément à côté de chez elles alors qu'elles vont solliciter un élu pour obtenir un logement social pour leurs proches. C'est une réaction irrationnelle qu'il est très difficile de faire tomber, même si nous commençons à le faire d'abord à travers la qualité des logements sociaux produits et à travers le fait qu'aujourd'hui ces logements sociaux sont invisibles. Ce n'est pas pour dire que l'on ne veut pas voir des logements sociaux, mais si nous mettons à l'index quelqu'un de recon-

naître un logement social d'un logement privé, il va se tromper à chaque fois. Il ne pourra même pas l'imaginer, parce que nous avons toujours dans nos esprits les barres et les tours d'immeubles.

C'est quand même une réalité. C'est vrai que nous avons encore tous notre part à prendre pour que nous puissions continuer à avancer sur ce chemin pour faire en sorte que le logement social soit mieux accepté, même s'il est quand même architecturalement beaucoup mieux que ce qu'il était quelques années en arrière. Nous voyons bien encore combien les recours sont nombreux. Ils viennent de la part des associations mais aussi de la part de personnes privées. C'est aussi ce à quoi sont confrontés les élus locaux sur le territoire même de leur commune. Je voulais simplement le souligner, même si je pense que la pédagogie est la base de tout. C'est vrai que c'est compliqué.

Une fois que les gens ont vraiment eu affaire à du logement social et qu'ils ont pu voir ce que c'était, ils vont commencer à évoluer. Vous avez encore une grande partie de nos concitoyens qui ne sont jamais rentrés dans un logement social. Ils n'ont entendu parler que des logements sociaux à travers les quartiers de renouvellement urbain et les difficultés concentrées aujourd'hui dans ces quartiers.

### Catherine Sabbah

Thierry Repentin, à partir du moment où nous savons que 70 % des Français sont éligibles à un logement social en fonction de leurs revenus, comment expliquez-vous cette méfiance ou cette distance que les Français ont vis-à-vis du logement social ? Quand Mme Estrosi-

Sassone dit que de nombreux Français n'ont jamais mis les pieds dans un logement social, je me dis que ce n'est peut-être pas le cas.

### Thierry Repentin

70 %, cela représente une part de la population qui assure par elle-même la possible mixité sociale dans le parc HLM. Je ne retire rien à l'analyse de Dominique Estrosi-Sassone. Il est ancré dans l'esprit de nos concitoyens que le logement social soit avant tout des barres et des tours : or, aujourd'hui, une opération de logement social inaugurée en France, c'est en moyenne un bâtiment de vingt logements. Nous voyons que nous sommes très loin de l'imaginaire. On pense aussi qu'ils sont éventuellement mal entretenus.

Emmanuelle Cosse pourra le dire bien mieux que moi en tant que présidente de l'USH, mais les logements sociaux en France sont bien plus respectueux de leurs locataires et du développement durable que ne le sont les logements du parc privé. C'est aussi sans doute pour cela que l'État fait aujourd'hui un effort important sur la réhabilitation dans le parc privé pour qu'il se mette au niveau d'une grande partie du logement HLM. Puis, il faut aussi dire à nos concitoyens, qui sont sans doute trop peu à nous écouter aujourd'hui, que si c'est bien d'applaudir à 20 heures aux fenêtres de nos appartements celles et ceux qui ont été en première ligne de la lutte contre la pandémie, c'est moins bien de leur refuser en même temps le droit d'habiter sur leurs propres communes. Ces personnes qui étaient en première ligne, le monde infirmier, les personnes qui sont dans la

ruer le matin pour les nettoyer, les agents de l'État et des collectivités locales, ce sont des locataires du parc HLM.

Il y a cette dichotomie entre la réalité de ce qu'est le monde HLM et son image collective. Avec le temps, je pense que les choses changent. En tout état de cause, ce n'est pas parce l'image n'est éventuellement pas encore à la hauteur de nos espérances qu'il faut relâcher la pression et atténuer les dispositifs qui sont aujourd'hui dans la loi SRU. Il faut continuer.

### Catherine Sabbah

Christophe Robert disait tout à l'heure que le logement n'était pas assez porté politiquement. Il y a bien cette histoire de pédagogie. Que faudrait-il faire pour mieux faire comprendre les enjeux ? Nous ne parlons évidemment ici qu'à des experts qui sont à peu près tous convaincus de ce que nous disons. Vous l'êtes vous-même. Ce n'est pas forcément le meilleur public, mais c'est un public qui peut porter un discours positif. Je crois que le ministère vous écoute aussi. Que faudrait-il pour pousser vers l'avant cette pédagogie dans le débat public davantage qu'aujourd'hui ? Vous le faites déjà à la Fondation, mais que pourrions-nous faire de plus ?

### Christophe Robert

Dans le prolongement des intervenants précédents, de quoi parlons-nous quand nous disons que les Français ne veulent pas de logement social à côté de chez eux ? Il y a 4,5 millions de logements sociaux en France. Nous faisons partie des pays dans lesquels ce nombre est le plus important, avec un modèle durable. Le modèle économique est encore un peu

fragilisé en ce moment, mais il a fait ses preuves depuis 100 ans. Cela fonctionne donc. Je crois que notre objectif serait plutôt de l'exporter en Europe, dans tous les pays.

Je vois qu'il y a quand même 2 millions de demandeurs de logements sociaux. Il y a donc 4,5 millions de ménages en logement social, auxquels on peut ajouter comme population cible ces 2 millions de demandeurs. Il y en a une petite partie qui est déjà dans du logement social. Nous avons peut-être un regard un peu faussé, mais tous les gens que nous croisons veulent du logement social. Il faut donc bien que nous segmentions un peu la réflexion.

Au fond, nous pouvons aussi prendre un peu de recul historique. C'est ce qui nous avait permis de résorber les bidonvilles dans les années 1970. Cela avait été une évolution considérable, même pour ces fameuses grandes barres dont nous parlions à l'instant. Elles ont constitué une promotion sociale remarquable en termes de grands logements, avec des sanitaires à l'intérieur.

Je vois bien de quoi vous parlez, Catherine. Il s'agit du refus que nous pouvons entendre de la part d'un certain nombre d'élus autour de la loi SRU. Ils ont été nombreux à se manifester dans ce sens. Quand même, il faut le dire. La question de la pédagogie se pose aussi pour les débats sur la densité. Il y a un mauvais climat en ce moment autour de ce sujet de la densité, y compris avec les nouveaux élus. Cela nous inquiète profondément à la Fondation Abbé Pierre. Dans le rapport que nous publierons le 2 février prochain, nous revenons sur ce sujet. De quoi parlons-nous ? Cela veut-il

dire que nous voulons de l'étalement urbain ? Cela veut dire que nous avons une vision particulière de la ville ? Nous parlons de la densité dans le logement, dans la ville, dans le quartier. Il faut donc rentrer dans la complexité.

Maintenant, si nous revenons à la partie de la question qui concerne les communes défaillantes ou insuffisamment pourvues en logement social, il est bien sûr question de pédagogie. Il faut s'opposer à ceux qui agitent le fait qu'il s'agirait des logements qui vont attirer des personnes en situation de délinquance. Emmanuelle Cosse faisait référence à l'article très récent où l'on parlait du Vésinet. L'opposition s'appuie là-dessus. C'est insupportable et indigne ! Beaucoup de maires ont été portés par la loi SRU et se sont engagés. C'est aussi un élément du bilan. Cela fait un levier. Thierry Repentin l'a dit tout à l'heure : certains maires veulent faire, mais ce n'est pas facile quand on est maire. La vie de maire n'est pas facile. Il y a beaucoup de choses à gérer, et, en plus, on se tape dessus parce que l'on fait du logement social !

De nombreux maires ont dit qu'ils avaient des obligations, qu'ils étaient républicains et qu'ils s'arrêtaient en voiture devant un feu rouge. Ils sont venus nous demander de parler du logement social dans leur ville. C'est un travail de pédagogie, en se demandant à qui cela peut servir. Quand on nous parle de 70 % des ménages éligibles, cela intègre aussi des personnes qui sont déjà propriétaires. Les 70 % se basent sur les ressources des ménages. Il y a donc beaucoup moins de personnes qui pourraient être éligibles au logement social et le demander.

Mais cette pédagogie fonctionne. Il y a même des maires de villes dans lesquelles on avait refusé pendant 15 ou 20 ans de faire du logement social qui ont fait ce travail de pédagogie le jour où ils ont pris en main sur la mairie. Ils ont expliqué les choses et demandé ce que les gens voulaient. Même dans des communes riches, où des gens viennent travailler chez des habitants qui ont besoin de soin à domicile, voulez-vous qu'ils aillent habiter à 40 kilomètres et qu'ils mettent deux heures pour venir travailler pendant quatre heures chez vous ? Il s'agit en fait de dire la vérité, à la fois sur le bâti, sur qui a des droits, sur l'importance d'agir utilement pour faire vivre une collectivité dans son ensemble.

### Catherine Sabbah

Il nous reste quinze minutes pour parler des pistes que vous pourriez envisager. Nous avons parlé d'un texte républicain. Il n'est peut-être pas gravé dans le marbre, mais il est a priori bien là et bien solide. En revanche, à chaque fois qu'il y a une loi sur le logement, le dispositif est attaqué de différentes manières. Que mettons-nous dans cette loi SRU ? Que considérons-nous comme du logement social ? Quel est le taux ou le quota que nous imposons ? Ce sont à chaque fois les mêmes arguments.

La ministre, Emmanuelle Wargon, a tout à l'heure déclaré qu'elle n'était pas favorable au fait d'élargir la notion de logement social, notamment par exemple pour les aires d'accueil des gens du voyage. Elle a bien insisté sur la nécessité de proroger cette loi, de sanctionner éventuellement plus fortement les communes qui sont très loin de leurs ob-

jectifs. Elle a aussi parlé de la politique d'attribution vers davantage de mixité et de remettre d'actualité des règles d'attributions pour les travailleurs clés. Tout cela est quand même encore général, même s'il y a des lignes directrices.

Thierry Repentin, puisque vous travaillez sur le rapport, que pouvez-vous nous dire sur ce point, sans divulguer des secrets d'État.

### Thierry Repentin

Dans sa lettre de mission, la ministre confirme sa volonté que la loi SRU, notamment son article 55, puisse perdurer. Je pense que c'est déjà une base qu'il faut rappeler.

Elle souhaite la poursuite de trois objectifs : prolonger au-delà de 2025 les obligations de rattrapage du déficit de logement social, définir une trajectoire qui soit spécifique pour les communes les plus éloignées de cet objectif, clarifier le statut de certaines communes au regard de la loi, en particulier celles qui sont susceptibles de bénéficier d'exemptions. Cela veut dire qu'il est nécessaire de proposer une évolution législative qui dise ce qui va se passer après 2025. C'est le terme de la loi actuelle. Comme vous le dites, sans révéler de secret d'État, il y a au moins deux grandes orientations différentes.

Il s'agit d'une part de fixer un objectif daté dans le temps, avec les objectifs de 25 % de logements sociaux. Là aussi, il y aurait trois ou quatre périodes triennales qui s'imposeraient aux communes pour engager des actions de rattrapage. En quelque sorte, ce serait le prolongement à l'identique de la loi SRU telle que nous la connaissons aujourd'hui jusqu'en

2025. Nous rouvririons, par exemple, une nouvelle période 2025-2037. Il reviendrait ensuite à l'État de dire quel est le bon rythme.

La seconde option, ce serait finalement un objectif perpétuel, inspiré de la loi SRU originelle, qui assurerait qu'il y ait une fixation par la loi d'un rythme de rattrapage triennal de droit commun. Cela pourrait par exemple être un niveau de 35 % du déficit que connaissent les communes. C'est-à-dire que le taux de réalisation de logements sociaux serait perpétuel. Tous les trois ans, on regarderait quelle aurait été la réalisation faite par les communes dans le cadre de leurs engagements contractuels avec l'État.

Ce serait une bonne chose. Mais, quelle que soit la solution, il faut aussi s'assurer du rattrapage perpétuel ou de la fixation d'un nouvel objectif dans le temps. Il faut s'assurer que le rattrapage soit toujours aussi qualitatif. C'est-à-dire que la part de logement social la plus accessible à nos concitoyens, le prêt locatif aidé d'intégration (PLAI) serait une part incompressible dans le plan de rattrapage. Ma conviction est qu'il faut éviter de rouvrir la boîte de Pandore de la loi pour définir ce qu'est le logement social ou, par exemple, pour y faire rentrer de nouvelles catégories. Cela altérerait évidemment l'effort de la nation à l'égard de nos concitoyens qui sont dans l'attente d'un logement économiquement abordable. Et puis, il faut sans doute aider aussi les représentants de l'État à traiter le cas de communes pour lesquelles il peut y avoir des assouplissements pour tenir notamment compte de la faible attractivité de la commune ou de son isolement. Cela peut expliquer le fait que l'on peut di-

minuer ces objectifs de rattrapage de logements sociaux.

Mais le corpus de nos propositions consiste à assurer la pérennité, l'effort et l'ambition, à travers deux orientations que nous finaliserons dans les jours qui viennent.

### Catherine Sabbah

Dominique Estrosi-Sassone, vous avez peut-être un avis un peu différent. Vous m'aviez dit, lors de notre entretien préalable, qu'il y avait des choses que vous souhaitiez voir évoluer. Est-ce que cela va dans ce sens ou pas du tout ?

### Dominique Estrosi-Sassone

Non, cela ne va pas forcément dans ce sens-là. Je voudrais d'abord interpellier le gouvernement. Il faut quand même voir que le gouvernement avait d'abord envisagé de faire la révision de l'article 55 de la loi SRU et des politiques d'attribution à travers deux articles qu'il avait insérés dans la loi sur les séparatismes. C'est devenu maintenant la loi pour conforter les valeurs de la République.

Ces deux articles visaient à autoriser le gouvernement à légiférer par ordonnances. Je trouve que c'était extrêmement grave de sa part, sur des sujets aussi importants que celui de la loi SRU et des politiques d'attribution et de peuplement, de vouloir intégrer ces sujets dans une loi qui est censée traiter de questions religieuses et sécuritaires. De fait, cela aurait fait un amalgame avec les questions de logement. Quand nous avons vu cela au Sénat, nous nous sommes dit que nous allions nous mobiliser. Nous nous sommes effectivement mobilisés de façon transpartisane pour dire

que nous n'acceptons pas que ces deux articles figurent dans cette loi.

Qui plus est, on passerait encore une fois par-dessus le Parlement, à travers des ordonnances sur des sujets aussi importants. Ces sujets intéressent la représentation démocratique au Parlement. Nous sommes donc intervenus. Nous n'avons pas été les seuls au niveau du Sénat. Le gouvernement a reculé et retiré ces deux articles du projet de loi sur les séparatismes.

Aujourd'hui, nous ne savons pas du tout dans quel véhicule législatif ces deux points seront intégrés. Nous avons entendu parler du projet de loi 4D (différenciation, décentralisation, déconcentration, décomplexification). Mais nous savons que ce projet aura peut-être du mal à être en adéquation avec l'ordre du jour tel que nous avons aujourd'hui pu le voir ou le laisser entrevoir jusqu'à la fin de ce premier semestre 2021.

Ensuite, nous passerions dans le projet de loi de finances, à quelques mois de l'élection présidentielle. Y aura-t-il un véhicule législatif propre pour parler de ces sujets ? Je n'en sais rien. Si le ministère du logement est encore dans la boucle, il serait vraiment bon et intéressant que nous puissions rapidement savoir comment. La ministre a été très vague aujourd'hui. Elle a dit qu'elle ferait des propositions au Premier Ministre, mais nous en restons là.

Quant aux idées que nous poursuivons au Sénat, à travers sa majorité, il s'agit évidemment de dire qu'il s'agirait encore d'une erreur de fixer des objectifs en lien avec un calendrier et une date. Nous avons déjà vu, à travers la loi SRU telle qu'elle est aujourd'hui en application,

qu'il y a de fait une absence de corrélation entre le rythme de la construction, les mesures imposées aux communes et les objectifs tels qu'ils sont perçus.

Je vais faire bondir devant leurs écrans les autres intervenants de la table ronde, mais c'est aussi le rôle du débat. Je pense que la discussion sur la loi SRU mérite un véritable débat démocratique. Il faut une véritable concertation, qui ne soit pas faite à la va-vite, avec les associations, les élus, les citoyens.

Au niveau de la majorité sénatoriale et de mon groupe, les Républicains, nous allons lancer un questionnaire à l'endroit de l'ensemble des communes qui sont aujourd'hui sous le joug de la loi SRU pour que les élus nous fassent remonter leurs visions, leurs difficultés et la réalité du terrain. Pour certains, nous n'apprenons rien. Mais je pense que, pour d'autres, ce sera intéressant pour nourrir nos travaux et notre réflexion, en fonction du véhicule législatif qui nous sera proposé.

Je ne perds pas l'idée de demander, à un moment donné, si cette application de l'article 55 de la loi SRU ne mériterait pas d'être portée à l'échelle de l'intercommunalité. Aujourd'hui, les intercommunalités sont déjà le chef de file dans la mise en œuvre des politiques locales de l'habitat, à travers le programme local de l'habitat et la conférence intercommunale du logement et cela sans pour autant dédouaner les communes. Je pars du principe que les communes auront encore un socle minimum de logements sociaux à réaliser. Ce socle devra être mis en place et adapté, avec le préfet dans le département. Il faut que le différentiel puisse se faire à l'échelle de l'intercommunalité. Elle a aussi des

compétences en matière de transport, de développement économique, d'insertion par l'activité économique, d'aménagement du territoire.

Je voudrais aussi dire que j'entends bien que nous ne voulons pas sortir du logement social à travers l'article 55 de la loi SRU. Mais pourquoi ne pas élargir son champ aux logements intermédiaires dans les zones tendues ? La question du logement n'est pas seulement celle du logement social. Au contraire, l'insuffisance du logement intermédiaire montre aussi combien de nombreux ménages des familles dans les classes moyennes ont du mal à trouver un logement approprié. Cela pourrait être aussi l'occasion de faire à la fois décoller le logement dans notre pays et de créer aussi un élan et une dynamique favorables à la mixité dans son ensemble. Je sais que ce sont des réflexions qui vont faire débat et réagir. C'est mon rôle. Je ne voulais pas ne pas en faire état aujourd'hui.

### Catherine Sabbah

C'est Louis Besson que vous allez faire bondir. Il disait justement ce matin que l'intercommunalité n'était pas du tout la bonne échelle. Dans ce cas, nous aurions déjà atteint les 25 % en ne dédouanant pas les communes.

Christophe Robert, je reviens sur la question des travailleurs clés qu'a évoquée la ministre. N'y a-t-il pas un risque à prioriser certaines populations par rapport à d'autres ? N'y a-t-il pas un risque de réduire une certaine mixité qui est déjà compliquée à atteindre ?

### Christophe Robert

Il faut faire attention. Mais Emmanuelle

Cosse l'a dit tout à l'heure. Il faut être clair sur la fonction du logement social. À quoi sert-il ? Une partie du logement social doit aussi loger les plus pauvres, les plus modestes et une partie des classes moyennes inférieures. Il faut qu'il remplisse ses obligations ou ses orientations dans tous les domaines. Si on se penche sur le sujet, nous voyons aujourd'hui qu'une bonne partie de la production neuve est décrochée par rapport au plafond pris en compte dans le calcul de l'aide personnalisée au logement. C'est ce qui s'est globalement passé pour la production récente. Je ne parle pas seulement des communes relevant de la loi SRU. Pour les ménages les plus pauvres, il y a une difficulté d'accès : c'est un vrai problème.

Il faut donc faire attention, quand on veut faire de la pédagogie ou fixer des normes, à ne pas faire perdre sa fonction à la production neuve de logements sociaux. La production ancienne continue à jouer ce rôle. Ceux qui rentrent globalement dans le parc de logement social sont globalement plus pauvres que ceux qui en sortent. J'ai bien cela en tête, mais je parle pour le nouveau logement social de demain.

Il faut vraiment faire très attention ! Depuis quinze ans, nous suivons de très près la loi SRU. Nous avons voulu y faire rentrer tout et n'importe quoi. Thierry Repentin l'a dit, l'objectif est de faire du logement social. Ce n'est pas de faire du logement intermédiaire. Si Madame Estrosi-Sassone veut faire du logement intermédiaire, faisons du logement intermédiaire. Augmentons de 5 % ou faisons une autre loi sur le logement intermédiaire.

Il faut bien sûr que nous mettions partout en place des aires d'accueil des gens du voyage dans les communes qui n'ont pas encore atteint leurs objectifs d'une loi venant encore de Louis Besson. Je le salue !

Il faut évidemment appliquer cette loi aux gens du voyage. Mais ce n'est pas du tout la même chose. Il s'agit de personnes qui ont un habitat mobile. Que nous fassions entrer les terrains familiaux, comme cela a été fait, pourquoi pas ? Mais pas tout et n'importe quoi ! Le maire de Versailles veut maintenant faire rentrer les logements militaires dans la catégorie des logements sociaux. Vous savez tous que beaucoup se sont exonérés de leurs responsabilités envers la réponse sociale en finançant énormément de prêts locatifs sociaux (PLS). Cela n'a parfois été que du PLS pendant dix ans, jusqu'à ce que nous modifiions collectivement la loi en 2013. Nous avons alors dit qu'il y avait des enjeux quantitatifs mais aussi qualitatifs.

Il faut donc faire attention. Ensuite, je pense qu'il faut que le scénario ne donne pas trop raison à ceux qui n'ont pas fait rapidement d'efforts de rattrapage suffisants. Il faut être attentif à cela. C'est une première précaution. Il ne faut ni encourager ceux qui n'ont pas agi ni dissuader ceux qui ne sont pas loin des 25 % pour qu'ils continuent à faire les efforts rapidement. Il y a en effet des besoins importants dans notre pays en matière de logement.

Il me semble que la deuxième formule qui était évoquée par Thierry Repentin est assez intéressante. Il s'agirait de rattraper un tiers du retard dans toutes les périodes triennales et peut-être envis-

ager une lecture un peu différenciée de ceux qui sont très proches de l'atteinte des objectifs des autres. Nous pouvons y réfléchir.

Par contre, il faut faire attention à la question du périmètre. Je suis plutôt favorable à faire en sorte que, dans les grandes villes comme Paris, Marseille ou Lyon, on redescende à l'échelle de l'arrondissement. Nous sommes en effet ici sur des niveaux d'habitants qui ne sont pas éloignés de ceux des villes moyennes et de nombreuses villes soumises à la loi SRU. J'entends le fait qu'il y a des enjeux de politique locale du logement qui se jouent à l'échelle de ce territoire. Je partage ce point de vue avec Dominique Estrosi-Sassone.

Mais nous sommes ici dans une logique qui consiste à inverser les phénomènes de protection, de ségrégation territoriale et de segmentation de la ville dont parlait Emmanuelle Cosse. Nous pouvons avoir, à 150 mètres de distance, une grande différence de mise en œuvre de la solidarité, pas seulement pour le logement social.

Je suis frontalement opposé au fait de faire remonter le logement social au niveau de l'intercommunalité. Au contraire, comme je viens de la dire, je serais plutôt favorable au fait de le faire descendre à l'échelle des arrondissements. Cela peut être une discussion au moment du projet de loi pour les grandes villes.

Tout débat est bon. Il faut débattre de tout. Il faut aussi faire la publicité de cette loi. Mais il faut que l'intention soit claire. Si le débat consiste à donner une chambre d'écho à quelques maires qui sont des multirécidivistes récalcitrants

et qui veulent en faire un étendard pour défendre d'autres idées, ce serait une énorme erreur. Nous avons tout de même constaté toute la journée l'efficacité, certes partielle, de la loi SRU.

Je voudrais conclure sur la dernière bataille qu'avait menée l'abbé Pierre, avant de nous quitter. Nous fêtons son anniversaire de décès, le 22 janvier. C'était son dernier combat, pour lequel il était monté au perchoir de l'Assemblée nationale. Il y avait des velléités d'un certain nombre de parlementaires pour justement affaiblir la loi SRU, en y faisant rentrer tout et n'importe quoi. Ils essayaient d'exonérer un nombre toujours plus grand de communes, malgré le fait que la loi permet déjà de faire des assouplissements, comme nous le disions tout à l'heure. Nous pouvons regarder les petites choses dans le détail, mais cela peut se travailler techniquement. Cette loi est efficace mais elle est surtout symbolique.

L'abbé Pierre avait dit : « *Vous êtes en train d'oublier les plus petits d'entre nous* ». Au-delà de la considération technique de ces sujets, je crois qu'il faut aussi les ramener fondamentalement à notre vision de ce que doit être la société et de ce qu'est la responsabilité des élus de la nation vis-à-vis de la réponse sociale à la diversité des problèmes qui s'expriment dans notre pays. Ce n'est pas seulement vrai avec le logement, mais nous le savons tous ici. Par contre, c'est beaucoup plus lié au logement que nous le croyons dans la société française. De ce point de vue, je pense qu'il faut quand même être attentif au Parlement. Même s'il faut du débat, tout débat ne peut être qu'utile. Je l'espère.

## Catherine Sabbah

Je vais laisser le mot de la fin à Emmanuelle Cosse, en tant que présidente de l'USH. Qu'aimeriez-vous voir évoluer dans cette loi ? Dans quel sens souhaiteriez-vous qu'elle aille ?

## Emmanuelle Cosse

Cela a été dit par plusieurs d'entre nous. Je souhaite qu'un signe soit envoyé pour les communes dans la suite à donner à cette loi, pour les communes qui ont joué le jeu et pour celles qui sont en train d'atteindre leurs objectifs. C'est très important de les distinguer des communes qui sont les plus récalcitrantes et les plus éloignées des objectifs. Je dis cela parce qu'il ne faut jamais désespérer de l'action politique.

