

Pour comprendre les performances inégales des communes "SRU"

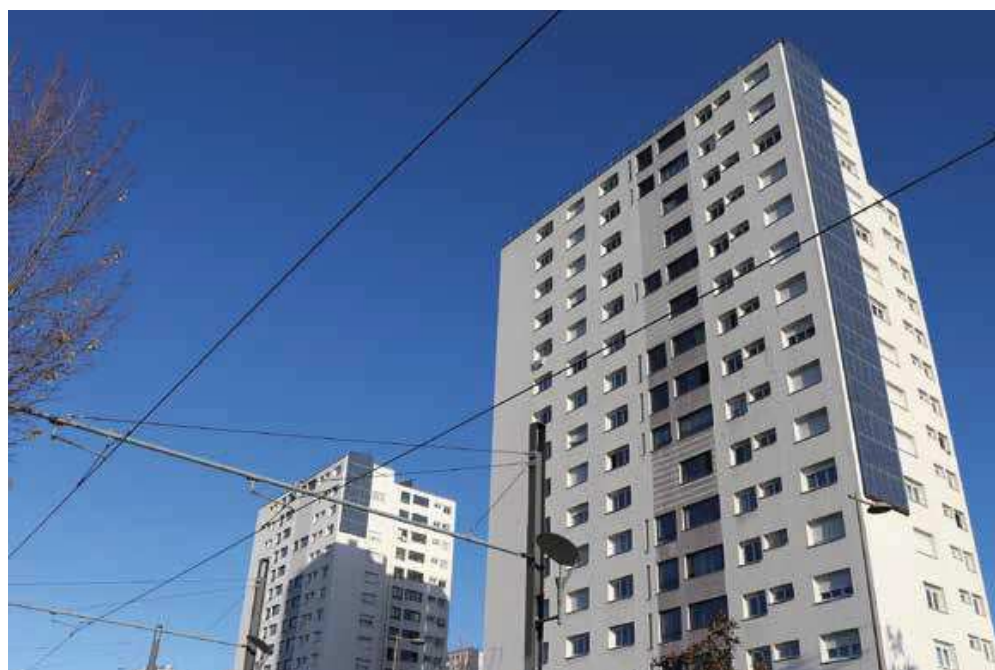
20 ans après l'adoption de l'article 55 de la loi SRU, plusieurs institutions (l'USH, le Puca, le Défenseur des droits, la Caisse des Dépôts) ont souhaité comprendre les facteurs qui influencent l'atteinte ou non des objectifs voulus par le législateur. Thomas Kirszbaum, sociologue, chercheur associé à l'Institut des sciences sociales du politique, et auteur de cette recherche, analyse ce qui se joue dans les communes déficitaires.

observées à l'échelle de chaque commune déficitaire dans la période comprise entre 2002 et 2016. Les enquêtes locales ont été menées sur le territoire de trois intercommunalités : la Communauté d'agglomération du Bassin d'Arcachon Sud-Pôle Atlantique, le Conseil de territoire du Pays d'Aix et

On célébrait en décembre 2020 le vingtième anniversaire de la loi Solidarité et renouvellement urbains (SRU) qui, à travers son fameux article 55, obligeait toutes les communes de plus de 3 500 habitants (1 500 habitants en Île-de-France) (1) à disposer d'ici 2020 d'au moins 20 % de logements sociaux parmi leurs résidences principales, en les soumettant à des sanctions notamment financières en cas de non-réalisation de leurs obligations de rattrapage fixées par périodes de trois ans. Dénoncé par ses détracteurs comme inutilement punitif, attentatoire au principe de la libre administration des collectivités territoriales et aveugle aux contraintes pesant sur la production du logement social, le dispositif de l'article 55 n'en a pas moins été constamment renforcé au fil de ses nombreuses réformes. La loi Duflot du 18 janvier 2013 a ainsi porté le seuil légal de logements sociaux à 25 % (2) à l'horizon 2025 (3). Pourtant, même si le mécanisme de l'article 55 a indéniablement enclenché une dynamique de construction dans une partie des communes concernées, plus de la moitié d'entre elles n'avaient pas atteint leurs objectifs au cours de la dernière période triennale 2017-2019.

UNE APPROCHE STATISTIQUE ET QUALITATIVE

Une recherche menée entre 2017 et 2020 tente d'expliquer ces performances contrastées (4). L'hypothèse générale est que l'atteinte ou non des objectifs de production HLM dépend d'une combinaison de facteurs internes (ou endogènes) et externes (ou exogènes) aux communes soumises à l'obligation de rattrapage. Parmi les facteurs internes,



ERIC BARECOU

ont été étudiées les caractéristiques sociales, résidentielles et politiques des communes. Parmi les facteurs externes figurent les caractéristiques de l'environnement socio-urbain et institutionnel des communes. Il s'agissait notamment de vérifier si la proximité de quartiers de la politique de la ville (QPV) alimente des représentations négatives sur le logement social et la crainte d'une importation des "problèmes" associés à ces quartiers. Il s'agissait aussi d'apprécier le rôle d'impulsion des intercommunalités et la manière dont l'État local exerce ses pouvoirs de sanction. La recherche combine une analyse statistique multivariée et des enquêtes locales. Les variables statistiques ont été

Une partie des communes déficitaires connaît une hausse de la construction de logements sociaux, mais la spécialisation territoriale et sociale demeure.