C'est pour cela que je rejoins ce que disait Dominique tout à l'heure. Je suis très opposée au fait de discuter de la loi SRU par ordonnance. Que le Parlement suive ou pas les positions du gouvernement, je souhaite qu'il y ait un débat national avec les députés de la nation sur ce sujet. Cela doit absolument prendre place ici. Ce n'est pas un sujet technique. La loi SRU est un sujet très politique. Je suis d'ailleurs certaine que cela nous opposera les uns et les autres au cours de l'année prochaine dans le débat sur les élections présidentielles.

En tout cas, il faut que nous assumions de parler de cela devant la représentation nationale. Cela évite aussi ce qu'a raconté Christophe Robert sur le fait que nous puissions mettre tout et n'importe quoi dans le logement social. J'ai présenté un projet de texte de loi au ministère des Solidarités et de la Santé lors des discussions sur le projet de loi Égalité et citoy-



enneté, alors que la loi SRU n'était pas un sujet prévu dans cette loi, mais simplement un enjeu de rééquilibrage de certaines questions. Il y avait eu un tiers des amendements sur ce sujet : cela allait dans tous les sens.

À partir de là, je souhaite que, demain, nous puissions vraiment distinguer les communes qui avancent et qui jouent le jeu des communes récalcitrantes. Pour ces dernières, je ne pense pas qu'il faudra renforcer les sanctions. Les sanctions et les dispositifs existent. Il faut qu'ils soient appliqués de manière automatique. Cela veut donc dire que l'on mette des moyens dans les directions départementales des territoires pour appliquer ces textes de loi. Cela veut dire avoir des fonctionnaires qui vont aller vers les communes pour l'expliquer avec pédagogie et l'appliquer, toute la journée.

L'exemple qu'a donné Dominique Estrosi-Sassone au sujet de communes où il ne se passe rien quand l'État a repris la main n'est pas possible. J'irai voir ce qu'il en est. On ne peut pas être défaitistes là-dessus. Comme je siége moi-même à la commission SRU, je pense qu'il faut trouver des dispositifs qui nous permettent d'avancer continuellement sur les objectifs de l'article 55 de la loi SRU et ne pas être dans l'idée qu'il y aurait une place plus près pour du logement social, quoi qu'il arrive. Au-delà de cela, je voudrais redire que la loi SRU ne concerne pas toute la production de logements sociaux. C'est important.

En tout cas, c'est ainsi que j'avais compris cet enjeu à l'époque. Peut-être que Louis Besson me contredirait, mais la loi SRU avait été pensée comme une loi de rééquilibrage de l'offre dans l'ensem-

ble du territoire. Il y a des territoires où nous n'avons pas besoin de 25 % de logements sociaux, mais de 40 %. Il y a des territoires avec une demande très forte, par exemple pour les populations actives qui ont besoin de mobilité. Je vois très bien que, même dans des villes très attractives, nous avons aussi besoin de logements sociaux pour les jeunes. Il y a d'autres territoires où ce sera plutôt une offre tournée vers les seniors ou les familles. La loi SRU ne concerne donc qu'une partie de la production de logements sociaux. Elle est certes importante mais il faut d'abord avoir en tête que les demandes de logements sociaux, avec des loyers très faibles, est beaucoup plus forte que le simple enjeu de la loi SRU.

La dernière chose que je souhaite, c'est de la transparence et de la simplicité. Thierry Repentin l'a dit tout à l'heure. Nous voyons que les préfets de département ne carencent pas toutes les communes qu'ils devraient carencer. Ils n'appliquent pas obligatoirement les avis de la commission SRU qui analyse les situations locales. C'est très compliqué. Si vous regardez sur internet l'état des lieux de la loi SRU à l'heure actuelle avec les bilans triennaux, ce sont des données publiques, mais difficilement accessibles pour un non initié. Gagner le combat politique sur ce sujet, c'est rendre cette donnée accessible. Il faudrait aussi peut-être demander aux élus de dire pourquoi ils ne parviennent pas à atteindre leurs objectifs. Mais il faut arrêter de cacher ces choses. Je pense aussi que nous devrions être beaucoup plus dans la communication avec l'ensemble de la population.

## Catherine Sabbah

Merci à tous pour votre participation. Je crois que nous avons respecté notre temps imparti.

## Patrick Février

Je peux prendre le relais pour conclure cette journée très riche et très complète. Je ne prononcerai pas une allocution sur le fond : Madame la ministre est intervenue en fin de matinée et vous avez tous eu le temps d'exprimer vos convictions.

Je tiens à féliciter tous les intervenants, les animateurs et les internautes pour s'être adaptés aux circonstances sanitaires du moment, qui nous amènent tous à monter des événements en ligne pendant une journée entière de colloque. Cela réclame un peu d'énergie et d'organisation.

Je tiens enfin à remercier tous les services du ministère pour leur appui logistique, notre prestataire pour l'accompagnement numérique, Fabien CheneL, de l'Agence Nature, mon adjointe, Lorette Peuvot, qui a piloté toute la préparation de la journée depuis plusieurs semaines, ainsi que Thomas Kirszbaum, qui en avait eu l'initiative et qui a assuré efficacement la relation avec le monde académique. L'heure du couvre-feu va bientôt approcher. La journée est donc close. ★

27 logements accession et 24 logements locatifs + 1 commerce

ZAC de Bonne  
GRENOBLE

LE SULLY

SAFILAF

INTERVENANTS	ENTREPRISES	TELEPHONE	FAX
MAITRE D'OUVRAGE	SCI / SAFILAF	04.78.41.70.00	04.76.41.27.92
ASSISTANT MAITRE D'OUVRAGE	PERFORM HABITAT	04.56.52.32.00	04.56.52.32.29

Logements en accession et locatif social © A. Bouissou / Terra

LA CASERNE DE BONNE  
CONSTRUCTION D'UNE RESIDENCE ETUDIANTE  
ZAC de Bonne - 38000 - GRENOBLE



Aménageur en chef de la ZAC de Bonne

Maîtrise d'Ouvrage	
Maitre d'Ouvrage	<b>NEXITY GEORGE V</b> 33120 - Montbonnot Saint Martin 04 70 45 97 95
Maîtrise d'Œuvre	
Architecte	<b>GRUPE 6 ARCHITECTES</b> 38955 - Grenoble 04 76 96 45 90
Maitre d'Œuvre (Essentiel)	<b>COBALP INGENIERIE</b> 38950 - Crans-Gevrier 04 50 52 28 64
Coordonnateur OPC	
Bureau de Contrôle	<b>SOCOTEC</b>

Résidence étudiante de la ZAC de Bonne © A. Bouissou / Terra





Wienerberger  
**POROTHERM**  
Eigenschaften  
CE

Wienerberger  
**POROTHERM**  
Eigenschaften  
CE

Wienerberger  
**POROTHERM**

CGC

# Annexe

## Bilan des travaux scientifiques sur la mise en œuvre de l'article 55 de la loi SRU

# Bilan des travaux scientifiques sur la mise en œuvre de l'article 55 de la loi SRU

**Thomas Kirszbaum**, sociologue, chercheur associé à l'Institut des sciences sociales du politique, École normale supérieure de Saclay / Université Paris-Nanterre

Cette revue de la littérature est tirée d'un rapport de recherche intitulé « Promouvoir le logement social dans les communes déficitaires : les facteurs influençant les (non)décisions locales en France et aux États-Unis ». Cette recherche comparative, réalisée avec Edward G. Goetz et Yi Wang du Center for Urban and Regional Affairs de l'Université du Minnesota, a bénéficié du soutien de l'Agence nationale de la cohésion des territoires, de la Caisse des dépôts et consignations, du Défenseur des droits, du Plan urbanisme construction architecture et de l'Union sociale pour l'habitat. Les principaux résultats de cette recherche sont présentés au fil de cette revue de la littérature.

La revue de la littérature consacrée à l'article 55 de la loi SRU repose sur l'exploitation d'une centaine de travaux scientifiques dans des disciplines variées : droit, économie, géographie, sociologie et science politique. Les sources sont elles-mêmes diverses : ouvrages, articles, rapports de recherche, thèses, mémoires... S'ajoutent également des éléments tirés de la « littérature grise » notamment des rapports parlementaires ou émanant d'organismes officiels.

## La construction progressive d'une norme nationale

### Le temps de la maturation

Tel que formulé au début des années 1970, l'objectif de lutte contre la ségrégation résidentielle se focalisait sur l'urbanisme et le peuplement des grands ensembles d'habitat social. C'était aussi l'une des préoccupations des premiers dispositifs de la politique de la ville, où perçait néanmoins la volonté de disperser les ménages défavorisés – et tacitement les familles immigrées – dans l'ensemble du parc social (Simon, 1995). Si les programmes Habitat et vie sociale (HVS), puis de Développement social des quartiers (DSQ), cherchaient à agir à l'échelle des agglomérations, ils butaient cependant sur un déficit d'outils opérationnels. La circulaire du 3 mars 1977 sur les opérations HVS insistait sur la coordination des politiques d'attribution de logements sociaux à l'échelle des agglomérations, mais aucune instance opérationnelle ne le permettait (Tanter et Toubon, 1983). Au début des années 1980, le rapport de la Commission nationale pour le développement social des quartiers affichait l'ambition de « stopper la ségrégation » (Dubedout, 1983). Le rapport suggérait la création d'instances à même de garantir la « solidarité » entre communes et organismes d'HLM et des espoirs étaient fondés sur les programmes locaux de



l'habitat et les chartes intercommunales qui allaient être institués par la loi de décentralisation du 7 janvier 1983. Mais il s'agissait encore de démarches facultatives (Deschamps, 1998).

### **La loi Besson et la Lov : l'injonction à la mixité entre dans la loi**

Il fallut attendre le début des années 1990 pour que la stratégie publique de déségrégation de l'habitat social acquière force de loi. Deux volets d'action complémentaires ont alors été déployés, l'un relatif aux attributions de logements sociaux avec la loi du 31 mai 1990 visant la mise en œuvre du droit au logement (dite loi Besson), l'autre relatif à la production d'une offre sociale dans les territoires considérés comme déficitaires avec la loi d'orientation pour la ville du 13 juillet 1991 (dite Lov). Ces deux textes fondateurs semblaient marquer l'avènement d'une stratégie cohérente pour articuler accès au logement des personnes défavorisées et redistribution spatiale des logements sociaux. La mise en œuvre du droit au logement risquait en effet de demeurer formelle sans une action coordonnée visant parallèlement à augmenter le volume de l'offre sociale et à en corriger l'inégale distribution spatiale – cela dans un contexte marqué par la pénurie des logements abordables et la diffusion de la précarité sociale (Ascher et al., 1995 ; Benguigui, 1997). La Lov instituait un « droit à la ville », concept emprunté au philosophe néomarxiste Henri Lefebvre (1972). Cet emprunt signalait la volonté du législateur d'en finir avec la logique de division fonctionnelle de l'espace, en vigueur depuis la loi d'orientation foncière et accusée d'être à l'origine de la ségrégation sociospatiale. Il s'agissait au contraire de promouvoir une ville capable d'organiser la « coexistence des diverses catégories sociales dans chaque agglomération » (Jaillet, 2002 ; Kirszbaum, 2008). De loin sa disposition la plus commentée, la Lov instaurait un seuil de 20 % de logements sociaux (sur le nombre de résidences principales) à atteindre dans toutes les communes de plus de 3 500 habitants situées dans des agglomérations de plus de 200 000 habitants et non couvertes par un programme local de l'habitat (PLH) ; la loi fixait aussi un seuil de 18 % de ménages bénéficiaires de l'aide personnalisée au logement (APL). La loi Besson de 1990 faisait déjà référence, pour la première fois, au seuil de 20 % puisqu'elle prévoyait une limitation du droit de préemption des communes n'atteignant pas ce seuil, afin qu'elles n'utilisent pas ce droit pour bloquer des projets de logements sociaux. Ce seuil de 20 % correspondait au taux moyen de logements sociaux observé dans les grandes agglomérations (Nicol, 2015).

La loi d'orientation pour la Ville du 13 juillet 1991 prévoyait un quota de logements sociaux, mais elle autorisait les communes à acheter le droit de ne pas les respecter... (Fuchs-Cessot, 2015). Les communes déficitaires se voyaient en effet proposer le choix suivant : soit elles agissaient pour atteindre l'objectif de 20 %, soit elles versaient une contribution financière annuelle qui les exemptait de cet objectif. De plus, la Lov conditionnait le paiement de la contribution à la signature d'un programme local de l'habitat que les élus avaient la faculté de ralentir. La contribution financière n'était pas due si la commune engageait un plan de rattrapage de son retard, et elle n'était assortie d'aucun dispositif de contrôle, si bien que le versement des sommes dues dépendait du bon vouloir des communes (Levron, 2007).

### **Le détricotage du dispositif par la droite (1993-1997)**

De retour au pouvoir à l'issue des législatives de 1993, la droite a adopté plusieurs textes législatifs visant à restreindre le champ d'application de la loi d'orientation pour la ville, qu'elle avait vivement combattue lors du débat parlementaire précédant son adoption. Ces textes ont remplacé la conception restrictive du logement social inscrite dans la Lov par une définition beaucoup plus extensive. Ainsi, la loi du 31 décembre 1993 portant réforme de la dotation globale de fonctionnement incluait dans le décompte des logements sociaux les logements en accession à la propriété achevés depuis moins de dix ans et occupés par leur propriétaire. La définition était encore élargie par la loi du 21 janvier 1995 relative à la diversité de l'habitat intégrant l'aide du prêt à taux zéro (prêt lo-



catif aidé), c'est-à-dire l'accèsion sociale. Ce même texte allongeait la liste des logements considérés comme sociaux pour inclure les logements intermédiaires, les locaux destinés à l'hébergement des sans-abri et les terrains d'accueil des gens du voyage. La loi de 1995 réduisait enfin le champ d'application de la Lov en excluant toutes les communes de moins de 3 500 habitants (Madoré, 2004 ; Monmousseau, 2009).

Les délais d'application de la Lov allaient être également retardés, cette fois avec l'assentiment des parlementaires de gauche. Les députés ont d'abord décidé d'allonger les délais d'élaboration des PLH, limitant d'autant la portée de la loi de 1991. Celle-ci prévoyait que le préfet pourrait exercer un droit de préemption urbain par substitution pour répondre aux objectifs de mixité de l'habitat, mais l'entrée en vigueur de cette disposition a été reportée par deux fois en 1994 et 1996. De même, il était prévu que les communes couvertes par un PLH intercommunal pourraient instituer une taxe d'urbanisme (la participation à la diversité de l'habitat), mais cette disposition a été reportée avant d'être supprimée par la loi de 1995 (Deschamps, 2005). Au final, sur la période 1992-1998, 191 des 209 communes concernées par la Lov ont construit un peu moins de 28 000 logements sociaux, 18 communes préférant verser une contribution. Les sommes dues n'ont semble-t-il jamais été acquittées (Monmousseau, 2009).

## **Le durcissement du dispositif initial par la loi Solidarité et renouvellement urbains**

La gauche étant revenue aux affaires en 1997, le secrétaire d'État en charge du Logement, Louis Besson avait entendu la plainte des bailleurs sociaux concernant le refus de certaines communes et riverains d'accueillir des logements sociaux, alors que la production neuve avait diminué tout au long des années 1990. Noémie Houard souligne les larges convergences entre le mouvement HLM et le pouvoir socialiste d'alors autour d'une stratégie consistant à changer l'image du logement social et à y renforcer la mixité sociale, dont les organismes d'HLM devaient être les principaux opérateurs (Houard, 2009). Cette alliance s'est manifestée au Congrès HLM de Nantes en 1999, où Louis Besson évoqua pour la première fois le projet de loi Solidarité et renouvellement urbains (Levron, 2007). Le processus législatif fut précédé par une série de débats avec des citoyens dans sept villes sur le thème « Habiter, se déplacer, vivre la ville » (Rol-Tanguy, Sablic, 2021).

Alors que les gouvernements de droite de la période 1993-1997 ne faisaient plus référence à la mixité sociale qu'au sein des zones urbaines sensibles (notamment à travers le Pacte de relance pour la ville de 1996), le gouvernement Jospin entendait revenir à la philosophie de la Lov en instaurant la mixité à toutes les échelles, du quartier à l'agglomération (Kirszbaum, 2008). Plusieurs textes législatifs devaient y contribuer. La loi d'orientation relative à la lutte contre les exclusions du 29 juillet 1998 abaissait le seuil de population des communes soumises à la Lov à 1 500 habitants en Île-de-France, en même temps qu'elle proposait des outils de coordination intercommunale sur l'attribution des logements sociaux. La loi d'orientation pour l'aménagement et le développement durable du territoire du 25 juin 1999 (dite loi Voynet) et la loi sur le renforcement et la simplification de la coopération intercommunale du 12 juillet 1999 (dite loi Chevènement) ambitionnaient pour leur part de consolider les structures intercommunales.

Jean-Pierre Chevènement, alors ministre de l'Intérieur, n'hésitait pas à parler d'« apartheid territorial » pour décrire l'accentuation de la ségrégation sociale qui aboutirait à concentrer toujours davantage les populations en difficulté dans les mêmes territoires. Ces inégalités devaient être combattues par deux moyens : organiser un partage plus équitable du parc social entre collectivités territoriales et assurer une meilleure répartition géographique de la « charge » financière liée à la présence de ce parc. C'est dans cette double optique que la loi Chevènement de 1999 a mutualisé la taxe professionnelle au sein des intercommunalités et fait de l'« équilibre social de l'habitat » une compétence obligatoire des nouvelles communautés d'agglomération (Subra, 2006).

La loi Solidarité et renouvellement urbains (SRU) du 13 décembre 2000 allait inscrire cette seconde ambition dans une approche plus globale du traitement de la question urbaine qui, sur fond de polarisation sociale, mettrait en danger le lien social et le vivre ensemble. L'exposé des motifs de la loi évoquait un « approfondissement des inégalités sociales, au sein d'une ségrégation spatiale, qui pourraient conduire à remettre en cause le lien social et les bases du contrat républicain et du fonctionnement de la démocratie ». En refondant les outils de la planification urbaine, la loi SRU entendait enrayer les dynamiques sociales propices à l'entre soi résidentiel, faisant ainsi écho aux mises garde des experts qui alertaient sur les dangers de la « ville éclatée » ou de la « sécession urbaine » (May et al., 1999 ; Donzelot, 1999 ; Jaillot, 1999).

### **Un champ d'application territorial élargi, un recentrage sur le locatif social**

L'exposé des motifs de la loi SRU faisait du logement social la pierre angulaire de la stratégie publique de renforcement de la mixité sociale : « Il n'y aura pas de mixité sociale et urbaine et d'équilibre social de l'habitat sans réalisation de logements sociaux là où il y en a peu ou pas du tout. Il faut sortir d'un système dans lequel certaines communes peuvent continuer à refuser la construction de logements sociaux ». Son article 55 restaurait le seuil de 20 % de logements sociaux établi par la loi d'orientation pour la ville. C'est cet article qui cristallisera les virulentes controverses émaillant le débat parlementaire sur la loi SRU.

Le premier terrain de bataille parlementaire portait sur le champ d'application de la loi. L'article 55 n'a pas modifié les seuils de population fixés par les lois de 1995 et 1998 (1 500 habitants en Île-de-France et 3 500 habitants dans les autres régions), mais abaissé à 50 000 habitants (contre 200 000 habitants dans la Lov) la taille des agglomérations concernées (au sens de l'Insee), lesquelles devaient toutefois comporter une commune d'au moins 15 000 habitants. 114 agglomérations étaient désormais concernées (au lieu de 29 avec la Lov), comprenant 764 communes déficitaires au sens de l'article 55, soit 55,2 % des 1 385 communes situées dans ces 114 agglomérations (Monmousseau, 2009).

La seconde controverse portait sur la définition des logements sociaux comptabilisés au regard de l'objectif légal de 20 %. Dans le prolongement de la loi d'orientation relative à la lutte contre les exclusions de 1998, la loi SRU opérait un recentrage sur le logement locatif social en excluant l'accession sociale à la propriété et les logements réalisés avec un prêt locatif intermédiaire (PLI). Étaient néanmoins intégrés le parc social de fait (secteur conventionné), les logements-foyers, les résidences sociales et les centres d'hébergement et de réinsertion (Deschamps, 2005).

### **L'alourdissement des contraintes pesant sur les communes récalcitrantes**

Afin d'assurer une mise en œuvre plus effective des objectifs de rattrapage dans les communes déficitaires, la loi SRU a corrigé les imperfections de la Lov sur plusieurs points essentiels. L'article 55 de la loi SRU fixait à 2022 au plus tard l'horizon de réalisation de l'objectif de 20 %. Le mode de calcul en vue d'atteindre cet objectif reposait sur un principe simple : l'écart par rapport à l'objectif de 20 % devait être comblé à hauteur de 5 % par an sur vingt ans et les objectifs triennaux ne devaient pas être inférieurs au nombre de logements locatifs sociaux nécessaires pour atteindre le quota de logements sociaux. Un bilan du plan triennal devait être réalisé par le préfet, pouvant le conduire à déclarer « carencée » une commune déficitaire (Levasseur, 2016). Le préfet notifie au maire son objectif en début de période triennale si la commune n'est pas couverte par un PLH. Sans quoi l'objectif du PLH s'applique, sous réserve de sa compatibilité avec les objectifs de la loi SRU. À l'issue de chaque période triennale, le préfet vérifie le respect des objectifs de rattrapage. Selon la situation de la commune et les contraintes locales, le préfet peut sanctionner une commune n'ayant pas rempli ses objectifs. À cet effet, le préfet prend un arrêté de carence à l'encontre de la commune, après avis du comité régional de l'habitat et de l'hébergement et de la com-

mission nationale SRU.

Les communes n'avaient plus la possibilité d'« acheter » le droit d'être exemptées de leurs obligations. Elles devaient à la fois s'engager dans un plan triennal de réalisation de logements sociaux et s'acquitter du prélèvement fiscal, minoré par les dépenses effectuées en faveur du logement social ; les communes bénéficiant de la dotation de solidarité urbaine étaient toutefois exemptées du paiement du prélèvement obligatoire (Madoré, 2004 ; Monmousseau, 2009 ; Fuchs-Cessot, 2015 ; Levasseur, 2016).

Le calcul du prélèvement brut distinguait deux types de communes en fonction de leur richesse mesurée par le potentiel fiscal. Ainsi, pour les communes dont le potentiel fiscal par habitant était inférieur à 762 euros, la taxe équivalait à 152 euros par logement social manquant. Pour les autres communes, le prélèvement était fixé à 20 % du potentiel fiscal par habitant multiplié par le pourcentage de logements sociaux manquants, avec un plafond fixé à 5 % du montant des dépenses réelles de fonctionnement de la commune de l'année précédente. Le préfet pouvait, le cas échéant, majorer le prélèvement des communes pour lesquelles un constat de carence a été établi. Le taux de majoration maximal était alors égal au rapport entre le nombre de logements sociaux non réalisés et l'objectif total du plan triennal. En d'autres termes, le préfet pouvait majorer le prélèvement jusqu'à 100 % (Levasseur, 2016).

Dans la version initiale de l'article 55, toute commune n'ayant pas respecté ses quotas triennaux de logements sociaux faisait automatiquement l'objet d'un arrêté préfectoral de carence. Le Conseil constitutionnel ayant considéré dans sa décision du 8 décembre 2000 que ce mécanisme ne permettait pas de prendre en compte « la nature » et « la valeur » des raisons justifiant un retard, la loi du 11 décembre 2001 portant mesures urgentes de réformes à caractère économique et financier (dite loi Murcef) a conféré un pouvoir discrétionnaire aux préfets pour adopter l'arrêté de carence (Fuchs-Cessot, 2015).

## Les lois subséquentes : un dispositif contesté, mais progressivement consolidé

La bataille parlementaire s'est poursuivie dans les années suivant l'adoption de la loi SRU. À plusieurs reprises, des députés et sénateurs de droite ont tenté de démanteler le dispositif, mais avec un succès bien moindre que dans les années 1990. Plusieurs modifications techniques d'importance ont globalement conduit au renforcement du dispositif de l'article 55 et à la croissance continue du nombre de communes considérées comme déficitaires, passées de 751 en 2002 à 931 en 2009, 1 022 en 2012 et 1 134 en 2014 (Fuchs-Cessot, 2015). Les évolutions les plus notables ont été introduites en 2006 dans le cadre de la loi d'Engagement national pour le logement (ENL), en 2007 dans le cadre de la loi sur le droit au logement opposable (Dalo), puis avec la loi Duflot de 2013 (Levasseur, 2016).

### Les lois ENL (2006), Dalo (2007) et Molle (2009)

Les premières tentatives pour assouplir le texte ont eu lieu dès 2001. Des sénateurs ont proposé de relever le seuil de population des communes assujetties en Île-de-France à 3 500 habitants, de comptabiliser les logements sociaux non plus à l'échelle des communes mais de l'intercommunalité, ou encore de substituer le principe du « contrat » à celui de la « contrainte ». La discussion du projet de loi Engagement national pour le logement (ENL) a donné lieu au dépôt d'amendements similaires ou à d'autres élargissant le champ des logements pris en compte. C'est le cas d'un amendement proposé par Patrick Ollier, député-maire UMP de Rueil-Malmaison (Hauts-de-Seine) permettant d'assimiler certains programmes d'accession aidée à la propriété privée à des logements sociaux, de même que les habitations sociales vendues aux locataires. D'abord accepté par l'Assemblée nationale, cet amendement a été rejeté au Sénat, les sénateurs UDF se ralliant aux voix de la gauche (Levron, 2007).

C'est surtout l'intervention du président Chirac qui avait permis de bloquer ces initiatives. Ayant choisi un créneau politique consensuel depuis sa campagne de 1995 menée sur le thème de la « fracture sociale », Jacques Chirac avait solennellement réitéré son engagement à maintenir et appliquer les dispositions de la loi SRU lors des révoltes urbaines de l'automne 2005. La capacité de résistance de l'exécutif s'expliquait aussi par le poids du ministre de la Cohésion sociale, Jean-Louis Borloo, dans l'équipe gouvernementale. Enfin, la présence symbolique de l'abbé Pierre dans les tribunes du public, lors d'un débat à l'Assemblée nationale sur la loi ENL en janvier 2006, a semblé-t-il contribué à contrer les tentatives de remise en cause de l'article 55 (Subra, 2006).

Sans aller jusqu'à intégrer les programmes d'accession à la propriété, la loi ENL a néanmoins élargi la définition des logements sociaux aux habitations soumises à un régime spécifique avec l'État. La loi a également prévu de nouvelles dépenses déductibles du prélèvement SRU, notamment la création d'aires permanentes d'accueil des gens du voyage ou la mise à disposition des terrains ou immeubles en vue de la réalisation de logements locatifs sociaux. Elle a enfin donné naissance à des commissions départementales et des commissions nationales chargées de statuer sur les raisons pour lesquelles une commune n'a pas rempli l'objectif triennal (Vanoni et Robert, 2007 ; Levron, 2007).

Mais ces assouplissements ont été contrebalancés par de nouvelles exigences. Depuis la loi ENL, le nombre de logements sociaux mis en chantier pour chaque période triennale ne peut pas être inférieur à 30 % de la totalité des logements commencés au cours de la période triennale écoulée (Fuchs-Cessot, 2015). La loi soumet également l'ensemble des communes à la même règle de calcul du prélèvement, soit la règle du « 20 % du potentiel fiscal par habitant par logement social manquant », appliquée auparavant uniquement aux communes dont le potentiel fiscal était supérieur à 762 euros par habitant (Levasseur, 2016).

L'année suivante, l'examen du projet de loi Dalo a donné lieu au dépôt de nouveaux amendements suscitant chaque fois les réactions indignées d'associations œuvrant pour le logement des personnes défavorisées et d'élus (y compris de droite) favorables au dispositif. Si bien que l'article 55 est une nouvelle fois sorti renforcé. Un amendement du Sénat a ainsi fait entrer dans le dispositif les communes membres d'un établissement public de coopération intercommunale (EPCI) de plus de 50 000 habitants, comprenant au moins une commune de plus de 15 000 habitants ; seules les communes membres d'une agglomération au sens de l'Insee étaient jusqu'alors visées (Fuchs-Cessot, 2015).

En 2009, c'est encore le Sénat qui a infligé un camouflet à la ministre du Logement, Christine Boutin, en rejetant à la quasi-unanimité une disposition du projet de loi initial visant à comptabiliser l'accession sociale à la propriété dans le quota de 20 % de logements sociaux. Le gouvernement a fini par se ranger à l'avis du Sénat. Loin d'affaiblir l'article 55 de la loi SRU, la loi du 25 mars 2009 de Mobilisation pour le logement et la lutte contre l'exclusion (dite loi Molle) a créé un outil susceptible d'orienter la production et la localisation des logements sociaux à l'échelle infra-communale : les secteurs de mixité sociale. La loi prévoit que le règlement du plan local d'urbanisme (PLU), communal ou intercommunal, peut « délimiter, dans les zones urbaines ou à urbaniser, des secteurs dans lesquels, en cas de réalisation d'un programme de logements, un pourcentage de ce programme est affecté à des catégories de logements qu'il définit dans le respect des objectifs de mixité sociale ».

### **Les lois Duflot 1 (2013), Égalité et Citoyenneté (2017) et Elan (2018)**

Les mandats de Jacques Chirac et de celui de Nicolas Sarkozy n'ont pas donné lieu à des retours en arrière majeurs, faisant plutôt apparaître les divisions de la droite. Sous la présidence de François Hollande, la politique du logement menée par Cécile Duflot avait davantage été critiquée par l'opposition sous l'angle de l'encadrement des loyers que du renforcement du dispositif SRU (Lescloupé, 2015). La loi du 18 janvier 2013 relative à la mobilisa-

tion du foncier public en faveur du logement et au renforcement des obligations de production de logement social (dite loi Duflot 1) renforce pourtant considérablement le caractère contraignant du dispositif SRU.

Reprenant une proposition formulée par la Fondation Abbé Pierre en 2011 pour faire face à l'ampleur de la crise économique (Lescloupé, 2015), la loi Duflot soumet les communes entrant dans le champ d'application de l'article 55 à un taux de 25 % de logements sociaux. Afin de tenir compte de certaines spécificités des communes concernées, deux types de quotas coexistent désormais, certaines communes se voyant appliquer un taux inchangé de 20 %. Pour ces dernières, il s'agit d'une part des communes – appartenant à une agglomération au sens de l'Insee ou à un EPCI – qui sont situées en zone tendue, mais dont le territoire ne justifie pas un effort de production supplémentaire pour répondre à la demande et aux capacités à se loger des personnes à revenus modestes et des personnes défavorisées ; il s'agit d'autre part des communes isolées de plus de 15 000 habitants n'appartenant ni à un EPCI, ni à une agglomération de plus de 50 000 habitants, mais connaissant une forte croissance démographique (Fuchs-Cessot, 2015).

Pour la première fois, le législateur soumet les communes déficitaires à des obligations relatives au type de financement des logements sociaux. À compter du 1<sup>er</sup> janvier 2014, la part des logements financés en PLS ne peut être supérieure à 30 % des logements locatifs sociaux à produire et celle des logements financés en PLAI doit être au moins égale à 30 %<sup>1</sup>. Si la part des logements locatifs sociaux sur la commune est inférieure à 10 % du total des résidences principales et que la commune n'est pas couverte par un PLH, la part des logements financés en PLS ne peut être supérieure à 20 % des logements locatifs sociaux à réaliser. La loi impose également aux communes carencées de construire au moins 30 % des logements locatifs sociaux, hors logements PLS, dans toutes les opérations de construction d'immeubles collectifs de plus de 12 logements ou de plus de 800 mètres carrés de surface de plancher.

La loi Duflot 1 encadre également le rythme de rattrapage en dictant précisément des taux par période triennale. Les communes qui n'atteignent pas leur quota sont soumises à un prélèvement dont le montant tient compte de l'écart existant entre le nombre effectif de logements sociaux sur leur territoire et le nombre devant être atteint en 2025. Ainsi, plus elles se rapprochent de l'objectif et moins elles paient. En parallèle, les pénalités financières susceptibles d'être supportées par ces communes ont été alourdies. La loi de 2013 autorise en effet les préfets à quintupler la majoration du prélèvement, le plafond du prélèvement étant porté à 7,5 % des dépenses réelles de fonctionnement de la commune contre 5 % auparavant (Fuchs-Cessot, 2015).

Une autre disposition majeure de la loi de 2013 concerne l'affectation des prélèvements. Pour pouvoir les gérer, les EPCI à fiscalité propre devront désormais avoir signé avec l'État une convention de délégation des aides à la pierre. Afin de lutter contre les transferts de prélèvement effectués entre l'échelon communal et l'échelon intercommunal, les établissements publics fonciers de l'État peuvent être également destinataires des prélèvements (Foulquier et Brouant, 2013). Jusque-là, les intercommunalités percevaient les prélèvements SRU et avaient la possibilité de reverser aux communes soumises jusqu'à 80 % de la somme qui leur avait été prélevée, indépendamment de l'investissement effectué en faveur du logement social. La loi Duflot abroge cette disposition en interdisant à l'EPCI de reverser les pénalités aux communes prélevées.

La loi Égalité et Citoyenneté du 27 janvier 2017 impose la mise en compatibilité obligatoire, et non plus optionnelle, du programme local de l'habitat (PLH) avec les objectifs SRU applicables aux communes de son territoire. En l'absence de mise en compatibilité par l'EPCI de son PLH, constatée au bout d'un délai de deux ans, les prélève-

<sup>1</sup> Les logements PLAI, financés par le Prêt Locatif Aidé d'Intégration, sont attribués aux locataires en situation de grande précarité ; les logements PLUS, financés par le Prêt Locatif à Usage Social correspondent aux locations HLM (habitation à loyer modéré) ; les logements PLS sont financés par le Prêt Locatif Social et attribués aux candidats locataires ne pouvant prétendre aux locations HLM, mais ne disposant pas de revenus suffisants pour se loger dans le parc privé.

ments SRU opérés sur les communes au profit de l'EPCI (s'il est délégataire) sont affectés à l'établissement public foncier local ou à l'établissement public foncier d'Etat ou, à défaut, au Fonds national des aides à la pierre (Fnap). Avec la loi Egalité et Citoyenneté, les conditions d'application de l'article 55 sont renforcées pour les communes dans lesquelles la demande en logement social est forte, mais où l'offre disponible est encore défaillante ; a contrario, la loi exempte des communes où la situation du marché du logement ne justifie pas le développement d'une offre locative sociale. Le critère de pression mesuré par le système national d'enregistrement de la demande de logement social (SNE) à l'échelle de l'agglomération ou de l'EPCI d'appartenance devient le critère unique de détermination du niveau d'obligation à imposer aux communes. La définition de la liste des communes exemptée revient désormais au Premier ministre. Afin de prendre en compte la difficulté de réalisation de l'obligation des 20 ou 25%, le décret d'application de la loi du 5 mai 2017 prévoit 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.

Par ailleurs, la loi Egalité et Citoyenneté oblige les bailleurs HLM à attribuer au moins 25% des logements sociaux localisés hors des quartiers prioritaires de la politique de la ville (QPV) à des ménages appartenant aux 25% des ménages les plus pauvres (dits du premier quartile), ainsi qu'aux personnes relogées dans le cadre d'une opération Anru. Une instruction aux préfets du 14 mai 2018 rappelle toutefois que « la loi a prévu que ce taux peut éventuellement être adapté, compte tenu de la situation locale, dans le cadre des orientations en matière d'attributions adoptées par la conférence intercommunale du logement (Cil) ». En sens inverse, s'agissant des QPV, les orientations de la Cil doivent comprendre un objectif quantifié d'attribution à des demandeurs autres que ceux appartenant au premier quartile, et qu'à défaut, un objectif de 50 % s'imposera.

La campagne présidentielle de 2017 a relancé le débat sur la loi SRU, organisé autour d'une polarisation droite/gauche : des candidats de droite ont proposé d'alléger l'obligation par un retour à 20% pour toutes les communes, d'autres proposant sa suppression pure et simple ; à gauche, les positions allaient du maintien du statu quo au renforcement des obligations (Coloos, 2018). Avec l'élection d'Emmanuel Macron, c'est l'assouplissement du dispositif qui a prévalu à la faveur de la loi portant évolution du logement de l'aménagement et du numérique (dite Elan). À l'issue d'un débat parlementaire marqué par le dépôt d'une pléthore d'amendements de la droite et du Modem, sont désormais intégrés dans le décompte des logements sociaux : les logements en bail réel solidaire et, pour une durée de cinq ans, les logements financés par un prêt social de location-accession (PSLA) ; les logements dont la convention APL est arrivée à échéance, comptabilisés pendant cinq ans (y compris les logements conventionnés à l'Anah), sauf en cas de démolition ; les logements HLM vendus aux locataires, décomptés pendant dix ans.

La loi Elan accorde également une durée quinze ans, soit cinq périodes triennales, aux communes entrées dans le dispositif depuis le 1er janvier 2015 pour atteindre leur quota. Elle prévoit en outre de mutualiser l'objectif de 25 % à l'échelle intercommunale, dès lors que toutes les communes en comptent déjà 20 %. De plus, les communes périphériques d'Ile-de-France, hors de l'aire urbaine de Paris, ne seront plus assujetties à la loi SRU si elles comptent moins de 3 500 habitants (contre 1 500 jusqu'alors). Enfin, un dispositif expérimental permet de transférer aux intercommunalités, compétentes en matière de PLU et couvertes par un PLH, les obligations communales de SRU dans un objectif de mutualisation. Cette possibilité est soumise à l'élaboration d'un contrat intercommunal de mixité sociale signé avec le préfet du département.

Signe que les opposants ne désarment pas, des députés LR ont déposé en mai 2019 une proposition de loi « portant adaptation de la politique du logement social aux contraintes des collectivités locales ». Le texte entend défendre les « nombreux élus locaux confrontés en toute bonne foi à la difficulté de se conformer aux dispositions



de l'article 55 », car « ne disposant ni des réserves foncières suffisantes pour produire un effort accru de construction de nouveaux logements sociaux ni du temps suffisant pour faire émerger de nouveaux programmes dans les délais impartis par le code de la construction et de l'habitation ». Il est notamment proposé d'inclure les résidences hôtelières à vocation sociale dans le décompte, ainsi que de déduire du prélèvement les dépenses d'investissement (crèches, écoles, accompagnement social, voirie, éclairage) engagées par les communes pour accueillir les nouveaux habitants tributaires des logements sociaux.

À l'approche de l'échéance de 2025, alors que nombre de communes ne seront vraisemblablement pas en mesure de respecter, deux récents rapports – l'un émanant de la Commission nationale SRU, l'autre du Sénat – plaident pour un retour au mécanisme originel dit d'objectif dit « glissant ». Au lieu d'établir une échéance fixe pour la mise en conformité des communes avec leurs obligations, conduisant à assigner des objectifs triennaux de plus en plus exigeants à mesure que l'échéance approche, il s'agirait de fixer des objectifs triennaux à taux fixe qui seront décroissants à mesure que le taux de logement social progresse. Dans ce scénario, il ne serait pas fixé de « point de rendez-vous ultime » pour constater l'atteinte du taux légal. Ces rapports préconisent également d'élargir la possibilité d'exempter des communes pour le motif de faible tension à toutes les communes concernées et pas seulement à celles appartenant aux unités urbaines de plus de 30 000 habitants. Autre proposition : remplacer le critère de faible desserte par un critère d'isolement multifactoriel (défaut d'attractivité, éloignement des bassins d'emploi, isolement géographique...). Ces évolutions du dispositif législatif figurent dans le projet de loi « 4D » en cours de discussion (Repentin, 2021 ; Estrosi-Sassone, Létard, 2021).

Au final, comme le souligne la Cour des comptes dans un récent rapport, les modifications législatives intervenues au cours des dernières années oscillent entre le maintien de la fermeté dans la déclinaison du dispositif national et son assouplissement afin de mieux prendre en considération les circonstances ou les spécificités locales (Cour des comptes, 2021).

## La réception locale du dispositif

### Une logique incitative plus que coercitive

L'article 55 de la loi SRU a été présenté par ses détracteurs comme un dispositif punitif, portant atteinte au principe de la « libre administration des collectivités territoriales » et aux acquis de la décentralisation des années 1980. La discussion parlementaire du projet de loi initial avait donné lieu à de violentes passes d'armes au cours desquelles des parlementaires de droite n'hésitaient pas à comparer le dispositif au « gosplan » ou aux « kolkhozes » soviétiques<sup>2</sup>.

Des juristes se sont demandé plus froidement si l'article 55 correspondait à une recentralisation des politiques de l'habitat, concluant généralement au « renforcement de l'encadrement normatif de l'action des communes et de leurs groupements » (Jacquot, 2000), mais sans nécessairement y voir le retour d'un État autoritaire. Certes, un ensemble de dispositions renforcent les possibilités de contrôle et de sanction de l'État (Deschamps, 2002 ; Brugnon, 2015 ; Fuchs-Cessot, 2015). L'arrêté de carence délivré par le préfet de département peut être considéré comme une sanction administrative, adoptée dans le cadre des prérogatives de puissance publique du préfet pour sanctionner la méconnaissance d'une obligation. Selon que la commune carencée manifeste la volonté de produire ou non du logement social, l'arrêté de carence peut donner lieu à une sanction financière : la majoration obligatoire du prélèvement.

<sup>2</sup> Serafini, T., « Le retour du Gosplan et des kolkhozes ». Florilège d'un débat animé », Libération du 22 mars 2000.

De même, le préfet peut imposer aux communes carencées la construction de logements sociaux sur leur territoire à travers la signature d'une convention avec un bailleur social pour construire des logements dans une implantation qui n'est pas décidée par la commune carencée, mais à laquelle cette commune (ou l'EPCI concerné) participe financièrement. Autre prérogative accordée au préfet de département : le transfert automatique de l'exercice du droit de préemption urbain (DPU) en lieu et place de la commune carencée, pendant toute la durée d'application de l'arrêté de carence. S'il n'est pas constitutif d'une sanction, l'exercice du DPU par le préfet prive la commune de l'exercice d'un droit essentiel à sa libre gestion et à l'aménagement futur de son patrimoine, droit dont elle bénéficie au titre de la décentralisation. L'arrêté de carence peut déboucher sur d'autres sanctions encore : la reprise de la délivrance des autorisations d'urbanisme par le préfet, sur tout ou partie du territoire des communes défaillantes, en substitution des maires ; l'obligation de prévoir une part minimum de 30 % de logements Plus-PLAI dans les opérations de taille significative, et le transfert du contingent communal au préfet pour loger les ménages Dalos.

Les lois Duflo 1 et 2 ont renforcé les pouvoirs du préfet, avec la possibilité de quintupler les prélèvements ou d'identifier les secteurs dans lesquels il délivre lui-même les autorisations d'utilisation et d'occupation du sol pour des constructions à usage de logement. S'il est prématuré de faire un bilan complet de l'exercice de ces nouveaux pouvoirs, les observations effectuées jusqu'alors montraient qu'en dépit des pouvoirs que la loi leur accorde, les préfets ont bien davantage emprunté les voies de la négociation et du compromis que celle de la coercition à l'égard des communes récalcitrantes.

### Une sous-utilisation des pouvoirs du préfet

Dans sa version initiale, l'article 55 avait une visée clairement punitive et le législateur entendait donner au préfet un véritable rôle de substitution à l'égard des communes carencées. Saisi par l'opposition parlementaire, le Conseil constitutionnel avait censuré, dans sa décision du 7 décembre 2000, cette première version de l'article 55 qui imposait notamment aux préfets de prendre un arrêté de carence à l'encontre de toutes les communes qui ne satisfaisaient pas leurs objectifs triennaux, l'adoption de cet arrêté ayant notamment pour effet d'entraîner automatiquement le doublement du prélèvement financier. La censure portait sur le caractère automatique de la sanction financière et l'absence de prise en considération des éventuelles explications des communes. Le Conseil constitutionnel n'en avait pas moins admis le principe même des nouvelles obligations fixées par la loi, estimant qu'elles n'étaient « contraires ni au principe de la libre administration des collectivités territoriales, ni au principe d'égalité, ni au droit de propriété ». De même, le taux choisi – 20 % de logements sociaux – avait été validé (Fuchs-Cessot, 2015).

Suite à cette décision, la loi Murcef du 11 décembre 2001 a proposé une nouvelle rédaction de l'article 55, témoignant du souci du législateur d'assurer une proportionnalité des sanctions en tenant compte des spécificités territoriales, ainsi que de garantir l'expression des communes. La loi Murcef écarte ainsi toute automaticité de l'arrêté de carence en demandant au préfet d'apprécier l'importance de l'écart entre les objectifs et les réalisations constatées en tenant compte des difficultés rencontrées par la commune, ainsi que des projets de logements sociaux en cours de réalisation (Deschamps, 2002). Deux critères d'appréciation supplémentaires ont été ajoutés ultérieurement : le respect de l'obligation de mettre en chantier, pour chaque période triennale, au moins 30 % de logements locatifs sociaux rapportés au nombre total de logements commencés, et le respect de la typologie des logements (Fuchs-Cessot, 2015).

Les préfets disposent donc d'une réelle marge d'appréciation pour déclarer la carence d'une commune défici- taire. Les données calculées par Alice Fuchs-Cessot montrent que cette sanction est loin d'être automatique puis-

que seules 57,3 % des communes déficitaires n'ayant pas respecté leurs objectifs triennaux ont été déclarées en carence à l'issue de la quatrième période triennale (Fuchs-Cessot, 2015). L'étude d'impact du projet de loi Égalité et Citoyenneté de 2017 montre une disparité très importante du taux de communes carencées par rapport aux communes déficitaires selon les régions : pour la période 2011-2013, aucune commune n'a été déclarée carencée dans un grand nombre de régions ; seules les régions d'Île-de-France, Languedoc-Roussillon, Paca et Corse affichaient des taux de 80 % et plus<sup>3</sup>.

Le montant de la majoration du prélèvement peut lui-même varier à la discrétion des préfets, qui se fondent sur les critères précédemment évoqués. En pratique, les préfets en ont fait un usage très mesuré. Alors que la loi permet une majoration pouvant aller jusqu'à 400 %, les prélèvements ont été majorés en moyenne de 78 % à l'issue de la quatrième période triennale 2011-2013. La majeure partie des préfets applique la règle consistant à aligner le taux de la majoration du prélèvement sur le taux de non-réalisation de l'objectif triennal. Durant la période triennale 2014-2016, seules six communes ont fait l'objet d'une majoration maximale de 400 % ; inversement, cinq communes dont le taux de réalisation de l'objectif triennal n'avait pas dépassé 6 % n'ont pas été majorées (Levasseur, 2016).

Les élus ne sont pas privés de toute marge de manœuvre durant la procédure conduisant au prononcé de la carence, lequel fixe la majoration du prélèvement. La procédure de constat de carence comporte une phase d'échange contradictoire entre le préfet et le maire. Les municipalités disposent de nombreuses occasions pour plaider leur cause (Chirouze, Chausse, 2013). La norme nationale fait l'objet de négociations et le rapport de forces n'est pas nécessairement à l'avantage de l'État lorsqu'il s'agit d'adoucir le régime du prélèvement, d'orienter l'usage du droit de préemption transféré au préfet, de reprendre le contingent communal des communes carencées ou d'approuver des PLH peu volontaristes (Lescloupé, 2015 ; Kirszbaum et al., 2021).

L'analyse statistique menée dans le cadre de cette dernière recherche bien l'effet du renforcement de la contrainte étatique à partir de 2013. Durant les neuf premières années de mise en œuvre de la loi SRU, les constats de carence n'avaient engendré aucune dynamique de production dans les communes ainsi sanctionnées. Les communes « carencées » à l'issue de la période triennale 2005-2007 continuaient d'appartenir au groupe des communes les moins performantes lors de la période triennale suivante. Les arrêtés de carence pris dans la période 2008-2013 n'ont eu aucune influence, positive ou négative, sur les performances des communes concernées. C'est seulement au cours de la période 2014-2016 que l'effet de la carence est devenu très perceptible : les communes pénalisées à l'issue du précédent bilan triennal ont bien davantage rempli leurs objectifs (Kirszbaum et al., 2021). Toutefois, le constat de carence n'a d'impact que si le préfet exerce effectivement la plénitude de ses prérogatives. La science politique a montré de longue date que les préfetures, du fait de leur position complexe dans le système politico-administratif local, n'étaient pas toujours enclines ni en pleine capacité de contrarier les politiques des municipalités (Epstein et Kirszbaum, 2003). Un mode de territorialisation des politiques urbaines qui multiplie les normes et les dispositifs de mise en œuvre, rend possibles de multiples interprétations et ajustements locaux (Béhar, 2000). Derrière des confrontations de façade persistent ainsi les logiques les plus classiques de l'« arrangement » entre préfetures et mairies (Crozier et Thoenig, 1975 ; Grémion, 1976). Avec l'article 55 de la loi SRU, il s'agit pour les municipalités récalcitrantes de profiter de tous les aménagements possibles, de toutes les zones d'ombre du dispositif qui introduisent une part de négociation avec les services de l'État, afin d'en atténuer l'impact sur l'urbanisation comme sur les finances de la commune (Lescloupé, 2015).

Dans ce contexte, et même si l'on ne dispose pas de bilan détaillé, les préfets semblent avoir sous-exploité jusqu'à présent les pouvoirs qui leur étaient conférés, ce qui pourrait expliquer la stabilité du nombre de communes défi-

<sup>3</sup> Source : Étude d'impact, projet de loi Égalité et Citoyenneté, avril 2016.

citaires n'atteignant pas leurs objectifs entre 2002 et 2013. Cette sous-exploitation transparaît d'ailleurs dans les consignes de fermeté qui sont régulièrement adressées aux préfets par l'État central depuis une dizaine d'années (Fuchs-Cessot, 2015). Des consignes qui peuvent se lire comme un rappel à la loi adressé non seulement aux communes récalcitrantes, mais aux préfets eux-mêmes (Lescloupé, 2015). Dans l'instruction du gouvernement du 27 mars 2014, Cécile Duflot, ministre de l'Égalité des territoires et du Logement, leur demandait ainsi « de faire preuve de fermeté à l'égard des communes dont le bilan 2011-2013 serait particulièrement négatif » et « d'exercer pleinement l'étendue de ces pouvoirs que vous confie la loi vis-à-vis des communes qui, délibérément, ne la respectent pas ».

La nomination d'un délégué interministériel à la mixité sociale dans l'habitat en avril 2015, puis l'instruction gouvernementale du 30 juin 2015 ont semblé marquer un tournant. Chargé de donner un contenu opérationnel à la lutte contre un « apartheid territorial, social, ethnique » dénoncé par le Premier ministre, Manuel Valls, ce texte rappelle de façon particulièrement exhaustive et détaillée toutes les prérogatives des préfets et leur fixe une nouvelle obligation : adopter des plans d'actions départementaux comportant des mesures applicables à l'ensemble des communes déficitaires et des mesures spécifiques applicables aux communes carencées. À travers ces plans, il s'agit notamment d'aboutir à la signature de « contrats de mixité sociale » avec des communes carencées dites « volontaires », par opposition aux communes « réfractaires », vis-à-vis desquelles les préfets sont invités à faire preuve d'une fermeté particulière. Un espace de négociation s'ouvre avec les premières, tandis que les secondes sont soumises à une contrainte accrue. L'adoption de ces plans vise aussi à améliorer le suivi de l'action des préfets par l'administration centrale – un suivi manifestement insuffisant à en juger par l'absence de statistiques rendant compte de la façon dont les préfets utilisent l'ensemble de leurs prérogatives (Fuchs-Cessot, 2015, Coloos, 2018). Si l'on ne dispose pas encore de visibilité sur les effets du rappel à l'ordre des préfets et de la signature des contrats de mixité sociale, la Fondation Abbé Pierre relève dans son rapport 2018 que le ministère du Logement du gouvernement d'Edouard Philippe, « derrière des paroles de fermeté, a parfois validé l'attitude de préfets souvent trop laxistes à l'égard des communes ne respectant pas leurs objectifs. Le cas emblématique est celui de la ville de Nice, atteignant à peine un tiers de ses objectifs sans être sanctionnée par l'État, contre l'avis de la commission nationale SRU. De même, des dizaines de communes très tendues ont été exemptées de l'application de la loi, là encore contre l'avis de la commission SRU » (Fondation Abbé Pierre, 2018a).

En 2017, la commission nationale SRU demandait au ministre de la Cohésion des territoires d'examiner le cas d'une « grosse cinquantaine » de villes non carencées par les préfets alors qu'elles ne respectaient pas leurs objectifs, parmi lesquelles Nice, Toulon, Aix-en-Provence, Marseille ou Montpellier. La commission avait demandé aux préfets de revoir la liste des communes qu'ils proposent à la carence et les sanctions prévues. Seuls les préfets des régions Île-de-France et Occitanie avaient accepté de corriger leur copie. La commission regrettait notamment que les préfets n'aient proposé de majorer le prélèvement de 400 % pour seulement 8 communes carencées sur 233 et que la reprise de la délivrance des autorisations d'urbanisme par les préfets n'ait été proposée par ceux-ci que pour 16 communes et envisagée pour 13 autres<sup>4</sup>.

## Le rôle d'amortisseur des EPCI

Les éléments qui précèdent tempèrent fortement l'idée d'une recentralisation des politiques d'urbanisme et d'habitat, dont l'article 55 de la loi SRU serait le cheval de Troie. On doit plutôt l'analyser comme une stratégie visant à

<sup>4</sup> Locatis, *La commission nationale SRU demande aux préfets de carencer une « cinquantaine » de villes supplémentaires*, 6 novembre 2017.

contrecarrer les effets ségrégatifs de la décentralisation, en encadrant d'un point de vue normatif les initiatives des communes en matière d'implantation des logements sociaux (Madoré, 2004). La loi SRU témoignerait ainsi d'une transformation du rôle de l'État se faisant régulateur au nom de la lutte contre la ségrégation urbaine et de la mixité sociale (Brugnon, 2015). Mais il ne pourrait plus tenir un rôle d'autorité vis-à-vis des élus alors que la décentralisation l'appelle à jouer d'autres fonctions – État partenaire, État animateur... – vis-à-vis de ces mêmes élus (Jaillet, 2000). En vertu du principe de subsidiarité, l'État doit pouvoir se substituer à ses partenaires territoriaux défaillants quand les principes de cohésion et de solidarité sont bafoués (Ascher, 1996). Mais l'équilibre par essence fragile entre les grands principes édictés au niveau central et la liberté accordée aux communes ou à leur regroupement depuis les lois de décentralisation, rendent indispensables le partenariat et la négociation (Madoré, 2004).

C'est notamment pour assurer cette coordination que l'État a promu les EPCI comme chefs de file des politiques locales de l'habitat. La loi SRU a été adoptée moins de deux ans après la loi Chevènement sur l'intercommunalité qui tentait déjà de placer les EPCI au coeur des objectifs de « rééquilibrage » en matière d'habitat. L'emprise communautaire sur la programmation des logements neufs s'est notablement accentuée depuis lors, singulièrement depuis la loi du 13 juillet 2006 portant engagement sur le logement (Desage, 2012, 2016). Selon l'équipe du Gridauh, l'échelon intercommunal a été considéré par le législateur à la fois comme le niveau le plus pertinent pour la mise en oeuvre des politiques de l'habitat et comme le garde-fou face aux pratiques ségrégatives des communes. Il est sur le plan externe l'acteur chargé de relayer et d'adapter les objectifs nationaux (via notamment les PLH), tout en étant appelé, au plan interne, à composer avec les communes selon des règles consensuelles. L'intercommunalité permettrait ainsi d'éviter le choc frontal entre les communes et l'État : tout en étant chargée d'accompagner les communes dans leurs obligations nationales, elle joue aussi un rôle « d'amortisseur des obligations nationales » (Brouant, 2006).

Pour ne pas être contraints par le préfet, les maires se sont donc progressivement ralliés à une solution intercommunale, conçue dans une optique de défense de leurs propres prérogatives plus que d'affirmation d'un pouvoir d'agglomération (Guéranger et al., 2011). Les « communes SRU » ont d'autant mieux accepté le transfert de la compétence habitat aux EPCI que la loi leur donnait la possibilité de verser le montant de leur pénalité aux structures intercommunales et que le montant de ces amendes était le plus souvent réinvesti dans le financement des projets de « rattrapage » sur le territoire des communes concernées (Desage, 2016) – ceci jusqu'à la loi du 18 janvier 2013 qui a mis fin à ce système de « redistribution ». C'est certes au regard des objectifs fixés dans le PLH communautaire (où figurent les objectifs triennaux des communes déficitaires) que sont appréciés les efforts de la commune et la possibilité pour le préfet de passer à un stade supérieur de sanctions (Brouant, 2008). Mais la territorialisation des objectifs de production à l'échelle communale n'a pas en elle-même de valeur coercitive pour les communes, d'autant moins que la déclinaison de ce document par commune et par type de logements n'est pas systématique (Cordier, 2011 ; Epstein et al., 2011).

Les obligations découlant de l'article 55 de la loi SRU n'en sont pas moins considérées comme un levier d'action par les acteurs intercommunaux. Un levier d'autant plus aisé à actionner que l'État conserve le monopole du contrôle et de la sanction du comportement des maires en matière de construction sociale. Ce partage des tâches avec l'État aura permis aux EPCI de développer des modalités d'intervention souples et consensuelles, fondées sur le dialogue et la pédagogie, incitant par-là les communes à satisfaire les orientations communautaires en matière d'habitat, mais sans heurter de manière trop frontale leur revendication d'autonomie (Cordier, 2011).

## La rhétorique des maires réfractaires

Le déploiement du dispositif de l'article 55 de la loi SRU a coïncidé avec la diffusion de travaux sur la « sécession » (Jaillet, 1999), la « logique de séparation » (Donzelot, 2004) ou le « séparatisme social » (Maurin, 2004) des classes moyennes qui refuseraient la cohabitation résidentielle (et scolaire) avec les milieux populaires d'origine immigrée. Éric Maurin écrit par exemple que « 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 ». La force des résistances à la loi SRU ne serait compréhensible qu'à la lumière des dynamiques globales d'une société où la mixité sociale est désormais perçue comme un risque pour les chances d'ascension des classes moyennes, engagées dans une compétition pour l'appropriation de territoires qui assurent la reproduction des hiérarchies sociales (Subra, 2006).

S'inspirant des travaux classiques de Charles Tiebout aux États-Unis (1956), Éric Charmes a proposé de son côté une analyse des logiques de « clubbisation » qui seraient à l'œuvre dans les espaces périurbains. Il explique que les périurbains cherchent moins à intégrer une communauté politique qu'à consommer des services et à jouir de certaines aménités. Les qualités du peuplement seraient elles-mêmes perçues comme un « bien » pouvant être produit par la commune qui, en France, a les moyens de contrôler les caractéristiques sociales de sa population. Appuyées sur des outils tels que les règlements d'urbanisme imposant un minimum parcellaire, les politiques « exclusivistes » menées par ces communes seraient de nature ségrégationniste, au sens où elles excluent volontairement certaines catégories de la population (Charmes, 2011).

Ces thèses explicatives des logiques de l'entre-soi résidentiel des catégories moyennes ou supérieures ont été critiquées, notamment sous l'angle de leur déficit de démonstration empirique (Oberti et Prêteceille, 2004 ; Prêteceille, 2006), de l'imprécision des catégories utilisées (notamment celle de « périurbain ») et, s'agissant de la thèse de Charmes, de l'insuffisante analyse des processus par lesquels les élus locaux médiatisent les demandes d'exclusivisme résidentiel de leurs administrés (Girard, 2011).

Les travaux portant sur l'article 55 de la loi SRU insistent surtout sur le risque de sanction électorale de maires qui mèneraient une politique trop favorable au logement social, en contradiction avec les préférences des électeurs. Le maire serait ainsi conduit à arbitrer entre le respect des obligations légales et le paiement de l'amende « SRU » (Bilek et al., 2007). Le choix d'acquiescer le prélèvement plutôt que de construire aura tendance à être privilégié par les communes les plus riches, lesquelles ont par définition une contrainte financière plus faible. Ce qui peut constituer un atout pour se conformer aux exigences de la loi représente aussi une faculté plus grande à payer l'amende (Bilek et al., 2007). Il a par exemple été calculé que le montant des prélèvements nets « SRU » pour le Perreux-sur-Marne était de 156 660 € en 2014 pour un budget municipal de près de 43 millions € (Lescloupé, 2015). D'où la suggestion de moduler l'amende en fonction de la base fiscale des communes, les plus riches ayant une capacité de résistance plus grande que les moins riches (Selod, 2004).

Si l'ensemble des communes soumises à l'article 55 font aujourd'hui l'objet d'un prélèvement brut plus important, un rapport du Conseil général de l'environnement et du développement durable notait cependant en 2015 que le prélèvement net n'avait cessé de diminuer en raison d'une comptabilisation progressivement élargie, par la loi de janvier 2013, des dépenses déductibles du prélèvement. Le rapport pointait « le risque que les modalités de calcul des déductions, excessivement souples, conduisent à atténuer l'effet incitatif des prélèvements » (CGEDD, 2015).

### Une loi aux coûts exorbitants ?

Les élus locaux qui optent pour le refus, plus ou moins assumé, du logement social mobilisent des ressorts argumentaires que des travaux – économiques ou sociologiques – s'attachent à déconstruire. Pour justifier leur inertie



ou leur retard au regard des impératifs de la loi SRU, les édiles locaux invoquent souvent le manque de terrains disponibles, le coût prohibitif du foncier et/ou le prix de l'immobilier (Subra, 2006 ; Pinçon et Pinçon-Charlot, 2013). Pourtant, des communes confrontées aux mêmes types de contraintes respectent de manière inégale les obligations découlant de l'article 55. Des résultats médiocres reflètent d'abord une volonté politique déficiente s'agissant de définir une stratégie de diversification de l'habitat et les moyens opérationnels pour y parvenir (veille sur les déclarations d'intention d'aliéner, constitution de réserves foncières, conventions avec les établissements publics fonciers, exercice du droit de préemption urbain, inscription d'emplacements réservés ou de secteurs de mixité sociale dans les PLU, opérations d'acquisition-amélioration de l'habitat privé...) (Kirszbaum et al., 2021).

Pour certains économistes, les arguments des maires sont recevables s'agissant de zones très denses (Bono et al., 2011) ou de communes de petite taille (Levasseur, 2016). Des experts des marchés locaux de l'habitat notent que le relèvement par la loi Alur du seuil de 20 à 25% dans les zones tendues, assorti d'une obligation de résultat d'ici à 2025, peut conduire des communes fortement carencées, à des volumes de création de logements sociaux proches des besoins globaux de construction, voire supérieurs. Ils suggèrent de plafonner l'obligation annuelle de construction par rapport au parc de résidences principales, voire au parc global (Taïeb et Gnonlonfoun, 2016). Un autre argument fréquemment mobilisé, cette fois par les professionnels de la promotion immobilière, est celui du transfert du coût des logements sociaux sur les autres acheteurs dans les opérations mixtes. Ce sont pourtant les propriétaires fonciers qui supportent l'essentiel de la moins-value liée à la production de logements sociaux (Gimat, 2017 ; Coloos, 2018).

Mais ces arguments sont relativisés par d'autres économistes estimant que le coût du foncier et le prix de l'immobilier ne sont pas nécessairement des obstacles à la réalisation de logements sociaux, notamment parce les communes bénéficient alors des recettes fiscales qui leur permettraient de se mettre en conformité avec la loi, en procédant par exemple à des acquisitions-améliorations (Bilek et al., 2007). Dans certaines communes arguant du manque de réserves foncières se développent d'ailleurs de nouveaux ensembles de logements en construction libre (Lescloupé, 2015 ; Kirszbaum et al., 2021). L'acquisition par des bailleurs sociaux de logements issus du parc privé s'accélère, mais surtout dans de grandes villes volontaristes, comme Paris ou Lyon, où ce mode de production du logement social remédie tout à la fois à la raréfaction du foncier et des moyens publics alloués aux bailleurs sociaux (Robert, 2020).

Un autre argument des élus de communes attractives est celui de la dépréciation des terrains et des logements existants situés à proximité immédiate des nouvelles constructions sociales. Il faudrait alors s'attendre à des réactions du type « Nimby »<sup>5</sup> de la part des résidents – et de leurs élus locaux – d'autant plus fortes que le droit français s'oppose à l'indemnisation de dommages non directement liés à la réalisation d'ouvrages publics (Fitoussi et al., 2004). Statistiquement, la part des propriétaires-occupants influence de façon significativement négative la volonté de la commune de construire des logements sociaux, par crainte d'une dévalorisation de leur logement. Cependant, le taux de propriétaires est lui-même influencé par la politique de logement social, causant un problème de causalité circulaire (Schone, 2013).

Une étude économétrique de Laurent Gobillon et Benjamin Vignolles (2016) révèle un impact négatif de la loi SRU sur le niveau moyen des prix immobiliers dans l'ancien, mais son ordre de grandeur est jugé peu significatif, sauf pour les communes ayant une part de logements sociaux inférieure à 5 %. Dans l'ensemble, estiment les auteurs, l'assertion selon laquelle les communes concernées par la loi auraient connu une certaine perte d'attractivité n'est que très faiblement soutenue par les résultats de cette étude.

<sup>5</sup> « Not In My Backyard » signifiant « Pas dans mon voisinage ».

Un dernier registre argumentaire des élus est celui des coûts (dépenses en équipements et en dépenses sociales) liés à l'accueil d'une population nouvelle qui aura besoin de crèches ou d'écoles, en sus des dépenses directement imputables à la construction de logements sociaux (Subra, 2006 ; Levron, 2007 ; Levasseur, 2016 ; Kirszbaum et al., 2021). D'où la préférence de certaines communes pour des logements temporaires en structure collective (logements étudiants, résidences pour jeunes actifs, logements-foyers pour personnes âgées, EHPAD...). Reconnus comme « sociaux » par la loi SRU, leur impact apparaît bien plus limité sur le fonctionnement de la commune que les logements sociaux familiaux, car les habitants de ces logements temporaires n'ont pas d'enfants à charge (Fauconnier, 2019b).

Une étude économique montre que l'impact financier de la scolarisation des jeunes enfants n'est pas négligeable dans le contexte des « communes SRU » (Levasseur, 2018). Au coût économique s'ajoutent un risque politique (celui de n'être pas réélu à cause du mécontentement du contribuable) et un risque institutionnel lié aux incertitudes sur l'évolution des dotations de l'État. La même étude souligne néanmoins l'existence d'externalités positives à la construction et au fonctionnement de nouvelles écoles, notamment les créations d'emplois et la mixité sociale à l'école.

### Derrière les logements sociaux, des populations indésirables

À cette première série d'arguments sur le coût financier de la loi SRU s'en ajoutent d'autres, plus qualitatifs, ayant trait à la préservation du cadre de vie. Ces arguments sont mobilisés tant par des élus que par des candidats aux élections municipales ou des associations de résidents hostiles à la construction de logements sociaux (Rivière, 2014 ; Lescloupé, 2005 ; Kirszbaum et al., 2021). Les oppositions sont d'autant plus vives que les projets sont élaborés sans concertation (Dansereau et al. 2002 ; Desponds, 2016).

Ces logements seraient synonymes d'une densification qui mettrait en péril la tranquillité des lieux et les aménités du paysage. Mais derrière ce qu'Eric Charmes (2011) appelle « l'exclusivisme paysager » se cacherait un « exclusivisme social » visant à préserver un entre-soi aisé au sein de la commune, c'est-à-dire fondé sur l'exclusion d'autres catégories sociales ou groupes ethniques. Dans leur livre « Ce que les riches pensent des pauvres », Serge Paugam et ses collègues distinguent dans les motifs d'auto-ségrégation des plus riches, d'une part ce qui relève de l'agrégation affinitaire (ou « homophilie »), c'est-à-dire l'attraction pour ses semblables, et d'autre part ce qui relève directement de la distanciation et de la discrimination à l'égard de groupes considérés comme infréquentables dont les traits culturels sont essentialisés (Paugam et al., 2017).

Derrière ces arguments se cache donc la hantise de devoir accueillir des populations « indésirables » (Desage, 2016), essentiellement les populations immigrées (ou supposées telles) des grandes cités HLM, objets de représentations fantasmatiques liant logement social, pauvreté, insécurité et immigration (Madoré, 2004). Alors que les logements sociaux construits au sein des communes « SRU » n'évoquent ni de près ni de loin les cités HLM construites dans les années 1960 ou 1970, la présence dans l'environnement de ces communes de quartiers d'habitat social hérités de cette période, constitue un vivier dans lequel les opposants locaux – élus ou résidents – au logement social puisent abondamment leurs arguments (Kirszbaum et al. 2021). Ce ne sont pas tant les HLM, en tant que forme urbaine, qui seraient rejetés, mais leurs habitants, dont le refus serait significatif « d'une forme d'apartheid rampant, discret, justifié individuellement par de nombreuses bonnes raisons, mais dont la traduction collective est la séparation géographique de fait des populations sur une base socio-ethnique » (Subra, 2006).

On peut se demander si le refus du logement social correspond d'abord au refus de la diversité socio-économique et/ou au refus de la mixité des origines ethniques ou raciales. Conduite par T. Kirszbaum et E. G. Goetz (2021) sur la

période 2002-2016, une analyse statistique multivariée ne confirme pas l'existence d'un « exclusivisme de classe ». Toutes choses égales par ailleurs, le fait de remplir ou non les objectifs triennaux de la loi SRU n'est jamais associé au taux de ménages en situation de pauvreté au sein de ces communes. Au fil des bilans triennaux, le taux de logements sociaux pour 1 000 habitants apparaît même négativement corrélé au taux de pauvreté : plus la proportion de ménages en situation de pauvreté est élevée au sein des communes « SRU » et moins celles-ci produisent de logements sociaux. Alors que ce sont les communes abritant le moins de ménages pauvres qui remplissent le mieux leurs obligations vis-à-vis de la loi SRU, ce sont les communes les moins diverses au plan ethno-racial qui produisent le moins de logements sociaux – la diversité étant mesurée par une variable d'approximation, celle de l'importance de l'immigration en général, et de l'immigration africaine et maghrébine en particulier dans la population totale de la commune. L'hypothèse d'une « exclusion ethno-raciale » semble accréditée par l'observation d'une corrélation forte entre l'immigration et le nombre de logements sociaux produits pour 1 000 habitants.

Dans cette même recherche, les acteurs interrogés localement mentionnent souvent des logiques d'entre-soi et de fermeture à l'altérité qu'ils expliquent par les attributs sociaux de la population des communes soumises à l'article 55. Parmi ces caractéristiques, la variable de l'âge est la plus systématiquement associée aux faibles performances des communes, aussi bien dans l'analyse quantitative que dans les enquêtes qualitatives : plus le poids de la population âgée de plus de 65 ans est élevé et moins la dynamique en faveur du logement social est forte. L'intérêt électoral de certains maires – aujourd'hui très minoritaires – semble être de coller à la demande d'exclusion de leurs électeurs et de se placer délibérément en infraction vis-à-vis de la loi.

Pour justifier cette exclusion, les élus ou associations invoquent non sans paradoxe la préservation de la « mixité sociale » (Rivière, 2014). L'absence de définition rigoureuse de la mixité permet ce dévoiement. Selon les cas, la notion permet en effet de justifier la construction de logements destinés aux catégories populaires, aux catégories moyennes, ou au contraire d'en plafonner la construction afin d'éviter toute concentration de ménages populaires. Parfois inscrite dans les documents d'urbanisme, la mixité sociale adresse aussi un message à l'État, lui signifiant que la commune déficitaire n'est pas opposée par principe à la loi SRU (Lescloupé, 2015).

## **(Dé)politisation d'un enjeu**

Confrontés aux réticences de leurs électeurs, les élus des « communes SRU » semblent préférer maintenir le statu quo que de se lancer dans un activisme en faveur du logement social, lequel risquerait d'être peu récompensé par les électeurs, voire de compromettre leurs chances d'être réélus. À cette crainte s'ajoute celle d'une politique qui, en favorisant la mixité sociale, pourrait fragiliser leur base électorale (Schone, 2013 ; Kirszbaum et al., 2021). Sur un mode inversé, le comportement de ces élus rappelle celui des maires communistes de la « banlieue rouge », longtemps soupçonnés d'utiliser le logement social pour consolider leur base électorale.

La fronde des « maires anti-SRU » tout au long des années 2000 était le fait d'élus de droite, dont Éric Raoult, député-maire du Raincy, était l'une des figures de proue. L'Association nationale pour la diversité de l'habitat, puis la Coordination pour la diversité urbaine qu'il avait créées visaient à fédérer les élus hostiles à la loi, dont ils demandaient un assouplissement draconien (Levron, 2007). Plus récemment, un « Collectif des villes carencées » emmené par Michèle Tabarot, maire du Cannet (Alpes-Maritimes) a porté le fer contre la loi Égalité et Citoyenneté. Cependant, l'affiliation partisane des maires de communes carencées laisse entrevoir des configurations politiques locales plus diversifiées.

## L'estompe des clivages partisans

Les maires les plus ouvertement hostiles à la loi SRU sont le plus souvent des maires de droite, à la tête des communes huppées de l'ouest de l'Île-de-France et de la Côte d'Azur, dont les prix de l'immobilier sont particulièrement élevés. Ces communes affichaient des taux de logements sociaux des plus bas au moment du vote de la loi : 0,7 % à Neuilly-sur-Seine, 3,9 % à Antibes, 4,6 % au Raincy, 5,4 % au Vésinet... (Subra, 2006 ; Pinçon et Pinçon-Charlot, 2007, 2013).

Une corrélation statistique assez nette a été mise en évidence entre une faible production de logements HLM et l'importance du vote pour la droite ou l'extrême droite (Kirszbaum et al., 2021). Sandrine Levasseur (2016) a cependant calculé que si 61 % des communes carencées avaient un maire élu sous une étiquette de droite en 2013, 27 % étaient des maires de gauche. Surtout, la surreprésentation des communes de droite s'estompe largement si l'on s'attarde sur les communes où le taux de réalisation de l'objectif triennal a été nul (voire négatif du fait de destructions de logements sociaux) : on dénombre alors 45 % de maires de droite et 39 % de maires de gauche. Corrélativement, Didier Desponds (2014) a montré que le taux de logement social des communes d'Île-de-France visées par la loi avait progressé en moyenne quelle que soit l'appartenance partisane – UMP, UDF, centriste, socialiste – des maires.

Si subsiste une polarisation politique, elle s'explique par l'héritage historique de la construction des grands ensembles, très majoritairement réalisée dans des villes alors gérées par la gauche. Si les communes soumises au rattrapage de la loi SRU sont plus fréquemment UMP, c'est à la fois parce qu'elle ont connu une histoire du logement différente et parce qu'une forte surreprésentation des catégories aisées conduit à des votes plus marqués à droite. Sans effacer totalement les poids des clivages partisans et des convictions idéologiques, une analyse du discours d'élus franciliens sur le logement social montre que la variable territoriale (contrastes sociologiques internes à la commune, statut et répartition spatiale du parc de logement, spécificité de la commune à son environnement) rend davantage compte des positions exprimées que les étiquettes partisans (Kirszbaum, 2007). La position des élus dans le système de pouvoir local (appartenance à la majorité municipale, à la minorité de la majorité ou à l'opposition) éclaire également des divergences entre droite et gauche et au sein de chaque camp. Une position exprimée sur le logement social peut constituer une ressource dans la compétition politique locale, permettant de se distinguer du parti adverse et/ou du parti allié. Il se trouve ainsi des socialistes pour justifier les difficultés de certaines communes favorisées à construire des logements sociaux ou pour invoquer la préservation des « équilibres sociologiques » de la commune que l'arrivée d'habitants des « cités » viendrait mettre à mal. Les élus qui voudraient assortir la loi SRU d'une disposition visant à limiter la concentration du logement social dans les communes où elle est forte se rencontrent certes surtout à droite, mais aussi au parti socialiste qui se distingue en cela du parti communiste.

Les élus droite apparaissent eux-mêmes clivés selon qu'ils gèrent des communes populaires ou des communes aisées. Sauf exception, comme celle de Versailles (Bernard, 2018), ce sont surtout des élus de droite des villes populaires qui se sont affirmés comme d'ardents défenseurs de la loi SRU, comme Pierre Cardo, député-maire de Chanteloup-les-Vignes (Subra, 2006) ou Georges Mothron, maire d'Argenteuil, qui n'avait pas hésité, en 2007, à défendre l'article 55 dans les colonnes de l'Humanité<sup>6</sup> pour appuyer sa démarche (infructueuse) de dispersion des habitants du Val d'Argent, le principal quartier d'habitat social de sa ville, vers les « communes SRU » du Val d'Oise. Le maire UMP de Montfermeil, Xavier Lemoine, avait pu trouver un terrain d'entente avec son collègue d'alors, Claude Dilain, maire socialiste de Clichy-sous-Bois, pour tenter de faire jouer la solidarité intercommunale

<sup>6</sup> G. Mothron, « Il faut rééquilibrer les territoires », L'Humanité, 17 mars 2007.

(là aussi sans succès) avec les communes voisines socialement plus favorisées, notamment celle de Livry-Gargan alors gérée par le parti socialiste. Semblable convergence s'observait à Bagneux entre élus de gauche et de droite face à « l'égoïsme » des villes limitrophes et cossues de Sceaux et Bourg-la-Reine, dont les élus de la minorité de gauche se déclaraient fort perplexes vis-à-vis de l'article 55 de la loi SRU (Kirszbaum, 2007).

### Le status quo intercommunal

Les logiques communales en faveur du statu quo résidentiel se reflètent à l'échelle des agglomérations, où les coalitions qui pilotent les structures intercommunales peuvent trouver préférable, là aussi, de conserver en l'état la stratification sociale de l'espace (Fitoussi et al., 2004). Tel est la logique décrite par Max Rousseau (2017) au sein du Grand Lyon. Dans cette agglomération marquée par une ségrégation historique entre la banlieue ouest résidentielle et aisée, et la banlieue est industrielle et populaire, il observe l'intérêt complémentaire des élus pour préserver ce qu'il appelle le « *grand statu quo* ». Un terrain d'entente s'est établi entre les élus de centre-droit de l'Ouest et les élus socialistes qui dirigent la communauté urbaine autour d'une ouverture contrôlée des communes de l'Ouest au logement social et à la densification. La majorité communautaire a pu afficher un « partage » de la densification à l'échelle de l'agglomération, auquel prennent part les communes huppées de l'Ouest. Mais si les maires de l'Ouest acceptent de densifier, c'est en démontrant à leurs électeurs que cette évolution étroitement contrôlée de la morphologie urbaine ne débouchera pas sur une mutation sociale. À l'Est, le compromis noué entre les maires et la communauté urbaine fait de la densification un vecteur de renforcement d'une spécialisation tournée vers le développement économique. Au final, les nouveaux habitants qui s'installent dans les logements générés par la politique communautaire sont, pour la plupart, déjà issus de ces territoires : retraités quittant leur villa pour un appartement ou enfants des propriétaires de villas dans les communes de la banlieue ouest ; jeunes actifs opérant dans les services, mais issus des communes populaires dans la banlieue est.

Ces résultats sont corroborés par une étude économétrique également menée dans le Grand Lyon par Katharina Schone (2013). Elle montre que la volonté d'une commune de construire de nouveaux logements sociaux dépend de la politique de logement social menée par les communes voisines et qu'elle est régie par des réflexions concernant les conséquences de ce choix sur l'évolution de la base électorale à long terme des maires de communes dont la population est particulièrement mobile. Ces derniers craignant une trop grande mixité sociale, leur mimétisme stratégique perpétue les divisions sociales existantes. Les quotas de logements sociaux imposés par la loi SRU atténueraient ces comportements stratégiques, mais sans les effacer complètement.

Fabien Desage (2012) a analysé les politiques de l'habitat conduites par Nantes Métropole et Lille Métropole Communauté urbaine. Du début des années 1990 au début des années 2010, les deux EPCI n'ont affirmé que très progressivement et prudemment leur rôle en matière d'habitat, sous l'effet de divers paramètres : mise en évidence d'une crise du logement, travail des fonctionnaires intercommunaux, évolution du contexte législatif national, stigmatisation des maires récalcitrants, etc. Plusieurs indicateurs (politiques, financiers, quantitatifs) attestent d'un renforcement significatif de l'intervention communautaire et de son emprise sur la définition des politiques locales de l'habitat à partir de 2008 – une dynamique constatée sur d'autres terrains hexagonaux (Cordier et al., 2011 ; Epstein et al., 2011).

F. Desage montre que l'affirmation du rôle des EPCI nantais et lillois n'a été possible que grâce à l'effacement de la lutte contre les phénomènes ségrégatifs dans les priorités communautaires. La question des déséquilibres socio-spatiaux entre communes, et donc des dynamiques ségrégatives et des logiques de répartition des populations, a cédé la place dans les politiques communautaires à une approche « quantitative » (produire plus de logements sociaux dans chaque commune), plus consensuelle parce que compatible avec les aspirations au statu

quo en matière de peuplement, majoritaires chez les maires. Les derniers PLH ont ainsi été adoptés à la quasi-unanimité, et donc par de nombreux maires de communes périurbaines dont l'opposition de principe à la construction de logements sociaux a fini par s'estomper.

Ces PLH augmentent sensiblement la part de logements sociaux obligatoire dans chaque opération nouvelle (25 % minimum à Nantes et 30 % à Lille dans les opérations neuves). Mais si la production de logements sociaux progresse en valeur absolue, cette progression demeure moins rapide que celle des résidences privées. L'augmentation du nombre de logements sociaux s'accompagne ainsi d'une stagnation, voire d'une diminution de leur part relative parmi les résidences principales des deux agglomérations étudiées.

F. Desage estime qu'un rééquilibrage impliquerait une logique « progressive » (plus de logements sociaux pour les communes qui en ont moins et moins dans celles qui en ont déjà) et non « proportionnelle » (un taux fixe identique pour chaque opération nouvelle, où qu'elle se situe). En l'absence d'une telle progressivité, les écarts relatifs entre communes peuvent au mieux se maintenir, et au pire s'accroître. De fait, en dépit des démolitions importantes réalisées dans le cadre des projets Anru, l'écart continue de se creuser entre les villes-centres et les autres communes qui peinent à atteindre leurs objectifs de production de logements sociaux. F. Desage, en conclut que, loin de produire une « capacité politique » nouvelle, le régime de consensus en vigueur à Nantes comme à Lille condamne les EPCI à entériner les « spécificités » communales.

La recherche de Kirszbaum et Goetz (2021) montre que si la proximité de quartiers ciblés par l'Anru était souvent convoquée dans les années 2000 par les élus et associations de riverains des communes « SRU », les craintes liées aux projets de rénovation urbaine se sont amenuisées dans les années 2010. S'il est toujours question, dans ces discours, du risque d'« invasion » ou de « déferlement » de la population des « cités », dans aucun des territoires étudiés dans cette recherche, il n'est plus question aujourd'hui de reconstruire dans d'autres communes les logements HLM démolis dans les quartiers en renouvellement urbain. L'éventualité d'un relogement dans les communes « SRU » des ménages concernés les démolitions dans les quartiers « Anru » est un sujet plus tabou encore, que ni les agents de l'État ni les bailleurs sociaux n'osent aborder avec les élus de ces communes. Interrogés sur ce sujet, ces élus soulignent le danger qu'il y aurait à « déraciner » ces populations impossibles, selon eux, à intégrer notamment dans le contexte de petites communes périurbaines. Dans une quasi-unanimité, élus, techniciens, agents de l'État et bailleurs sociaux font le constat d'un manque d'attrait « objectif » des communes périurbaines pour ce public. Les difficultés des habitants des quartiers populaires ne pourraient qu'être redoublées par la cherté des loyers, le manque de services, l'insuffisante desserte en transports en commun ou l'éloignement des zones d'emploi.

## Une adhésion sous condition

Même s'il subsiste une poignée de communes irréductibles, un étiolement des résistances à la politique de rattrapage de l'article 55 a été mis en évidence. Du moins les résistances se font-elles plus discrètes, traduisant peut-être moins l'acceptation croissante de l'objectif de construction de logements sociaux par ceux qui y étaient hostiles que l'indicibilité de plus en plus forte de leurs arguments (Desage, 2016, 2017 ; voir aussi Kirszbaum et al., 2021).

Face au lobby anti-loi SRU initié par Eric Raoult dans les années 2000, d'autres groupes de pression ont réussi à faire entendre leur voix, exigeant que la loi soit appliquée de manière plus rigoureuse. En octobre 2005, le maire d'Arcueil, Daniel Breuiller, et celui de Clamart, Philippe Kaltenbach, avaient lancé un appel des « maires au nom de la loi SRU », ralliant des élus de gauche issus notamment de la première couronne parisienne, dont les villes sont fortement pourvus en HLM. En janvier 2006, à l'occasion de l'amendement déposé par le député UMP Patrick Ollier



(voir supra), une pétition avait été signée par plus de trois cents élus communistes. À ces pressions politiques s'est ajoutée celle du monde associatif et syndical qui avait lancé divers appels dans la presse au milieu des années 2000, demandant aux parlementaires de ne pas toucher à l'article 55 de la loi SRU (Levron, 2007).

La Fondation Abbé Pierre a joué un rôle particulier depuis le début des années 2000, interpellant le Président de la République, faisant pression sur les députés qui voulaient vider l'article 55 de sa substance, formulant des propositions pour durcir le texte ou publiant des bilans mettant à l'index les communes en infraction. Le ministère du Logement lui a emboîté le pas, sur ce dernier plan, en publiant à l'occasion du Comité interministériel à l'égalité et à la citoyenneté (CIEC), le 26 octobre 2015, une liste de 36 communes désignées comme réfractaires ; le ministre de la Ville, Patrick Kanner, a organisé des visites très médiatisées dans certaines de ces communes. À l'occasion du CIEC a également été annoncé que les préfets se substitueraient au maire pour préempter des terrains et des logements, délivrer les permis de construire et mobiliser des logements vacants dans le parc privé. Une seconde liste de 11 communes carencées et mises sous tutelle préfectorale a été publiée le 13 avril 2016 (Fuchs-Cessot, 2015 ; Levasseur, 2016).

Fortement médiatisées, ces diverses initiatives nationales participent d'une entreprise de « naming and shaming » contribuant à l'isolement des communes récalcitrantes (Desage, 2016). Elles n'auraient pas été sans effet sur le comportement des édiles locaux, ce dont témoignent certaines études. Mais un élément s'avère peut-être plus déterminant dans leur changement d'attitude, ce que F. Desage appelle l'« autochtonisation » de la production du logement social, ces logements étant d'autant mieux acceptés qu'ils sont présumés répondre à une demande issue de la commune.

### À la frontière de la légalité : satisfaire la demande communale

Dans son travail sur l'agglomération lilloise, Fabien Desage (2012, 2016) situe le tournant local au lendemain de la crise financière de 2008, dans un contexte où la production de logements, notamment sociaux, est descendue à un niveau historiquement bas. La liste de demandeurs s'allonge et atteint des records tandis que les prix de l'immobilier s'envolent. Les élus locaux sont sommés d'agir par les médias comme par leurs administrés. Les élus des communes périurbaines, même les plus aisées, vont s'efforcer de répondre à ces demandes. Ces élus sont désormais convaincus qu'il existe une demande potentielle de logement social sur leur territoire et qu'une offre nouvelle ne se traduirait donc pas nécessairement par l'arrivée redoutée de nouvelles populations.

D'autres chercheurs font la même observation : les maires des « communes SRU » ont compris qu'ils avaient besoin de disposer de logements HLM sur leur territoire pour répondre aux besoins de décohabitation des « enfants de la commune », ou encore pour attirer des couples avec de jeunes enfants afin de redynamiser la population scolaire et éviter les fermetures de classes (Jaillet, 2011 ; Charmes, 2011 ; Cordier, 2011 ; Lescloupé 2015 ; Rousseau 2017 ; Kirszbaum et al., 2021).

Plusieurs travaux insistent sur le rôle-clé des intercommunalités pour acclimater des maires réticents et leurs services habitat à l'idée de construire des logements sociaux (Cordier, 2011 ; Epstein et al., 2011 ; Desage, 2016). Il y a d'abord le caractère corporatiste des structures intercommunales, fondé sur la solidarité entre maires qui rend coûteuse et inconfortable toute forme de dissidence personnelle. Il y a ensuite des événements particuliers organisés par ces structures pour dédramatiser la question du logement social (séminaires, groupes de travail, voyages d'élus...). Mais c'est surtout la disponibilité des acteurs intercommunaux qui favorise les interactions quotidiennes avec les acteurs communaux et contribue à faire reculer peu à peu les stéréotypes et les préjugés vis-à-vis du logement social, qu'il s'agisse de sa forme urbaine ou de son occupation sociale. Les techniciens intercommunaux se présentent à ces communes comme des acteurs-ressources disposant d'outils et de connaissances qui

leur feraient défaut. Ils peuvent proposer par exemple leur appui pour monter une opération intégrant des logements sociaux. En objectivant les besoins locaux de la commune, et en éloignant d'autant le spectre de l'arrivée de nouveaux habitants, leurs outils de connaissance sur le parc de logements et sur les dynamiques sociodémographiques (existence de ménages modestes dans les communes aisées, baisse du nombre d'enfants scolarisés, vieillissement) contribueraient de manière décisive à justifier des politiques plus favorables au logement social.

Si l'acceptation du logement social témoigne du succès de la pédagogie communautaire, les structures intercommunales élaborent dans le même temps des outils (de type conférence intercommunale de peuplement) que les élus doivent s'approprier sous peine de perdre le contrôle des attributions. Le corollaire d'une meilleure acceptabilité du logement social est en effet la vigilance accrue des communes sur les modalités de son peuplement (Jaillet, 2011 ; Desage 2012 ; Kirszbaum et al., 2021).

Qu'elle dispose ou non d'un contingent propre, la ville occupe toujours un statut particulier dans la procédure d'attribution : les élus s'impliquent fortement et le maire (ou son représentant) est membre de droit des commissions d'attribution au sein de laquelle son vote a un poids prépondérant. Quand il s'agit de livrer des logements neufs, des réunions de pré-commissions d'attribution ou « d'harmonisation » peuvent être organisées (Driant et al. 2015).

Les investissements réalisés par les municipalités dans le logement social leur confèrent davantage de pouvoir en matière d'attribution, mais il est également essentiel de nouer des liens de confiance avec les bailleurs sociaux, lesquels conservent le privilège de la décision finale d'attribution. La municipalité doit se comporter en force de proposition (et de sélection) des candidats en amont des commissions d'attribution, où elle attend que les bailleurs favorisent les candidats qu'elle lui adresse ou qu'elle soutient. Les organismes d'HLM se montrent d'autant plus conciliants vis-à-vis des demandes communales qu'ils sont désireux de poursuivre leur développement dans ces espaces résidentiels prisés (Bourgeois, 2013 ; Desage, 2016 ; Kirszbaum et al., 2021).

La maîtrise du peuplement suppose donc de contrôler différents paramètres en amont de l'attribution des logements. Le choix du bailleur social en est un, les maires des communes concernées privilégiant les entreprises sociales de l'habitat (ESH) par rapport aux offices publics, les premiers leur paraissant plus fiables quant à la « qualité » de leurs locataires (Desage, 2016). Le choix des produits logements est tout aussi décisif. Au-delà de l'arbitrage entre logements familiaux ou non-familiaux, la taille des logements est un levier de sélection des entrants dans le logement social (Fauconnier, 2019b). Les familles nombreuses des quartiers populaires étant un repoussoir absolu, les petits logements seront privilégiés, ce qui permet au demeurant de réaliser davantage de logements sociaux pour se conformer aux objectifs triennaux (Lescloupé, 2015).

Enfin et surtout, les élus font souvent jouer une « préférence locale » en conditionnant l'accès au parc social de leur commune à un critère de résidence et parfois d'ancienneté dans la commune, cela aux dépens des populations extérieures, à commencer par les ménages issus des quartiers populaires des grandes villes limitrophes (Bourgeois, 1996 ; Daadouch, 2000 ; Cordier, 2011 ; Charmes, 2011 ; Desage, 2012, 2016 ; Kirszbaum et al., 2021). Toutes les demandes de logement social sont certes enregistrées dans la base informatique du Système national d'enregistrement (SNE), quel que soit le lieu de l'enregistrement. Mais cette base n'est jamais mobilisée pour rechercher les candidats, chaque réservataire disposant de son propre fichier (Driant et al. 2015). Le critère d'appartenance communale est largement intériorisé par les réservataires, à tel point qu'ils ne proposent aux organismes d'HLM que les candidats habitant déjà dans la commune, a fortiori lorsqu'ils sont en situation précaire (Houard et Sainte Marie, 2013 ; Kirszbaum et al., 2021).

Dans une décision de 1998, le Conseil d'État s'était pourtant clairement prononcé sur l'illégalité de l'attribution d'une priorité aux demandeurs résidant ou ayant résidé dans la commune<sup>7</sup>. La Haute autorité de lutte contre

<sup>7</sup> Conseil d'État, 5 octobre 1998, Commune de Longjumeau, Petites Affiches 1999.

les discriminations et pour l'égalité avait considéré, dans une délibération de 2007, qu'une différence de traitement entre les candidats en fonction de l'origine géographique (critère qui n'était pas visé à l'époque par les textes prohibant les discriminations) était « manifestement contraire aux dispositions du code de la construction et de l'habitation »<sup>8</sup>. Dans sa rédaction issue d'un décret du 7 novembre 2000, l'article R. 441-2-1 du CCH prévoit en effet qu'« aucune condition de résidence préalable ne peut être opposée au demandeur pour refuser l'enregistrement de sa demande ». Toutefois, aucune sanction n'a été prévue en cas de non-respect de cette disposition. Les préfets signent d'ailleurs des conventions (de type chartes d'attributions) dans lesquelles la préférence accordée aux seuls habitants de la ville figure expressément (Daadouch, 2000).

Dans une délibération de 2008, la Halde a estimé que le lien avec la commune pouvait être pris en compte lorsqu'il tient à une activité professionnelle exercée sur le territoire concerné, tout en soulignant qu'« aucune condition de résidence préalable ne peut être opposée au demandeur d'un logement social, ni dans le cadre d'une sélection préalable des dossiers, ni dans le cadre d'une sélection a posteriori »<sup>9</sup>. En 2013, le Défenseur des droits a précisé que l'interdiction par le code de la construction d'une condition de résidence préalable dans la commune, n'est expressément formulée que pour l'enregistrement de la demande<sup>10</sup>. Au vu d'une décision de la Cour de Justice de l'Union européenne estimant que l'exigence d'un « lien suffisant » avec la commune constitue une restriction à la liberté de circulation des citoyens de l'Union qui doit être justifiée par des mesures nécessaires et appropriées à l'objectif poursuivi<sup>11</sup>, le Défenseur des droits a recommandé que la pondération affectée au critère de résidence ou d'exercice d'un emploi dans la commune, ne conduise pas à l'exclusion systématique de candidats extérieurs à la commune, et soit notamment utilisée pour départager deux candidats en situation égale, et non comme critère de priorisation. L'article 15 de la loi du 21 février 2014 de programmation pour la ville et la cohésion urbaine (dite loi Lamy) a finalement ajouté le lieu de résidence dans la liste des critères de discrimination prohibés. Puis la loi Égalité et Citoyenneté du 27 janvier 2017 a inséré dans l'article L441-1 du Code de la construction et de l'habitation une disposition précisant que « l'absence de lien avec la commune d'implantation du logement ne peut constituer à soi seul le motif de la non attribution d'un logement adapté aux besoins et aux capacités du demandeur ». Au terme de l'article L411-1, il reste néanmoins possible de refuser un logement social en tenant compte, parmi d'autres critères, de « l'éloignement des lieux de travail, de la mobilité géographique liée à l'emploi et de la proximité des équipements répondant aux besoins des demandeurs » (Kirszbaum et al., 2021).

### La banalisation du logement social dans des programmes mixtes

La volonté d'intégrer les nouveaux logements sociaux dans le tissu urbain est aujourd'hui manifeste, au point que le statut d'occupation de ces logements devient indétectable. À la contrainte d'autochtonisation évoquée par Fabien Desage (2012) s'ajoute donc une contrainte de banalisation, consistant à construire de petites unités résidentielles faiblement distinguables des autres habitations de la commune. Cette stratégie repose souvent sur la réalisation d'opérations mixtes comportant un certain pourcentage de logements sociaux aux côtés des logements libres, intermédiaires ou en accession sociale à la propriété, le tout imbriqué dans les mêmes ensembles d'habitation (Barthel et Dèbre, 2010).

La quasi-totalité des logements sociaux construits ces dix dernières années ont une taille moyenne n'excédant pas 20 logements et 35 % de la production actuelle consiste en maisons individuelles. La qualité urbaine, architectur-

<sup>8</sup> Halde, Délibération n° 2007-77 du 12 mars 2007.

<sup>9</sup> Délibération n° 2008-220 du 20 octobre 2008.

<sup>10</sup> Décision MLD-2013-206 du 20 juin 2013.

<sup>11</sup> Arrêt du 8 mai 2013 (Affaires C-197/11 et C-203/11).

ale et environnementale croissante des constructions HLM facilite aussi leur meilleure acceptation sociale (Stébé et al., 2016).

Sans que l'on dispose de données spécifiques sur la loi SRU, l'un des outils aujourd'hui en vogue pour atteindre l'objectif de banalisation est la vente en l'état futur d'achèvement (Vefa), permettant à un promoteur privé de vendre à un bailleur social une partie des logements à construire d'un programme immobilier (on parle alors de Vefa-HLM). Si elle ne permet d'améliorer qu'à la marge le taux de logement social d'une commune (c'est la construction de logements dans son ensemble qui se trouve stimulée et pas seulement celle de logements sociaux), la Vefa-HLM a connu un développement exponentiel depuis la crise immobilière de 2008 (Levasseur, 2016).

Les collectivités locales exigent souvent qu'une opération privée intègre un pourcentage de logements sociaux, et désignent parfois elles-mêmes les bailleurs sociaux de leur choix (Jourdeuil, 2017). Les scènes locales de la production de logements sont ainsi caractérisées par une interdépendance croissante et des jeux de négociation constants entre acteurs publics, organismes d'HLM et acteurs privés. L'injonction à la mixité en général, et la loi SRU en particulier, ont rendu possibles des péréquations entre produits immobiliers. En mettant indirectement à contribution promoteurs immobiliers et propriétaires fonciers, la loi SRU a contribué à une plus grande porosité de la frontière historique entre secteurs social et privé (Bonneval, Pollard, 2017 ; Gimat, 2017).

## Promouvoir le logement social ou renforcer la mixité ?

### Un succès relatif en terme de construction sociale

Quelques études économétriques ont tenté d'isoler l'impact spécifique de l'article 55 sur la production de logements sociaux dans les communes soumises à des obligations de rattrapage. La première étude, conduite par Arnaud Bilek, Nicolas Costes et Fanny Monmousseau, du Centre d'économie de la Sorbonne, portait sur le bilan de la première période triennale 2002-2005 dans la région Île-de-France. Elle cherchait à identifier les facteurs sociodémographiques et politico-économiques susceptibles d'expliquer l'hétérogénéité du comportement des municipalités. Parmi les déterminants testés figuraient le niveau de prélèvement, le taux de logement social initial, la couleur politique du maire, les caractéristiques des électeurs, les prix de l'immobilier, la disponibilité foncière, etc. Les chercheurs concluaient à l'influence significativement positive du taux de logement social initial et à l'impact négatif des prix de l'immobilier. Ils montraient que l'influence du prélèvement n'était pas significative (Bilek et al., 2007).

Ce travail pionnier a été critiqué par les économistes ayant mené deux études subséquentes, car il ne permettrait pas de mettre en évidence l'influence propre de l'article 55 dans l'accélération de la construction sociale observée à partir du milieu des années 2000. Fondées sur des analyses contrefactuelles, ces deux études concluent à un impact propre, mais limité de l'article 55. Pour mener à bien la comparaison avec des groupes témoins, ces travaux ont dû exploiter d'autres bases de données que l'inventaire SRU, ce qui introduit une légère distorsion avec les bilans triennaux du ministère. En effet, le logement social fait l'objet de décomptes différents selon qu'il s'agit de l'inventaire SRU, de l'Enquête sur le parc social locatif (EPLS), du Répertoire des logements locatifs des bailleurs sociaux (RPLS), des fichiers Filocom ou des Enquêtes logement de l'Insee. La divergence principale entre l'inventaire SRU et les autres décomptes concerne les logements adaptés, uniquement pris en compte par la loi SRU et qui peuvent dans certains cas constituer une part importante des nouveaux logements construits (Fauconnier, 2019a). Mais la principale limite des études présentées ci-après tient à l'absence de décomposition des logements sociaux selon leur type de financement (PLAI, PLUS et PLS).

## Des études économétriques mettent en évidence un impact limité de la loi SRU sur la production de HLM

L'étude de Pierre-Henri Bono, Russell Davidson et Alain Trannoy a été menée au niveau communal pour la période 1998-2009. Elle utilise les données de l'ePLs pour les stocks de logements sociaux et les données Filocom pour les stocks de résidences principales. Sa principale limite réside dans l'exploitation de l'EPLS qui présente plusieurs inconvénients : cette enquête contient des valeurs manquantes, elle regroupe les financements PLUS et PLS dans une catégorie unique et exclut les logements-foyer pour personnes âgées, handicapées, jeunes travailleurs ou travailleurs migrants, les résidences sociales et centres d'hébergement et de réinsertion sociale (CHRS) retenus dans l'inventaire SRU.

Les auteurs observent l'évolution du nombre et de la part de logements sociaux avant et après 2005, considérant qu'entre 1998 et 2005 inclus, les logements sociaux construits dépendent de décisions prises avant la loi SRU. Comme il est impossible de construire un groupe de communes non soumises au dispositif possédant des caractéristiques structurelles identiques aux communes soumises, l'analyse contrefactuelle innove en mettant en œuvre une méthode que les auteurs appellent le « changement de tendance » par rapport à la tendance prédite par les valeurs passées. Cette prise en compte de l'histoire passée du comportement à l'égard du logement social évite de surestimer l'impact subséquent de la loi SRU. Le fait que 60 % à 70 % de la production de logements sociaux au cours des quinze dernières années ait été réalisé par des communes non soumises à l'obligation de rattrapage confirme que les communes construisent des logements sociaux indépendamment d'une loi qui les y oblige (Levasseur, 2016).

Les auteurs estiment l'impact de la loi SRU à 0,35 point de pourcentage supplémentaire, entre 2006 et 2009 inclus, de production de logements sociaux par rapport aux communes non soumises à l'article 55. Son impact serait donc faible puisqu'il équivaut à un gain de 40 logements sociaux en quatre ans pour une commune de 20 000 habitants. Les auteurs n'en concluent pas pour autant à l'inefficacité de la loi car ils n'excluent pas que le fort impact médiatique de la loi SRU ait pu se traduire par la production de logements sociaux dans les communes non concernées par la loi (Bono, Trannoy, 2011 ; Bono et al., 2012).

L'étude de Laurent Gobillon et Benjamin Vignolles se distingue du travail précédent car elle utilise la base Filocom pour construire les stocks communaux de logements (sociaux ou non), ce qui permet d'éviter les valeurs manquantes de l'EPLS. La mesure du nombre de logements sociaux ne diffère ici de celle retenue par l'article 55 de la loi SRU que parce que Filocom exclut les CHRS et les foyers de travailleurs. Dans un travail préalable à la publication de cette étude, B. Vignolles mentionne néanmoins aussi l'exclusion des foyers pour handicapés ou personnes âgées (Vignolles, 2013).

L'originalité de l'évaluation contrefactuelle réside dans l'utilisation des méthodes de la « double différence » et de l'« exploitation des discontinuités de régression » permettant de comparer les communes concernées par la loi avec d'autres qui ne le sont pas, mais dont la taille est juste au-dessous du seuil d'application de la loi (soit parce ces communes sont au-dessous du seuil minimal de taille, soit parce que leur agglomération est au-dessous de ce seuil minimal). L'échantillon obtenu comporte 2 072 communes dont la population en 1999 était comprise entre 2 800 et 6 000 habitants pour les communes de province et entre 800 et 6 000 habitants pour les communes d'Île-de-France, 15,7 % de ces communes étant concernées par la loi sru.

Les auteurs trouvent que les communes entrant dans le champ d'application de la loi ont connu, en moyenne, un taux de croissance du nombre de leurs logements sociaux de 10,5 points supérieur à celui des communes non concernées entre 2000 et 2008, soit une différence de taux de croissance annuel d'environ 1,25 points. Le nombre moyen de logements sociaux d'une commune de l'échantillon concernée par la loi est passé de 169 en 2000 à

200 en 2009, ce qui correspond à une hausse de 31 logements, dont 18 attribuables à la loi sru. De plus, l'effet de la loi sru irait croissant au cours du temps puisque son effet était non significatif entre 2000 et 2004. Ces résultats doivent toutefois être nuancés car l'analyse ne porte que sur les communes proches du seuil d'application de la loi en termes de population. Sa validité n'est donc pas garantie pour les autres communes concernées par la loi. Les auteurs relèvent que si la loi SRU a eu un effet positif sur la construction de logements sociaux, les communes dont la part de logements sociaux était faible avant son entrée en vigueur sont en fait les seules à avoir développé leur parc social locatif sous l'effet de la loi. Or, moins du quart des communes concernées par le dispositif avaient un parc social inférieur à 5 % de l'ensemble de leur parc résidentiel en 2000. Si bien que l'impact de la loi mis en évidence pour ces communes se compense, sur l'ensemble des communes, avec les effets plus faibles mis en évidence pour les communes initialement mieux dotées en logements sociaux. (Gobillon et Vignolles, 2016).

### **Une stagnation du taux de logements sociaux expliquée par la croissance démographique**

Les études économétriques qui précèdent fondent le constat d'un impact propre de l'article 55 sur une augmentation plus rapide du volume de logements sociaux dans les communes déficitaires comparativement à des groupes témoins. Or, une commune peut fort bien accroître son stock de logements sociaux et respecter ses objectifs triennaux sans que son taux de logements sociaux s'améliore, si l'offre de logements privés croît en parallèle (Fuchs-Cessot, 2015 ; Lescouplé, 2015 ; Fauconnier, 2020). Ce constat nourrit le pessimisme des observateurs quant à la possibilité d'atteindre les objectifs ambitieux de la loi Duflot en 2025. Cinq points supplémentaires de logements sociaux dans un délai allongé de seulement trois ans constituerait une marche difficile à monter pour bon nombre de communes, y compris celles qui sont proches des 20 % (Levasseur, 2016).

De fait, le taux global de logements sociaux par rapport aux résidences principales est demeuré très stable dans les « communes SRU », passant de 13,23 % en 2002 à 13,51 % en 2009. Cette stagnation serait due à l'augmentation parallèle du nombre de résidences principales. En conséquence, et malgré leurs efforts, certaines communes n'ont pas réussi à sortir du dispositif de l'article 55 (Fuchs-Cessot, 2015). Il est en effet plus difficile de suivre les obligations de la loi SRU pour des communes dont la population augmente fortement. Les unités urbaines attractives doivent construire en permanence afin de compenser la hausse de leur population, ce qui réduit le ratio du logement social par rapport au logement total. Ces unités urbaines ont vraisemblablement des ressources fiscales supérieures à celles des unités urbaines en déclin, mais il est possible que leur attractivité renchérisse le coût de construction du logement social en rendant plus rares les terrains constructibles (Verdugo, 2011).

Le dynamisme démographique explique donc pourquoi certaines communes éprouvent des difficultés à atteindre leur quota de logements sociaux. Après une chute drastique entre 1995 et 2002, une croissance du nombre de logements sociaux neufs mis en service a été observée à l'échelle nationale à partir du milieu des années 2000. Pour Sandrine Levasseur, économiste à l'OFCE, cette inversion de tendance s'explique d'abord par le dynamisme démographique et la hausse des décohabitations, la part des ménages locataires du parc social stagnant et diminuant même légèrement depuis 1995. Dans ce contexte, et même si la construction de logements sociaux est restée en deçà de ce qu'exigeait la loi SRU, la production d'une nouvelle offre de logements à loyer modéré aurait néanmoins été bénéfique aux ménages modestes, notamment dans les zones tendues. Sans l'obligation de construire des logements sociaux, le prix du logement en France aurait été encore plus élevé, sachant que la croissance des ménages français exerce des pressions à la hausse sur les marchés fonciers et immobiliers (Levasseur, 2016).

Parmi les éléments encourageants à relever figure la diminution du pourcentage des communes ne satisfaisant pas leurs objectifs triennaux : 37 à 38 % des communes déficitaires n'ont pas atteint leurs objectifs triennaux durant les périodes triennales 2008-2010 et 2011-2013, contre 49 % dans la période 2002-2004 et 45 % dans la période



2005-2007. Ce résultat est d'autant plus notable que le nombre de communes déficitaires a fortement augmenté au fil du temps (Fuchs-Cessot, 2015).

L'effet du renforcement de l'obligation par l'État à partir de 2013 semble donc produire des effets au plan quantitatif (Kirszbaum et al., 2021). Sur la période triennale 2014-2016, les 1 152 communes assujetties ont contribué au financement ou à la réalisation de 189 000 logements sociaux (contre 140 000 en 2011-2013 et 130 500 en 2008-2010), soit 106 % des objectifs cumulés. Leur production annuelle s'élevait en 2016 à 64 346 logements sociaux financés, représentant 53 % du total de l'ensemble des logements locatifs sociaux financés cette année-là (Fondation Abbé Pierre, 2018a).

De même, une montée en puissance des dépenses déduites (subventions foncières, travaux de viabilisation des terrains, moins-value sur les terrains et logements préemptés, etc) serait le signe d'une prise de conscience de la nécessité de construire du logement social. Sur l'ensemble des communes soumises à l'obligation de rattrapage, les dépenses déduites représentent 60 % du prélèvement brut depuis 2008, contre 47 % au titre du bilan triennal 2005-2007 (Levasseur, 2016).

Par contraste avec les communes, de plus en plus nombreuses, qui respectent leurs objectifs triennaux, les communes carencées présentent des caractéristiques singulières que Sandrine Levasseur a mises en évidence à partir du bilan triennal 2011-2013. Le taux de réalisation de l'objectif triennal, de 36 % en moyenne, y apparaît très bas. Ces communes sont riches et socialement plus homogènes qu'ailleurs. Elles sont souvent localisées dans la région Provence-Alpes-Côte d'Azur (Paca), qui compte 40 % des communes carencées, suivie par l'Île-de-France et le Languedoc-Roussillon, avec respectivement 18 % et 14 % des communes carencées. En Paca, 88 des 146 communes soumises à la loi SRU en 2011-2013 étaient carencées, soit 60 % ; c'est le cas de 40 des 185 communes franciliennes Île-de-France, soit 21 % (Levasseur, 2016).

## Un outil rudimentaire de lutte contre la ségrégation

La loi SRU a permis de soutenir, voire d'amplifier la construction sociale, mais c'est un instrument très imparfait de lutte contre la ségrégation résidentielle, si l'on se souvient que l'article 1er de la loi d'orientation pour la Ville du 13 juillet 1991 (l'ancêtre de la loi SRU) ambitionnait rien moins que d'« éviter ou faire disparaître les phénomènes de ségrégation » (Kirszbaum, 2014). En utilisant un seul levier, celui du logement social, à l'échelle des seules communes situées dans des agglomérations urbaines, la loi SRU reste sans effet sur près de la moitié des communes qui ne disposent d'aucun parc social locatif (Blanc, 2012 ; Foulquier et Brouant, 2013 ; Vignolles, 2014). On peut ainsi redouter que se développent au sein des agglomérations ou des bassins d'habitat des îlots préservés de tout logement social, tenant les locataires HLM à l'écart (Brouant, 2008). De manière générale, les chercheurs soulignent tout à la fois la portée symbolique et politique de la loi SRU, mais son impact négligeable sur la ségrégation (Lelévrier, 2018).

## Une meilleure répartition des logements sociaux, mais une ségrégation par les revenus qui ne diminue pas

Une des limites du dispositif de l'article 55 tient à l'échelle communale privilégiée par le législateur. Si les logements sociaux sont concentrés dans certains quartiers, alors que d'autres n'en comptent pas, la commune sera peut-être en règle avec la loi SRU, mais la mixité sociale sera faible. Faute de localisation uniforme des nouveaux logements dans les communes qui les accueilleront, il se pourrait que le dispositif aboutisse à substituer aux grandes divisions sociales de l'espace des micro-ségrégations (Garin-Ferraz et de Rudder, 1991 ; Selod, 2004 ; Blanc, 2012).

Des études locales identifient de telles stratégies de cantonnement du logement social dans certains espaces infra-communaux. À Nogent-sur-Marne, les logements sociaux sont circonscrits pour une grande part sur un petit périmètre au nord-est de la ville, avec deux quartiers concentrant chacun 44 % et 56 % d'habitations sociales, tandis que d'autres quartiers très cossus de la ville n'en comportent quasiment aucun (Lescloupé, 2015). À Marne-la-Coquette, un ensemble de 44 logements sociaux se trouve relégué dans d'anciens dépôts de la SNCF, dans une situation d'isolement complet vis-à-vis du reste de cette ville très riche (Pinçon et Pinçon-Charlot, 2013).

Le recours à la Vefa soulève aussi des interrogations au regard de l'objectif de banalisation du logement social. Les différences entre logements privés et sociaux sont parfois perceptibles dans la conception des bâtiments et des logements. La localisation des logements sociaux dans les opérations mixtes s'accompagne parfois aussi de micro-ségrégations intentionnelles : des logements sociaux sont alors relégués dans les moins bonnes localisations, derrière le front de rue ou à proximité de nuisances sonores (Barthel et Dèbre, 2010).

Sur la base d'une analyse des sections cadastrales, Laurent Gobillon et Benjamin Vignolles (2016) constatent plutôt une baisse de la ségrégation intracommunale des logements selon leur type (social ou privé) sous l'effet de la loi SRU, qu'ils attribuent à la dispersion des logements sociaux au sein de programmes mixtes plutôt qu'à leur concentration dans un petit nombre de quartiers. L'effet serait encore plus fort dans les communes caractérisées par un large effort initial à accomplir pour atteindre l'objectif de la loi. Cependant, dans la mesure où le type de financement des logements n'est pas pris en compte dans l'analyse, les auteurs s'interrogent sur la nature de la mixité sociale qu'ils mettent en évidence.

L'étude quantitative de Kévin Beaubrun-Diant et Tristan-Pierre Maury (2020) apporte un éclairage sur cette dernière question. L'évolution de la répartition des statuts d'occupation (HLM ou privé) dans l'ensemble des communes françaises, entre 1999 et 2015, révèle une diminution de la ségrégation de 7 % à l'échelle de la commune et de 11 % à l'échelle de la section cadastrale, par rapport à la référence nationale (15 % de locataires HLM). La baisse plus importante constatée à l'échelle cadastrale qu'à l'échelle communale résulte sans doute de la montée en puissance des programmes mixtes et opérations en Vefa. Cependant, l'évolution de la ségrégation en fonction des revenus indique une évolution inverse : les écarts de revenus entre les 20 % de ménages les plus pauvres et le reste de la population ont augmenté de 1999 à 2015 (+ 9 % à l'échelle des communes et + 10 % à l'échelle des sections cadastrales). En d'autres termes, même si le logement social est mieux réparti sur le territoire, les écarts de revenus ont continué de se creuser. En 2015, l'essentiel de la ségrégation mesurée (53 %) est imputable aux disparités observées à l'intérieur des communes. Autrement dit, les écarts de revenus entre sections cadastrales d'une même commune sont en moyenne plus importants que les écarts entre deux communes prises au hasard.

Beaubrun-Diant et Maury concluent que la loi SRU a certes permis le rapprochement des populations logées dans le social et dans le privé, mais qu'elle n'a pas aidé à réduire les différences de revenus : certaines communes ou quartiers accueillent de plus en plus de ménages pauvres, tandis que d'autres villes ou quartiers se spécialisent dans les ménages aisés. Les auteurs font l'hypothèse que le creusement du fossé entre les ménages les plus pauvres et le reste de la population est partiellement compensé par une hausse de la mixité entre classes moyennes et classes supérieures, voire au sein des classes moyennes.

Une autre étude, réalisée par des économistes de France Stratégie, montre que la répartition spatiale des logements sociaux s'est homogénéisée depuis le début des années 1990. C'est ce qui ressort de l'observation des 55 unités urbaines de plus de 100 000 habitants (représentant près de la moitié des résidents de France métropolitaine). Les auteurs jugent probable que la loi SRU ait contribué à cette meilleure répartition, tout en notant que cette tendance était déjà observable dans la décennie 1990, et qu'elle se constate aussi à l'échelle infra-communale qui n'est pas visée par la loi.

En comparant l'évolution des « petites » communes, les unes situées juste au-dessus du seuil de population les faisant entrer dans le dispositif de la loi SRU et les autres juste en dessous, les économistes de France Stratégie observent néanmoins une accélération de la production sociale dans le premier groupe de communes. Le lien causal avec la loi SRU est donc établi au moins pour ces communes de petite taille. Toutefois, la déségrégation du parc social ne s'accompagne pas d'une déségrégation équivalente des ménages les plus modestes : de 2012 à 2018, l'indice de ségrégation des 20 % de ménages les moins aisés, tous types de logements confondus, est resté stable au sein des 55 unités urbaines étudiées. Dans la même période, la part des ménages modestes au sein des communes déficitaires au sens de la loi SRU est également restée stable (environ 15,5 %).

Dans quelques unités urbaines, ce phénomène est expliqué par la paupérisation des quartiers à forte présence de logements sociaux qui aurait annulé les effets liés à la diffusion du parc social. Mais l'explication principale réside dans le fait que le profil des ménages qui accèdent aux nouveaux logements sociaux varie en fonction du type de quartiers où ces logements sociaux sont créés : les ménages qui accèdent aux nouveaux logements sociaux sont plus aisés lorsque les nouveaux logements sont situés dans des quartiers relativement aisés que lorsqu'ils sont situés dans des quartiers relativement pauvres. Selon les auteurs, ceci peut s'expliquer à la fois par le type de logements sociaux produits dans ces quartiers et, surtout, par les mécanismes d'attribution de ces logements (Cusset et al., 2021).

### **Le logement social ne garantit pas la mixité sociale**

Bien que la mixité soit l'objectif central de son article 55, cette notion n'a pas été définie par le législateur (Kirszbaum, 2008), sinon de façon réductrice par un quota de logements sociaux. Or, à rebours des effets déségrégatifs attendus de la construction de logements sociaux dans les communes riches, la loi SRU ne semble pas avoir modifié la composition de la population qui y habite. Au contraire, elle aurait plutôt accompagné un phénomène de dualisation géographique du parc social, les locataires des logements sociaux des communes riches étant sensiblement plus riches que les locataires des logements sociaux des communes et des quartiers pauvres (Desage, 2016 ; voir également les résultats de Levasseur, 2016).

L'acceptation de la mixité sociale retenue dans l'article 55 repose sur un postulat : la structure sociale d'un territoire serait corrélée à la répartition des types et statuts des logements au sein de ce territoire (ici la commune). Cette logique n'est que partiellement vérifiée dans les faits. En particulier, l'assimilation souvent faite entre pauvreté et logement social ne correspond qu'à une partie de la réalité. La mission historique des HLM a consisté à loger des salariés modestes plutôt que des pauvres, et ce n'est que depuis les années 1980 que cette mission a évolué. La cible réglementaire du parc social n'a pas évolué pour autant, maintenant des plafonds de ressources qui assurent l'éligibilité des deux tiers environ des ménages français (Driant et Lelévrier, 2006).

Tous les pauvres ne vivent pas dans le logement social et, inversement, le logement social n'héberge pas que des pauvres : c'est la principale limite d'une approche de la mixité sociale par le statut d'occupation du logement. Quand des très pauvres résident dans le parc privé et des classes moyennes dans le parc social, le pourcentage de logements sociaux devient un instrument très grossier de mesure de la mixité sociale (Blanc, 2012). L'équation posée par le législateur entre logements sociaux et mixité sociale apparaît donc extrêmement simplificatrice, faisant comme si les premiers suffisaient à garantir la seconde (Jégouzo, 2001).

L'étude précitée de Kévin Beaubrun-Diant et Tristan-Pierre Maury (2020) montre que le profil des locataires HLM des logements construits après 1999 est moins pauvre et qu'ils vivent dans un environnement moins ségrégué que les locataires d'un patrimoine plus ancien. En 2015, près de 40 % des ménages habitant dans des logements sociaux récemment construits appartiennent au premier quintile des revenus et vivent dans des quartiers comprenant

près de 32 % de logements sociaux et 24 % de ménages pauvres, alors que les ménages logés dans les HLM plus anciens sont plus souvent pauvres (près de 45 % appartiennent au premier quintile) et habitent des villes ou des quartiers plus denses en HLM (près de 51 %) et côtoient près de 32% de ménages pauvres.

Les résultats de cette étude suggèrent que les communes ayant atteint leurs objectifs au titre de la loi SRU n'ont pas choisi les logements sociaux destinés aux catégories les plus modestes. On sait que les HLM ne sont pas à l'abri des différenciations sociales (Toubon, 1998), et c'est d'ailleurs une limite majeure des bilans ministériels publiés jusqu'en 2013, lesquels ne décomposaient pas les logements sociaux créés au titre de l'article 55 selon leur type de financement (PLAI, PLUS et PLS).

Une étude de la Fondation Abbé Pierre menée sur 692 communes et publiée en 2011 avait néanmoins montré que 33 % des logements sociaux financés entre 2002 et 2009 étaient des PLS contre seulement 14 % de PLAI (Fondation Abbé Pierre 2011) ; Sandrine Levasseur (2016) avance pour sa part les chiffres de 28 % et PLS et 22 % de PLAI sur la période 2002-2014. Or, les logements PLS sont inaccessibles à la quasi-totalité des demandeurs de logements sociaux et a fortiori aux plus modestes. Des monographies réalisées dans le Grand Lyon (Cordier-Deutsch, Saint-Macary, 2010), dans la métropole lilloise (Desage, 2016), dans les Yvelines (Fauconnier, 2019b), à Nogent-sur-Marne et Le Perreux-sur-Marne (Lescloupé, 2015), à Neuilly-sur-Seine (Pinçon et Pinçon-Charlot, 2007) confirment la prédilection des « communes SRU » pour les logements PLS au détriment des logements PLAI – du moins jusqu'à l'entrée en vigueur des lois Duflot de 2013 et Égalité et Citoyenneté de 2017.

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. La Fondation Abbé Pierre constate que 39 % des communes n'ont pas respecté leur objectif qualitatif, soit qu'elles n'ont pas atteint leur taux minimum de PLAI, soit qu'elles ont dépassé leur taux maximum de PLS. La Fondation Abbé Pierre cite le cas-limite de Jouy-en-Josas qui a produit le nombre de logements attendus sur la période, mais à 99 % composé de PLS (Fondation Abbé Pierre, 2018b). La Commission nationale SRU indique des résultats plus positifs avec 33% des logements financés en PLAI en 2019 (contre 23% en PLS) dans les communes soumises au rattrapage, tout en notant que la production locative sociale livrée depuis 2002 ne comporte que 17 % de PLAI (contre 19% de PLS) (Repentin, 2021).

Alors qu'une instruction ministérielle du 23 décembre 2016 incitait à la « fermeté » en cas de non-respect de l'une des deux obligations (quantitative ou qualitative), la commission nationale SRU constatait que « le taux de carence sur les communes n'ayant pas respecté leur seul objectif qualitatif, est très faible (6 %), puisque seules 8 des 126 communes concernées sont effectivement proposées à la carence, comme si le critère qualitatif avait été placé en second dans l'analyse ». De plus, les villes qui n'ont pas atteint deux objectifs ne sont pas plus lourdement sanctionnées par les préfets que celles qui ont échoué sur le seul critère quantitatif<sup>12</sup>.

L'étude d'impact du projet de loi Égalité et Citoyenneté de 2017 indiquait également qu'une grande majorité de PLH n'étaient pas en adéquation avec les obligations « qualitatives » du dispositif SRU issues de la loi du 18 janvier 2013 : les trois quarts des PLH exécutoires ne définissaient pas d'objectifs de rattrapage ou ne respectaient pas les seuils minimaux de PLAI et maximum de PLS ; seuls 3 PLH exécutoires répondaient à la fois à la déclinaison des objectifs de rattrapage et au respect des typologies.

## Les effets incertains de la mixité à l'échelle des quartiers et des immeubles

Les effets de l'article 55 demeurent relativement méconnus au sein des ensembles résidentiels où sont implantés

<sup>12</sup> Locatis, *op. cit.*

les nouveaux logements locatifs sociaux, et plus encore à l'intérieur des logements collectifs. On dispose d'une observation menée sur une opération mixte en Vefa-HLM dans la commune carencée de Boulogne-Billancourt. Elle décrit des rapports passablement conflictuels entre des habitants aux caractéristiques sociales fortement différenciées (Gimat et Pollard, 2016).

De même, les immeubles conventionnés des beaux quartiers de Paris, qui font coexister des locataires HLM avec des ménages appartenant aux catégories aisées, alimentent des conflits de cohabitation. Des sociologues ont montré que les ménages de milieux populaires accédant à ces logements éprouvaient un réel sentiment d'ascension sociale, mais que les habitants originels réagissaient négativement à l'arrivée de leurs nouveaux voisins, certains allant jusqu'à déménager. Ceux qui n'ont pu en avoir les moyens de partir supportent mal en particulier la diversité ethnique ou culturelle qu'ils vivent comme un déclassement et comme le signe d'une dégradation de leur cadre de vie. Ils tiennent à distance les nouveaux venus par des regards hostiles et un refus systématique de participer à la vie sociale de l'immeuble. Celle-ci est marquée par des antagonismes plus ou moins larvés, chaque groupe cherchant à dicter aux autres les normes d'appropriation des espaces intermédiaires (cours, couloirs, jardin, hall d'entrée...) ou des extensions des logements (balcons) (Bacqué et al., 2010 ; Launay, 2012).

Au-delà de la loi SRU, on doit rappeler que la position majoritaire chez les économistes s'écarte de celle des sociologues, les premiers identifiant, à l'instar d'Éric Maurin (2004), des effets bénéfiques de la cohabitation de groupes sociaux hétérogènes au sein de très petites unités résidentielles, tandis que les seconds s'inscrivent davantage dans le sillage de Jean-Claude Chamboredon et Madeleine Lemaire (1970) qui avaient émis, voici un demi-siècle, de sérieux doutes quant à la possibilité de résorber les distances sociales par la proximité spatiale. Les groupes les plus ouverts à la mixité sont les classes moyennes et les classes populaires en mobilité ascendante (Oberti et Prêteceille, 2004). Quand la mixité est subie et non choisie, elle aigüise au contraire le sentiment de déclassement au contact des groupes perçus comme socialement inférieurs.

La question des interactions entre habitants de statuts socio-économiques différents est au cœur d'un grand nombre de travaux scientifiques français et étrangers. Ces travaux tendent globalement vers un même résultat : il n'existe aucune preuve empirique qu'il soit possible de créer de façon artificielle un quartier où des gens de différents niveaux de revenus et de styles de vie interagiraient pour donner naissance à un sentiment de communauté (Dansereau et al., 2002). Dans le meilleur des cas, on constate un respect mutuel ou une indifférence polie entre des habitants qui partagent pacifiquement le même espace physique. Dans le pire des cas, la coexistence imposée de populations différentes peut engendrer des tensions, conflits et replis (De Gourcy et Rakoto-Raharimanana, 2008). Les différences sociales ont alors tendance à se cristalliser en conflits intergénérationnels (la stigmatisation du comportement des jeunes des classes populaires) ou culturels (pratiques culinaires, goûts musicaux...) (Bourdin et al., 2005).

La littérature anglo-saxonne montre que mixité sociale peut avoir des effets vertueux dans certaines configurations seulement. Une première condition porte sur l'éventail des catégories de revenus qui doit rester à un niveau modéré. Il conviendrait de privilégier le mélange entre catégories pauvres et moyennes et éviter le mélange entre pauvres et riches (Brophy, Smith, 1997 ; Rosenbaum et al. 1998). De même, l'échelle de la mixité ne doit être ni trop vaste, afin de favoriser un minimum d'interactions, ni trop réduite, afin de limiter les conflits (Kleinhaus, 2004).

Analyses économétriques et sociologiques se rejoignent toutefois concernant la centralité de l'école dans les enjeux de mixité. L'effet d'entraînement des plus favorisés sur les moins favorisés est ici clairement établi (Duru-Bellat, 2003). Or, dans la mesure où la loi SRU ne prévoit aucun mécanisme pour assurer la mixité au niveau des quartiers, son impact n'est nullement garanti sur la mixité au sein des établissements scolaires (Carcillo et al., 2017). Le choix de certaines communes de privilégier des logements non-familiaux permet de conclure avec certitude à

l'absence de tout impact de la loi sur la mixité scolaire, ce choix pouvant refléter une volonté délibérée des élus locaux de ne pas contrarier la quête d'entre-soi scolaire des milieux socialement favorisés (Fauconnier, 2019a). Au-delà de l'école, les logements non-familiaux présentent un faible potentiel de mixité sociale du fait de la présence, seulement temporaire, souvent discontinue et parfois invisible, des résidents (étudiants, jeunes travailleurs, personnes âgées, handicapés) des foyers ou des résidences que privilégient certaines communes. Les élus privilégieraient cette solution qui présente l'avantage, de leur point de vue, de pas modifier substantiellement le peuplement de leur commune (Fauconnier, 2019b).

## Une vision statique de la justice spatiale

Depuis la Loi d'orientation pour la Ville, un discours constant des gouvernements de gauche établit une relation de causalité entre la concentration de la pauvreté dans les quartiers de la politique de la ville et le refus du logement social par certaines communes (Kirszbaum et al., 2021). Patrick Kanner, ministre de la Ville du gouvernement Valls, déclarait par exemple que « s'il existe des ghettos, c'est que d'autres territoires refusent obstinément la mixité sociale. S'il existe des territoires où se concentrent des populations en grande fragilité, c'est que d'autres préfèrent payer "l'amende de l'entre-soi" »<sup>13</sup>. Thierry Repentin, délégué interministériel à la mixité sociale dans l'habitat, espérait en 2016 que « le travail engagé depuis quinze ans, qui devra se développer, être amélioré par de nouveaux textes, permettra un jour à d'autres élus et responsables associatifs de se réunir dans une salle en disant : «N'a-t-on pas, dans le début des années 2000, trouvé une solution pour qu'on n'ait plus besoin de ministre chargé de la politique de la ville dans notre pays ? « » (Assemblée nationale, 2016).

La pertinence de l'instrument institué par la Loi puis la loi SRU pour lutter contre la ségrégation spatiale – un quota uniforme de 20 % et désormais 25 % de logements sociaux – est interrogée tant par des économistes que des juristes et des sociologues. Les premiers observent que ce quota n'a pas été défini en fonction d'une analyse théorique ou empirique, et que la proportion de logements sociaux à atteindre n'est pas forcément optimale pour chacune des communes concernées (Monmousseau, 2009 ; Gobillon et Vignolles, 2016). Les seconds s'interrogent sur le fait que le champ d'application de la loi – l'appartenance de la commune à une « agglomération au sens du recensement général de la population – puisse évoluer au gré des changements de définition des périmètres arrêtés par l'Insee, ce qui provoque une instabilité juridique pour les communes (Foulquier et Brouant, 2013). Enfin le sociologue se demande si l'article 55 n'a pas produit une « fétichisation » du seuil des 20 %, devenu un objectif en soi plutôt qu'un moyen (Desage, 2012). Cette dernière interrogation peut être prolongée à travers la question suivante : si l'objectif de la loi est de combattre la ségrégation et que la ségrégation est une injustice, en quoi le respect du quota est-il de nature à rétablir une forme de justice spatiale ?

## L'accès équitable au logement et à la ville : une dimension oubliée

L'institution d'un seuil ou quota par la loi SRU s'inscrit dans la continuité d'une histoire longue des politiques anti-ségrégatives françaises. Le point de départ de cette histoire est l'institution de « seuils de tolérance » de la présence immigrée dans les premiers quartiers HLM (Belmessous, 2014). Différents textes officiels cherchaient alors à limiter la présence de cette population, notamment venue d'Afrique du Nord, à 15 % environ des locataires de chaque ensemble d'habitat social. Ces seuils se sont avérés inefficaces pour endiguer l'entrée massive des immigrés dans certains segments du parc HLM, mais l'idée de seuil a perduré, d'abord à travers les « politiques de

<sup>13</sup> Dossier de presse du déplacement du ministre à Ormesson-sur-Marne, le 25 septembre 2015.



peuplement » des bailleurs sociaux, puis à la faveur des deux lois fondatrices de l'approche « de gauche » de la lutte contre la ségrégation résidentielle : la loi Besson sur le droit au logement de 1990 et la loi d'orientation pour la Ville de 1991, prolongée dix ans plus tard par la loi SRU (Kirszbaum, 2014).

Tout en instituant de nouveaux droits (au logement, à la ville), le point d'entrée de ces deux textes était négatif, puisqu'il s'agissait de lois « anti », en l'occurrence de lois « anti-ghettos ». Les débats parlementaires étaient en effet polarisés sur cette « mobilité négative » qui avait abouti à la concentration de ménages d'origine immigrée dans les mêmes quartiers d'habitat social. Mais le remède proposé n'était pas tant une « mobilité positive » qu'une solution quantitative formulée en termes de seuils : seuils de populations qualifiées comme « défavorisées » dans les quartiers d'habitat social, seuils de logements sociaux dans les communes qui n'en offraient pas assez (Kirszbaum, 2014). En appréhendant la mixité résidentielle comme un équilibre statique, la logique des seuils perd de vue l'aspect dynamique de la ségrégation. Une politique anti-ségrégative devrait plutôt être conçue comme un déverrouillage des parcours résidentiels des populations assignées à résidence (Béhar, 2000).

L'approche statique de la ségrégation serait la traduction d'une mythologie proprement française tendant vers la fabrication d'un territoire « isomorphe » (Gaudin et al., 1995) correspondant à l'idéal de la « ville sans division » (Simon, 1995). En se focalisant sur l'homogénéisation des territoires, cette conception de l'anti-ségrégation sacrifierait à une vision idéale de la cité la question des moyens affectés aux pauvres et aux minorités pour leur faciliter l'accès aux ressources urbaines (Donzelot et al., 2003). Disparaissant comme catégorie bénéficiaire des politiques visant à fluidifier les parcours résidentiels, les populations racisées restent bel et bien présentes, en revanche, dans les discours stigmatisant leur concentration dans certains quartiers d'habitat social (Donzelot, 2004 ; Kirszbaum, 2018).

Pour conférer un contenu à la dimension spatiale de la justice sociale, économistes, géographes ou sociologues en appellent ainsi à des stratégies d'accès équitable à la ville. Tel devait être l'objet des Protocoles d'occupation du patrimoine social (Pops) créés par la loi Besson du 31 mai 1990 relative à la mise en œuvre en œuvre du droit au logement. Les Pops devaient fixer des objectifs quantitatifs d'accueil de ces populations dans le parc social, mais ils ont bien souvent été conçus en pratique, non comme des « quotas-planchers », mais comme des « quotas-plafonds » définissant un seuil d'admission maximal des populations d'origine immigrée (Houard, 2009). Quant au seuil de 20/25 % de logements sociaux dans toutes les communes d'une certaine taille, on a vu qu'il n'a pas bénéficié aux populations entravées dans leur parcours résidentiels parce que résidents de quartiers stigmatisés, mais pour l'essentiel aux populations indigènes (jeunes, retraités) des communes concernées, voire à des ménages relativement fortunés lorsque ces mêmes communes optent pour des logements sociaux haut de gamme (de type PLS) dans le but à peine voilé d'éviter l'accueil de ménages pauvres et de familles nombreuses (Kirszbaum, 2014).

### L'occasion manquée de la rénovation urbaine

Jusqu'à la Lov, l'injonction à la mixité pesait essentiellement sur les quartiers HLM mal réputés, ignorant le fait que d'autres espaces dans la ville – les quartiers riches – sont nettement plus homogènes socialement. La Lov puis la loi SRU ont contribué à déplacer cet enjeu, en transférant l'obligation de mixité à l'échelle des agglomérations (Jaillot, 2002). Cependant, dès 2003, le Programme national de rénovation urbaine a marqué un retour à l'échelle du quartier. Si les enjeux d'agglomération étaient manifestement négligés par la loi Borloo, l'ambition de la rénovation urbaine ne se limitait pas à l'objectif de mixité « par le haut » fondée sur l'attraction d'une « population nouvelle » dans les zones urbaines sensibles (Zus). Elle nourrissait aussi l'ambition de favoriser une mixité « par le bas », c'est-à-dire par la déconcentration de ces populations vers les territoires où elles sont sous-représentées (Kirszbaum et Epstein, 2010).

Cette stratégie de déconcentration était fondée sur un raisonnement implicite, celui d'une complémentarité entre les démolitions de logements sociaux réalisées dans les zones dites « sensibles » et les obligations issues de la loi SRU. Même s'il n'y a pas d'équivalence entre la nature des logements sociaux construits dans les communes soumises aux exigences de la loi SRU et les logements sociaux détruits dans les quartiers de la politique de la ville, le pari sous-jacent était de reconstruire ces logements dans des communes et quartiers à faible concentration de ménages en difficulté afin de les y accueillir (Driant et al., 2004). Thierry Repentin déclarait ainsi en 2016 que « 30 000 logements sociaux nouveaux dans des territoires qui n'en avaient pas, à terme, cela produit un vrai changement. Cela permet notamment de démolir des logements sociaux là où il y en avait trop : on peut le faire parce qu'on en construit ailleurs dans des territoires qui en manquaient » (Assemblée nationale, 2016).

Une telle articulation entre la rénovation urbaine et la loi SRU aurait pu servir une finalité de justice sociale, si elle avait trouvé les outils opérationnels adaptés et si elle avait élargi la gamme des choix résidentiels offerts à des populations subissant la ségrégation. Force est de constater que cette ambition ne s'est pas réalisée. L'un des points qui a le plus frappé les observateurs, à propos de la loi du 1er août 2003, est l'absence de stratégie de solidarité territoriale en matière de production de logements sociaux. Cette stratégie aurait dû passer par une coordination étroite entre la rénovation urbaine et les objectifs de production figurant dans les PLH (Comité d'évaluation et de suivi de l'ANRU, 2010). Mais c'est le portage communal des opérations de rénovation urbaine qui été privilégié, sans doute pour contourner la résistance des maires des autres communes, supposés anxieux face à des opérations susceptibles d'organiser le transfert vers leurs territoires de populations non désirées (Epstein, 2013).

L'enjeu des choix résidentiels proposés aux ménages relogés a été un autre impensé de la rénovation urbaine. La très grande majorité des relogements a été réalisée à l'échelle communale, une situation qui correspond aux souhaits majoritaires des ménages (Lelévrier, 2010). Les relogements à l'extérieur des villes concernées par la rénovation urbaine ont été globalement peu nombreux. Ils supposaient la rencontre entre des parcours résidentiels ascendants et une coopération entre bailleurs sociaux acceptant de mutualiser leur offre aux différentes échelles. Cette rencontre s'est peu vérifiée et a rarement été recherchée de façon volontariste, moins encore s'agissant d'organiser la mobilité résidentielle des ménages relogés vers des « communes SRU » (Desage, 2012 ; Kirszbaum et al., 2021).

Les politiques volontaristes de mixité ne tiennent pas assez compte des préférences et logiques affinitaires des ménages qui jouent plutôt dans le sens de l'entre-soi. On l'observe dans les quartiers aisés où les résidents peuvent redouter une perturbation engendrée par l'arrivée de population différentes. On le voit aussi dans les quartiers populaires où, bien souvent, les habitants ne souhaitent pas déménager vers un autre quartier quand leur logement est démolit. Or, on ne saurait lutter contre la ségrégation urbaine contre la volonté d'une partie très substantielle des habitants des quartiers populaires qui aspirent à la non-mobilité résidentielle (Bacqué et Fol, 2007). De fait, l'appétence pour la mobilité est inversement proportionnelle aux difficultés socio-économiques éprouvées par les ménages. Certains ont en effet un intérêt objectif à ce que leur situation résidentielle n'évolue pas, pour ne pas déstabiliser davantage des conditions d'existence précaires (Faure, 2006 ; Lelévrier, 2010).

### Les discriminations occultées

Les parcours résidentiels soulèvent la question des discriminations ethniques et raciales dans l'accès à certaines fractions du parc social. Dans sa mise en œuvre, l'article 55 n'a pas été accompagné d'actions de nature à lever les obstacles à la mobilité résidentielle des populations minoritaires. Si l'absence du mot « immigrés » est apparue frappante lors des débats sur la loi SRU, cette loi, comme la Lov avant elle, était pourtant motivée par un objectif de déconcentration spatiale des populations racisées (Subra, 2006). Son application à l'échelle des aggloméra-

tions aurait pu permettre de surmonter la contradiction souvent relevée entre les principes de mixité sociale et du droit au logement (Houard, 2009), en évitant les conséquences discriminatoires des politiques de peuplement menées seulement à l'échelle des quartiers prioritaires (Kirszbaum, 2008).

Les communes « SRU » ayant choisi de construire des logements sociaux plutôt que de s'acquitter d'une pénalité financière optent généralement pour des logements sociaux haut de gamme plutôt que pour des produits accessibles aux ménages les moins fortunés ; elles privilégient aussi des logements de petite taille plutôt que des logements adaptés aux besoins des grandes familles. Sachant que les minorités ethniques sont surreprésentées dans les deux catégories en question (ménages pauvres et familles nombreuses), ce détournement de l'esprit de la loi aurait pu être qualifié de discrimination indirecte et juridiquement invalidé en tant que telle. Toutefois, la notion de discrimination indirecte, introduite dans le droit français au début des années 2000, n'a jamais été mobilisée pour combattre ce « zonage d'exclusion » (exclusionary zoning), à la différence des États-Unis où des collectivités locales ont fait l'objet d'actions en justice donnant lieu à des procès retentissants (Kirszbaum, 2018 ; Kirszbaum et al., 2021).

Des lois ont bien été adoptées pour ouvrir l'accès du parc social dans son ensemble aux populations « défavorisées » ou « démunies ». Mais on n'a jamais vu que ces logements soient proposés prioritairement, même par une voie indirecte, à des « minorités visibles » dans une logique de discrimination positive (Lelévrier, 2004). À la différence d'autres domaines de la vie sociale où, au nom de la diversité, des dispositifs de « discrimination positive indirecte » cherchent à accroître la représentation des minorités tout en évitant de recourir aux catégorisations ethno-raciales, aucune politique de mixité résidentielle n'a jamais aidé concrètement les minorités à s'installer dans les espaces résidentiels où elles sont sous-représentées. Force est de constater que la promotion de la mixité résidentielle, en France, n'a pas été conçue pour combattre les discriminations (Kirszbaum, 2011).

Comme l'écrit Bernard Coloos (2018), « nul n'est en mesure de dire combien de locataires pauvres, issus des quartiers en ZUS, ont pu être logés, ni même quel est le profil des locataires dans ces logements ». Les populations racisées étaient très peu présentes dans les nouveaux logements sociaux visités par Fabien Desage au sein de communes « SRU ». Des statistiques mettant en évidence l'origine, géographique ou « perçue » des attributaires de logements HLM dans ces communes, permettraient d'objectiver ce que l'on perçoit empiriquement. Si les données disponibles ne manquent pas concernant les revenus des attributaires ou un certain nombre de leurs propriétés sociales (composition des ménages, âge moyen, taille du foyer, etc.), celles concernant la commune et surtout le quartier dont ils sont issus sont beaucoup plus difficiles à obtenir, sans même parler de leur nationalité ou de leurs origines. De même, s'il est impossible, en l'absence de données exhaustives sur les demandeurs, d'estimer la part de la demande externe non satisfaite issue des grandes villes limitrophes, il est raisonnable de penser qu'une partie des ménages issus de ces quartiers (notamment ceux en ascension sociale) souhaiterait obtenir un logement récent, dans un environnement beaucoup moins stigmatisé, s'ils en avaient la possibilité ou, a fortiori, s'ils y étaient encouragés par des dispositifs publics (Desage, 2016 ; voir aussi Kirszbaum et al., 2021).

Dans ce contexte, les dispositions de la loi Égalité et Citoyenneté de 2017 visant à assurer l'égalité des chances des demandeurs en imposant l'attribution de 25 % des logements sociaux aux personnes ayant les revenus les plus bas peinent à se concrétiser (Sala Pala et al., 2020). Il en va de même de la disposition de la loi Elan de 2018 rendant obligatoire la mise en place d'un système de cotation de la demande au sein des EPCI afin de hiérarchiser les demandes sur la base de critères objectifs. Une étude du Reci note que « quasiment aucune convention internationale d'attribution n'aborde l'enjeu d'égalité de traitement ou la question des discriminations, y compris en terme de rappel des critères qu'il est interdit de mobiliser pour qualifier le parc social d'un quartier, la fragilité d'une résidence ou lors des attributions » (Reci, 2020). ★

## Références bibliographiques

- \*Ascher, F. et al. (1995), *Le logement en questions, l'habitat dans les années 1990, continuité et rupture* », La Tour d'Aigues, Éditions de l'Aube.
- \*Ascher, F. (1996), « De l'intérêt général substantiel à l'intérêt général procédural ? », in Genestier, P. (dir.), *Vers un nouvel urbanisme : faire la ville comment ? pour qui ?*, Paris, La Documentation française.
- \*Assemblée nationale (2016), *Quinze ans de loi SRU : une loi pour changer la société ?*, Actes du colloque du 14 janvier 2016.
- \*Bacqué, M.-H., Fol S. (2007), « L'inégalité face à la mobilité : du constat à l'injonction », *Revue suisse de sociologie*, vol. 33, n° 1, p. 89-104.
- \*Bacqué, M.-H. et al. (2010), « Comment nous sommes devenus hlm ». Les opérations de mixité sociale à Paris dans les années 2000 », *Espaces et sociétés*, vol. 1, n° 140-141, p. 93-109.
- \*Barthel, P.-A., Dèbre, C. (2010), « Dans la « cuisine » de la mixité : retour sur des expérimentations nantaises », *Espaces et Sociétés*, vol. 1, n° 140-141, p. 75-91.
- \*Beaubrun-Diant, K., Maury, T.-P. (2020), *Logement social et ségrégation en France*, Rapport de recherche, Université Paris-Dauphine, Edhec Business School, Idheal.
- \*Béhar, D. (2000), « Habitat : pour une nouvelle approche territoriale », *Pouvoirs locaux*, n° 45, juin, p. 54-58.
- \*Belmessous, F. (2014), « Du « seuil de tolérance » à la « mixité sociale » : répartition et mise à l'écart des immigrés dans l'agglomération lyonnaise (1970–2000) », *Belgeo* [En ligne], n° 3, 24 mai 2014.
- \*Blanc, M. (2012), « Espace, inégalité et transaction sociale », *SociologieS* [En ligne], 27 janvier 2012.
- \*Benguigui, F. (dir.) (1997), *La politique du logement à l'épreuve de la précarité. Regards croisés chercheurs-acteurs*, Paris, PCA.
- \*Bernard, D. (2018), « Contre l'entre-soi, Versailles construit des HLM » in *Regards sur la mixité sociale Comment les villes construisent le vivre-ensemble*, Observatoire des mixités sociales, Habitat et humanisme.
- \*Bilek, A. et al. (2007), « La loi SRU incite-t-elle les maires à construire du logement social ? Les enseignements d'une analyse principal-agent », *Économie publique*, n° 20.
- \*Bonneval, L., Pollard, J. (2017), « Promoteurs immobiliers, bailleurs sociaux, collectivités locales : des acteurs aux frontières des marchés du logement », *Métropoles* (En ligne), n° 20.
- \*Bono, P.-H., Trannoy, A. (2011), « Logement social : les quotas sont-ils utiles ? », *Regards croisés sur l'économie*, vol. 1, n° 9, p. 247-257.
- \*Bono, P.-H. et al. (2012), *Analyse contrefactuelle de l'article 55 de la loi SRU sur la production de logements sociaux*, Working Paper, Aix-Marseille School of Economics.
- \*Bourdin, A. et al. (dir.), *La proximité. Construction politique et expérience sociale*, Paris, L'Harmattan, 2005.
- \*Bourgeois, C. (1996), *L'attribution des logements sociaux. Politique publique et jeux des acteurs locaux*, Paris, L'Harmattan.
- \*Bourgeois, M. (2013), « Choisir les locataires du parc social ? Une approche ethnographique de la gestion des HLM », *Sociologie du travail*, n° 55, p. 56-75.
- \*Brophy, P. C., Smith, R. N. (1997), « Mixed Income Housing : Factors for Success », *Cityscape*, vol. 3, n° 2, p. 3-31.
- \*Brouant, J.-P. (dir.) (2006), *Intercommunalité et politique de l'habitat : analyse juridique et institutionnelle relative*, Gridauih, Rapport pour le Puca.
- \*Brouant, J.-P. (2008), « Mixité sociale, norme locale et intercommunalité », in Jaillot, M.-C. et al. (dir.), *Diversité sociale, ségrégation urbaine, mixité*, Paris, Editions du PUCA, Collection Recherche, p. 273-286.

- \*Brugnon, C. (2015), « Le contrôle de l'État sur la production du logement social par les communes : une main de fer dans un gant de velours », *La Semaine Juridique Administrations et Collectivités territoriales*, n° 37, 14 septembre.
- \*Carcillo, S. et al. (2017), « Prévenir la pauvreté par l'emploi, l'éducation et la mobilité », *Notes du conseil d'analyse économique*, vol. 4, n° 40, p. 1-12.
- \*CGEDD (Conseil général de l'environnement et du développement durable) (2015), *Expertise de l'application de l'article 55 de la loi relative à la solidarité et au renouvellement urbains (première phase)*, octobre.
- \*Chamboredon, J.-C., Lemaire, M. (1970), « Proximité spatiale et distance sociale. Les grands ensembles et leur peuplement », *Revue française de sociologie*, vol. 11-1, p. 3-33.
- \*Charmes, É. (2011), *La ville émiettée. Essai sur la clubbisation de la vie urbaine*, Paris, Puf.
- \*Chirouze, C., Chausse, H. (2013), « Déficit de logements sociaux : quand l'État se substitue à la commune », *AJDI*, n° 5, 31 mai 2013, p. 334-338.
- \*Coloos, B. (2018), « Construction : les quotas de logements sociaux sont-ils justifiés ? », *Politique du logement, analyses et débats* (en ligne), octobre.
- \*Comité d'évaluation et de suivi de l'ANRU (2010), *La rénovation urbaine à l'épreuve des faits. Rapport 2009*, Paris, La Documentation française.
- \*Cordier, M. (2011), *De la politique du logement aux politiques locales de l'habitat : l'apprentissage de l'action collective négociée*, Thèse en urbanisme, aménagement et politiques urbaines, Université Paris Est-Créteil.
- \*Cordier, M. et al. (2011), *L'implication financière des intercommunalités au service des politiques de l'habitat*, Rapport pour le Puca.
- \*Cordier-Deutsch, M., Saint-Macary, E. (2010), *La mise en oeuvre des politiques locales de l'habitat à l'épreuve des représentations sociales*, Colloque du Pôle Ville de l'Université Paris-Est des 20-21-22 janvier 2010.
- \*Cour des comptes (2021), *L'application de l'article 55 de la loi SRU*, Rapport demandé par la commission des finances du Sénat, février.
- \*Crozier, M., Thoenig, J.-C. (1975), « La régulation des systèmes organisés complexes. Le cas du système de décision politico-administratif local en France », *Revue française de sociologie*, vol. 16, n° 1, p. 3-32.
- \*Cusset, P.-Y. et al. (2021), *La meilleure répartition des logements sociaux a-t-elle fait progresser la mixité sociale ?*, France Stratégie, février.
- \*Daadouch, C. (2000), « La commune face à la disparition du justificatif de domicile », *Revue française des affaires sociales*, n° 3, p. 99-114.
- \*Dansereau, F. et al. (2002), *La mixité sociale en habitation*, Rapport de recherche réalisé pour le service de l'Habitation de la Ville de Montréal, mai.
- \*De Gourcy, C., Rakoto-Raharimanana, H. (2008), « Coprésence et cohabiter : entre transaction et accommodement. Le cas d'un habitat collectif dans le sud de la France », *Socio-logos* (revue en ligne), n° 3.
- \*Desage, F. (2012), « La ségrégation par omission. Incapacités politiques métropolitaines et spécialisation sociale des territoires », *Géographie, économie, société*, vol. 14, n° 2, p. 197-226.
- \*Desage, F. (2016), « « Un peuplement de qualité ». Mise en oeuvre de la loi SRU dans le périurbain résidentiel aisé et discrimination discrète », *Gouvernement et action publique*, 3, n° 3, p. 83-112.
- \*Desage, F. (2017), « Les exclus de l'inclusion. Construire du logement social en temps d'austérité et de mixité (France-Québec) », *Espaces et sociétés*, vol. 3, n° 170, p. 15-32.
- \*Deschamps, E. (1998), *Le droit public et la ségrégation urbaine (1943-1997)*, Paris, LGDJ.
- \*Deschamps, E. (2002), « Les pouvoirs préfectoraux de sanction et de substitution contre les communes défailtantes dans la réalisation des logements sociaux », *AJDA*, p. 218-223.

- \*Deschamps, E. (2005), « Approche critique et juridique des normes relatives à la mixité sociale. Dans le champ du logement », *Informations sociales*, n° 125, p. 48-61.
- \*Desponds, D. (2014), « L'inégale répartition des logements sociaux : un facteur d'injustice spatiale. Effets de la loi SRU (décembre 2000) dans l'agglomération parisienne », in Guinand S., Da Cunha, A. (dir.), *Penser et produire la ville au XXI<sup>e</sup> Siècle. Modernisation écologique, qualité urbaine et justice spatiale*, Lausanne, Presses polytechniques et universitaires romandes, p. 157-177.
- \*Desponds, D. (2016), « L'habitat social : objet de toutes les inquiétudes. Arguments et formes de mobilisation dans l'agglomération parisienne », in Desponds D., Auclair E. (dir.), *La Ville conflictuelle. Oppositions-Tensions-Négociations*, Paris, Le Manuscrit, p. 315-344.
- \*Donzelot, J. (1999), « La nouvelle question urbaine », *Esprit*, n° 11, novembre, p. 87-114.
- \*Donzelot, J. et al. (2003), *Faire société aux États-Unis et en France. Deux réponses à la fracture urbaine*, Paris, Seuil.
- \*Donzelot, J. (2004), « La ville à trois vitesses : relégation, périurbanisation, gentrification », *Esprit*, n° 303, mars-avril, p. 14-39.
- \*Driant, J.-C. et al. (2004), *Les échelles dans la ville : mobilité, mixité et choix résidentiels*, IAURIF
- \*Driant, J.-C. et al. (2015), *Analyse des facteurs et des pratiques de discriminations dans le traitement des demandes de logements sociaux à La Camy, Nevers, Paris, Plaine Commune et Rennes Métropole*, Rapport de recherche, Lab'Urba, Acsé, Défenseur des droits, Puca.
- \*Driant J.-C., Lelévrier C. (2006), « Le logement social : mixité et solidarité territoriale », in Lagrange, H., Oberti, M. (dir.), *Émeutes urbaines et protestations. Une singularité française*, Paris, Presses de Sciences Po, p. 177-193.
- \*Dubedout, H. (1983), *Ensemble, refaire la ville*, Paris, La Documentation française.
- \*Duru-Bellat, M., « Les apprentissages des élèves dans leur contexte : les effets de la composition de l'environnement scolaire », *Carrefours de l'éducation*, n° 16, juillet-décembre, p. 182-206.
- Epstein, R. (dir.) et al. (2011), *Les politiques intercommunales entre coopération, coordination et compétition. La mise en oeuvre des principes de mixité et de durabilité par les communautés d'agglomération délégataires de la gestion des aides à la pierre*, Rapport pour le Puca.
- \*Epstein, R. (2013), *La rénovation urbaine. Démolition-reconstruction de l'État*, Paris, Presses de Sciences Po.
- \*Epstein, R., Kirszbaum, T. (2003), « L'enjeu de la mixité sociale dans les politiques urbaines », *Regards sur l'actualité*, n° 292, juin, p. 63-73.
- \*Estrosi-Sassone, D., Létard, V. (2021), *Rapport d'information sur l'évaluation de la loi n° 2000-1208 du 3 décembre 2000 relative à la solidarité et au renouvellement urbains*, Sénat, mai.
- \*Fauconnier, G. (2019a), *La mise en œuvre de la loi SRU : la lettre et l'esprit ? L'application de l'article 55 dans les communes du département des Yvelines*, Thèse d'aménagement, urbanisme et géographie, Université Paris Ouest Nanterre La Défense.
- \*Fauconnier, G. (2019b), « Logement social et application de la loi SRU : la lettre plutôt que l'esprit », *Métropolitiques* (en ligne), novembre.
- \*Fauconnier, G. (2020), « Loi SRU : un objectif inaccessible ? », *Politiquedulogement.com* (en ligne), 15 juin 2020.
- \*Faure, S. (2006), « De quelques effets sociaux des démolitions d'immeubles. Un grand ensemble HLM à Saint-Etienne », *Espaces et sociétés*, n° 124-125, p. 191-206.
- \*Fitoussi, J.-P. et al. (dir.) (2004), *Ségrégation urbaine et intégration sociale*, Conseil d'analyse économique, Paris, La Documentation française.
- \*Fondation Abbé Pierre (2011), *Loi SRU pour le logement social. Le palmarès 2011 des communes*.
- \*Fondation Abbé Pierre (2018a), *L'état du mal-logement en France. Rapport annuel 2018*.



- \*Fondation Abbé Pierre (2018b), *Loi SRU : des centaines de cancrs malgré une bonne loi Palmarès 2014-2016*.
- \*Foulquier, N., Brouant, J.-P. (2013), « La mobilisation du foncier public en faveur du logement », *AJDA*, p. 616-629.
- \*Fuchs-Cessot, A. (2015), « Les quotas de logements sociaux en France », *Revue pratique de l'immobilier*, n° 2, p. 117-142.
- \*Garin-Ferraz, G., de Rudder, V. (dir.) (1991), *Loi d'orientation pour la ville, séminaire chercheurs- décideurs*, DAU, ministère de l'Équipement.
- \*Gimat, M., Pollard, J. (2016), « Un tournant discret : la production de logements sociaux par les promoteurs immobiliers », *Géographie, économie, société*, vol. 18, n° 2, p. 257-282.
- \*Gimat, M. (2017), « Jouer des « frontières » pour produire le logement social. La péréquation lors de la construction d'opérations de logement mixtes dans le Bordelais », *Métropoles* (en ligne), n° 20.
- \*Girard, V. (2011), « Où va le périurbain ? Clubbisation et dynamiques urbaines différenciées », *Métropolitiques* [En ligne], 18 juillet 2011.
- \*Gobillon, L., Vignolles, B. (2016), « Évaluation de l'effet d'une politique spatialisée d'accès au logement. La loi SRU », *Revue économique*, vol. 67, n° 3, p. 615-637.
- \*Grémion, P. (1976), *Le pouvoir périphérique. Bureaucrates et notables dans le système politique français*, Paris, Seuil.
- \*Guéranger, D. (dir.) et al. (2011), Solidarité intercommunale. Partager richesse et pauvreté ?, Rapport pour le Puca.
- \*Houard, N. (2009), *Droit au logement et mixité : les contradictions du logement social*, Paris, L'Harmattan.
- \*Houard, N., Sainte Marie, H. (dir.) (2013), *Concertation sur les attributions de logements sociaux*, Rapport des groupes de travail remis au ministre de l'Égalité des territoires et du Logement, mai.
- \*Jacquot, H. (2000), « Recentralisation, décentralisation et intercommunalité », *Études Foncières*, n° 86, p. 15-17.
- \*Jaillet, M.-C. (1999), « Peut-on parler de sécession urbaine à propos des villes européennes ? », *Esprit*, n° 11, novembre, p. 145-167.
- \*Jaillet, M.-C. (2000), « Mixité et ségrégation : de quoi parle-t-on ? » in CRPV-Paca, *Mixité et ségrégation dans la ville : le rôle de l'habitat*, 24 octobre 2000.
- \*Jaillet, M.-C. (2002), « La mixité, retour sur une notion ambiguë », Actes de la conférence-débat, Oriv, juillet.
- \*Jaillet, M.-C. (2011), « La mixité dans les politiques françaises du logement : une question « sensible » », in N. Houard (dir.), *Loger l'Europe. Le logement social dans tous ses États*, Paris, La Documentation française.
- \*Jégouzo, Y. (2001), « Droit de la ville et droit dans la ville », *Revue française d'action sociale*, juillet-septembre, p. 57-70
- \*Jourdheuil, A.-L. (2017), « Le logement social produit par les promoteurs immobiliers privés. L'émergence d'une coopération déséquilibrée entre bailleurs sociaux et promoteurs », *Métropoles* [En ligne], n° 20, 15 juin 2017.
- \*Kirszbaum, T. (2007), *Les élus, la République et la mixité. Variations discursives et mise en débat de la norme nationale de mixité dans neuf communes franciliennes*, Rapport pour le Puca.
- \*Kirszbaum, T. (2008), *Mixité sociale dans l'habitat. Revue de la littérature dans une perspective comparative*, Études & Recherches de la Halde, Paris, La Documentation française.
- \*Kirszbaum, T. (2011), « Le logement social dans l'impensé de la ville multiethnique », in N. Houard (dir.), *Loger l'Europe. Le logement social dans tous ses États*, Paris, La Documentation française, p. 316-342.
- \*Kirszbaum, T. (2014), « Mobilité résidentielle et mixité urbaine : les conditions d'une politique équitable », *Cahiers Grand Lyon Vision solidaire*, n° 5, p. 95-101.
- \*Kirszbaum, T. (2018), « Le facteur racial dans les politiques du logement social : diversité et (anti)discrimination aux États-Unis et en France », in Sabbagh, D., Simonet M. (dir.), *Comparaisons franco-américaines*, Rennes, Presses universitaires de Rennes.

- \*Kirszbaum, T., Epstein, R. (2010), « Synthèse de travaux universitaires et d'évaluation de la politique de la ville », in Goulard, F., Pupponi, F., *Rapport d'information fait au nom du Comité d'évaluation et de contrôle des politiques publiques sur l'évaluation des aides aux quartiers défavorisés*, Tome II, octobre.
- \*Kirszbaum, T. et al. (2021), *Promouvoir le logement social dans les communes déficitaires : les facteurs influençant les (non)décisions locales en France et aux États-Unis*, Rapport de recherche ISP/CNRS, Caisse des dépôts et consignations, Plan urbanisme construction architecture, Union sociale pour l'habitat, Défenseur des droits, Commissariat général à l'égalité des territoires, juin.
- \*Kleinhans, R. (2004), « Social Implications of Housing Diversification in Urban Renewal: A Review of Recent Literature », *Journal of Housing and the Built Environment*, vol. 19, n° 4, p. 367-90.
- \*Launay, L. (2012), « Des HLM dans les beaux quartiers. Les effets de la politique de mixité sociale à Paris », *Métropolitiques* (revue en ligne), novembre.
- \*Lefebvre, H. (1968), *Le droit à la ville*, Paris, Anthropos.
- \*Lelévrier, C. (2004), « Que reste-t-il du projet social de la politique de la ville ? », *Esprit*, n° 303, mars-avril, p. 65-77.
- \*Lelévrier, C. (2010), « La mixité dans la rénovation urbaine : dispersion ou re-concentration ? », *Espaces et sociétés*, n° 140-141, janvier-février, p. 59-74.
- \*Lelévrier, C. (2018), « Mixité sociale : pourquoi tant de controverses », in *Regards sur la mixité sociale Comment les villes construisent le vivre-ensemble*, Observatoire des mixités sociales, Habitat et humanisme.
- Lescloupé, C. (2015), *Lutter pour se préserver. Les stratégies d'une intercommunalité face aux dispositifs contraignant à construire du logement social de 2000 à aujourd'hui*, Mémoire de Master 2, UFR : science politique, Université Panthéon-Sorbonne, Paris I.
- \*Levasseur, S. (2016), « La loi SRU et les quotas de logements sociaux : bilan et perspectives », *Revue française des affaires sociales*, n° 3, p. 113-149.
- \*Levasseur, S. (2018), *Quota de logements sociaux et coûts liés à la scolarisation des jeunes enfants*, Sciences Po OFCE Working Paper, n° 8, février.
- \*Levron, C. (2007), *La loi SRU, une loi en péril ?*, Mémoire de Science sociale/Sociologie-économie, Université Paris X Nanterre.
- \*Lussault, M. (2009), *De la lutte des classes à la lutte des places*, Paris, Grasset.
- \*Madoré, F. (2004), *Ségrégation sociale et habitat*, Rennes, Presses universitaires de Rennes.
- \*Maurin, É. (2004), *Le Ghetto français. Enquête sur le séparatisme social*, Paris, Seuil.
- \*May, N. et al. (dir.) (1998), *La ville éclatée*, La Tour d'Aigues, Éditions de l'Aube.
- \*Monmousseau, F. (2009), *Ségrégation sociale et intervention publique : analyse économique d'une politique d'incitation à la production de logements sociaux*, Thèse de sciences économiques, Université Panthéon-Sorbonne, Paris I.
- \*Nicol, C. (2015), « Une belle bataille droite-gauche », *Acteurs publics*, novembre-décembre, p. 136-138.
- \*Oberti, M., Prêteceille, É. (2004), « Les classes moyennes et la ségrégation urbaine », *Éducation et sociétés*, vol. 2, n° 14, p. 135-153.
- \*Paugam, S. et al. (2017), *Ce que les riches pensent des pauvres*, Paris, Le Seuil.
- \*Pinçon, M., Pinçon-Charlot, M. (2007), *Les ghettos du Gotha. Comment la bourgeoisie défend ses espaces*, Paris, Le Seuil.
- \*Pinçon, M., Pinçon-Charlot, M. (2013), *La violence des riches*, Paris, La Découverte.
- \*Prêteceille, É. (2006), « La ségrégation sociale a-t-elle augmenté ? La métropole parisienne entre polarisation et mixité », *Sociétés contemporaines*, n° 62, p. 69-93.
- \*Reci (Ressources pour l'égalité des chances et l'intégration) (2020), *Les Conventions intercommunales d'attribu-*

- tion : une opportunité pour concilier la mixité sociale et l'égalité de traitement ?, Note technique, janvier.
- \*Repentin, T. (2021), *Rapport de la commission nationale SRU*, 27 janvier.
  - \*Rivière, J. (2014), « Le «Neuilly caennais» en campagne municipale », *Actes de la recherche en sciences sociales*, vol. 4, n° 204, p. 24-45.
  - \*Robert, F. (2020), « Produire du logement social sans construire. Les politiques d'acquisition de logements privés par les bailleurs sociaux (1977-2018) », *Métropolitiques* (en ligne), janvier.
  - \*Rol-Tanguy, F., Sablic, L. (2021), « Loi SRU : quand l'implication citoyenne permet une loi audacieuse », *Métropolitiques* (en ligne), mai.
  - \*Rosenbaum, J. E. et al. (1998), « Lake Parc Place: A Study of Mixed-Income Housing », *Housing Policy Debate*, vol. 9, n° 4, p. 703-772.
  - \*Rousseau, M. (2017), « La densité fait-elle la mixité ? Politiques de densification et inégalités territoriales dans l'agglomération de Lyon », *Sociétés contemporaines*, vol. 3, n° 107, p. 23-50.
  - \*Sala Pala, V. et al. (2020), *Attribution de logements sociaux, politiques de peuplement et intercommunalités Quelles recompositions ?*, Rapport de recherche, Laboratoire Triangle, Université Jean Monnet de Saint-Étienne, novembre.
  - \*Schone, K. (2013), « Construction de logements sociaux et stratégies électorales locales », *Revue économique*, vol. 64, n° 5, p. 833-856.
  - \*Selod, H. (2004), « La mixité sociale et économique », in Maurel, F. et al. (dir.), *Villes et économie*, Paris, La Documentation française.
  - \*Simon, P. (1995), « La politique de la ville contre la ségrégation, ou l'idéal d'une ville sans divisions », *Annales de la recherche urbaine*, n° 68-69, septembre-décembre, p. 26-33
  - \*Stébé, J.-M. et al. (2016), *Idées reçues sur le logement social*, Paris, Le Cavalier Bleu.
  - \*Subra, P. (2006), « Heurts et malheurs d'une loi anti-ségrégation : les enjeux géopolitiques de la loi Solidarité et renouvellement urbain (SRU) », *Hérodote*, n° 122, p. 138-171.
  - \*Taïeb G., Gnonlonfoun F. (2016), « Lutte contre la ségrégation territoriale, répartition équitable des charges entre les communes : les difficultés pratiques de mise en œuvre, de principes communément admis », *Revue foncière*, n° 9, janvier-février.
  - \*Tanter A., Toubon J.-C. (1983), *Stratégies de transformation sociale des secteurs dévalorisés. L'utilisation locale de la procédure HVS*, IAURIF, décembre.
  - \*Tiebout, C. (1956), « A Pure Theory of Local Expenditures », *Journal of Political economy*, vol. 64, n° 5, p. 416-424.
  - \*Toubon, J.-C. (1998), « L'attribution des logements sociaux. Modalités et pratiques », *Migrations Société*, vol. 10, n° 60, 1998, p. 65-82.
  - \*Vanoni, D, Robert, C. (2007), *Logement et cohésion sociale. Le mal-logement au coeur des inégalités*, Paris, La Découverte, 2007.
  - \*Verdugo, G. (2011), « Fragmentation urbaine et chocs économiques : deux déterminants de l'offre de logements sociaux en France », *Économie et Statistique*, vol. 446, n° 1, p. 3-24.
  - \*Vignolles B. (2013), *Logement social, ségrégation spatiale et marchés immobiliers en France : l'exemple de l'évaluation de l'article 55 de la loi relative à la Solidarité et au Renouvellement Urbain (SRU)*, Rapport de l'Option Formation à la Recherche (OFPR) de 3<sup>e</sup> année de l'ENSAE, 2012-2013.
  - \*Vignolles, B. (2014), « Les dynamiques locales dans le logement social de 1999 à 2011 : l'effet de la loi SRU », *Le point sur : observation et statistiques*, CGDD, n° 195, octobre.

# Le Comité d'histoire

Créé en 1995, le Comité d'histoire ministériel a pour mission de promouvoir une analyse historique des politiques publiques menées par les ministères concernés notamment dans les domaines de l'écologie et de la biodiversité, du développement durable, de l'énergie, du climat, des risques, des mobilités, de la mer ainsi que dans ceux de la ville, de l'urbanisme et du logement.

Le Comité d'histoire s'appuie sur un conseil scientifique, composé de chercheurs et de spécialistes reconnus. Celui-ci définit ses priorités d'intervention en matière d'histoire et de mémoire des administrations, des politiques publiques menées ainsi que des techniques, des métiers et des pratiques professionnelles. Le Comité cherche également à répondre aux attentes exprimées par les milieux académiques et par les services, les opérateurs et les partenaires des ministères qui souhaitent éclairer, par un regard attentif au passé, les enjeux contemporains. Ses actions s'appuient plus particulièrement sur l'instauration de dialogues entre le monde de la recherche en histoire et en sciences humaines et le monde des praticiens, aussi bien témoins de périodes passées qu'acteurs d'aujourd'hui.

Le Comité soutient et accompagne ainsi scientifiquement et financièrement des études et des recherches. Il publie la revue *Pour mémoire* sur papier (2 000 exemplaires) et sur Internet, avec près de 50 numéros disponibles à ce jour. Il organise, souvent en partenariat, des colloques et des journées d'études dont il diffuse les actes dans des numéros spéciaux de la revue. Il peut favoriser la publication d'ouvrages de référence. Pour les besoins de la recherche, il constitue un fonds d'archives orales d'acteurs des politiques ministérielles. Enfin il gère un centre documentaire de plus de 4 000 ouvrages.

# Le Comité d'histoire ministériel

## L'ORGANISATION DU SECRÉTARIAT DU COMITÉ D'HISTOIRE

### ★ Secrétaire

**Philippe Caron**

ingénieur général des ponts, des eaux et des forêts

secrétaire général

du Conseil général de l'Environnement et du Développement durable

Tél. : 01 40 81 68 23

philippe.caron

@developpement-durable.gouv.fr

### ★ Secrétaire-délégué

**Patrick Février**

administrateur général h.

Tél. : 01 40 81 21 73

patrick.fevrier

@developpement-durable.gouv.fr

### ★ Adjoint au secrétaire délégué

**N....**

chargé de mission

Tél. : 01 40 81 .. ..

n...@developpement-durable.gouv.fr

### ★ Événementiel, édition

**Marc Desportes**

chargé de mission

Tél. : 01 40 81 62 17

marc.desportes

@developpement-durable.gouv.fr

### ★ Études-recherches

**Samuel Ripoll**

chargé de mission

Tél. : 01 40 81 26 63

samuel.ripoll

@developpement-durable.gouv.fr

### ★ Documentation communication électronique

**Nicole Boudard-Di-Fiore**

documentaliste

Tél. : 01 40 81 36 83

nicole.boudard-di-fiore

@developpement-durable.gouv.fr

## LE CONSEIL SCIENTIFIQUE

### **Dominique Barjot**

Professeur émérite d'histoire contemporaine à l'Université Paris IV

### **Bernard Barraqué**

Directeur de recherche émérite au CNRS, AgroParisTech

### **Alain Beltran**

Directeur honoraire de recherches CNRS, Université Paris I, laboratoire SIRICE (UMR 8138)

### **Florian Charvolin**

Chargé de recherche au CNRS, Centre Max Weber (UMR 5283)

### **Kostas Chatzis**

Chargé de recherches IFSTTAR, laboratoire Techniques, Territoires, Sociétés (LATTS, UMR 8134)

### **Florence Contenay**

Inspectrice générale de l'Équipement honoraire

### **Andrée Corvol Dessert**

Présidente d'honneur du Groupe d'Histoire des Forêts Françaises, Directrice de recherche émérite au CNRS, Membre de l'Académie d'Agriculture de France

### **Gabriel Dupuy**

Professeur émérite à l'Université Paris I

### **Jean-Michel Fourniau**

Directeur de recherches à l'IFSTTAR

### **Stéphane Frioux**

Maître de conférences en histoire contemporaine à l'Université Lumière de Lyon 2, laboratoire LARHRA (UMR 5190)

### **Philippe Genestier**

Professeur à l'ENTPE, laboratoire EVS-RIVES (UMR 5600)

### **Anne-Marie Granet-Abisset**

Professeur d'histoire contemporaine, Université Pierre Mendès-France Grenoble, laboratoire LARHRA (UMR 5190)

### **André Guillerme**

Professeur émérite d'histoire des techniques au CNAM

### **Bertrand Lemoine**

Directeur honoraire de recherche au CNRS, Centre André Chastel (UMR 8150)

### **Alain Monferrand**

Ancien secrétaire-délégué du Comité d'histoire

### **Arnaud Passalacqua**

Professeur en aménagement et urbanisme à l'École d'Urbanisme de Paris, Lab'URBA (EA 7374)

### **Antoine Picon**

Directeur de recherche à l'École des Ponts ParisTech, Professeur à la Harvard Graduate School of Design

### **Anne Querrien**

Ancienne directrice de la rédaction de la revue « Les Annales de la Recherche urbaine »

### **Thibault Tellier**

Professeur d'histoire contemporaine à l'Institut d'études politiques de Rennes, laboratoire IRHiS (UMR 8529)

### **Hélène Vacher**

Professeur émérite à l'École Nationale Supérieure d'Architecture de Nancy, laboratoire LHAC

### **Loïc Vadelorge**

Professeur d'histoire contemporaine à l'université Gustave Eiffel



## « pour mémoire »

## la revue du comité d'Histoire

rédaction ★ Tour Séquoia - bureau 30.01

92055 La Défense cedex

téléphone : 01 40 81 15 38

comite.histoire@developpement-durable.gouv.fr

fondateurs de la publication ★ Pierre Chantereau et Alain Billon

directeur de la publication ★ Philippe Caron

rédacteur en chef ★ Patrick Février

coordination éditoriale ★ Marc Desportes

conception graphique de la couverture ★ d'après la société Amarante Design graphique,  
53 rue Lemercier - Paris 75017

crédit photo couverture ★ Logements sociaux de la résidence HLM « Le Cirque » à Gentilly (94) © A. Bouissou / Terra

crédits photos ★ Tous droits réservés  
et les photographes du Ministère

réalisation graphique ★ Eric Rillardon

impression ★ couverture ★ Intérieur ★ SG/DAF/SET/SET2

ISSN ★ 2678-8349

ISSN ressource en ligne ★ 2266-5196



imprimé sur du papier certifié écolabel européen

*Vous souhaitez consulter les ressources du secrétariat du comité d'Histoire... Vous pensez que votre témoignage peut éclairer l'histoire du ministère de la Transition écologique et des administrations dont il est l'héritier... Vous avez connaissance d'archives, de documents divers, d'objets intéressants l'histoire de ces administrations, alors...*

## POUR NOUS CONTACTER

Conseil général de l'Environnement et  
du Développement durable  
Secrétariat du comité d'Histoire  
Tour Séquoia - 92055 La Défense cedex  
tél : +33 (0)1 40 81 21 73  
courriel : comite.histoire@developpe-  
ment-durable.gouv.fr

## OÙ NOUS RETROUVER ?

Internet : [www.ecologie.gouv.fr/memoire-  
du-ministere](http://www.ecologie.gouv.fr/memoire-du-ministere)  
[www.archives-orales.developpement-  
durable.gouv.fr/index.html](http://www.archives-orales.developpement-durable.gouv.fr/index.html)  
Intranet : [intra.comite-histoire.cgedd.i2/](http://intra.comite-histoire.cgedd.i2/)





**MINISTÈRES  
TRANSITION ÉCOLOGIQUE  
COHÉSION DES TERRITOIRES  
MER**

*Liberté  
Égalité  
Fraternité*

**Conseil général de  
l'Environnement et du  
Développement durable**

Tour Séquoia - 92055 La Défense cedex  
Tél : +33 (0)1 40 81 21 73  
[www.ecologie.gouv.fr](http://www.ecologie.gouv.fr)