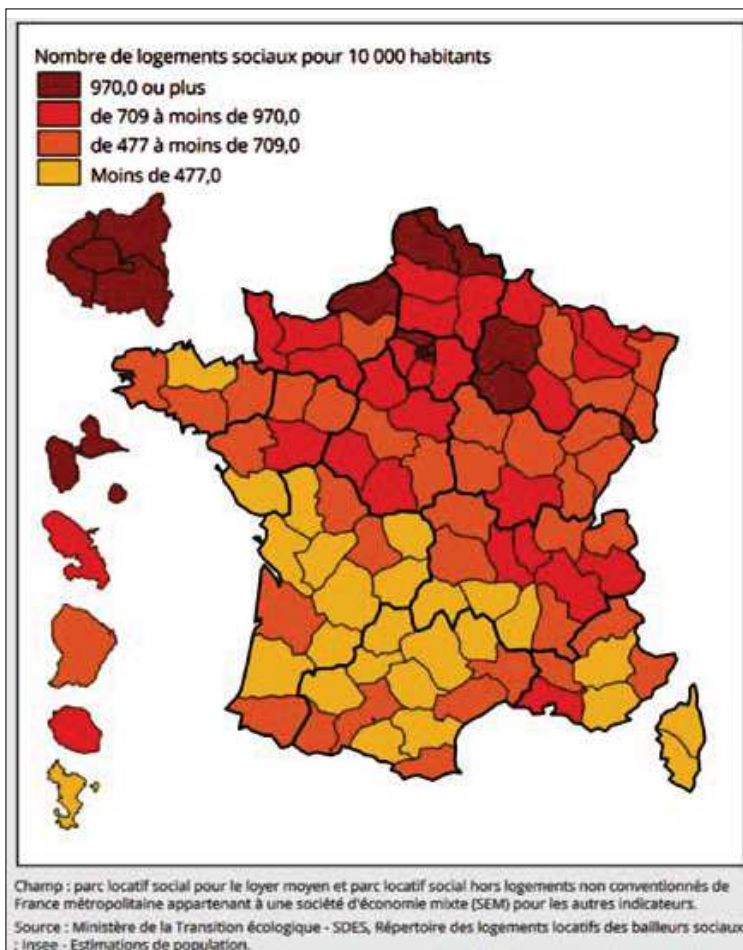
la Communauté d'agglomération Melun Val-de-Seine. Une centaine d'acteurs ont été interrogés dans divers secteurs de l'action publique locale : élus locaux, techniciens des collectivités locales, agents de l'État et des établissements publics fonciers, acteurs HLM et associations de riverains. Il s'agissait d'identifier quels étaient, de leur point de vue, les facteurs les plus significatifs associés à l'atteinte ou non des objectifs de la loi SRU. Il s'agissait aussi d'introduire des variables non prises en compte dans l'analyse statistique menée à l'échelle nationale (problématique du foncier, outils d'urbanisme, mobilisations de riverains, logiques d'attribution des logements sociaux...).

LOGIQUES ET FACETTES DE L'ENTRE-SOI

Dans les communes les plus retardataires, les élus locaux invoquent souvent les contraintes liées aux caractéristiques physiques, immobilières ou foncières de leur territoire. Mais ces facteurs internes aux communes fournissent une explication seulement partielle aux faibles performances qu'elles enregistrent : des communes confrontées aux mêmes types de contraintes respectent de manière très inégale les obligations découlant de l'article 55. Mobiliser du foncier tout en luttant contre l'artificialisation des sols suppose de déployer une gamme d'outils opérationnels (veille sur les déclarations d'intention d'aliéner, constitution de réserves foncières, exercice du droit de préemption urbain, inscription d'emplacements réservés ou de secteurs de mixité sociale dans les PLU,...) dont la sous-utilisation est manifeste dans les communes retardataires. Des résultats médiocres au regard de la loi SRU semblent refléter d'abord une volonté politique déficiente quand il s'agit de définir une stratégie de diversification de l'habitat et de se doter des moyens opérationnels pour atteindre cet objectif. Dans ces communes, le projet politique des maires vise plutôt à préserver les équilibres sociaux existants, quand bien même ces équilibres traduiraient une spécialisation sociale. Pour expliquer les résistances locales à la loi SRU, des observateurs ont ainsi évoqué un "refus de la mixité sociale (...) significatif d'une forme d'apartheid rampant" (5) ou encore une logique de "clubbisation" fondée sur des politiques "exclusivistes" et "ségréguionnistes"; au sens où "elles excluent volontairement certaines catégories de la population" (6)

L'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. Les communes abritant le moins de ménages pauvres remplissent



La carte reflète des résultats disparates qui ne relèvent pas uniquement du caractère plus ou moins urbanisé des départements.

le mieux leurs obligations vis-à-vis de la loi SRU. À l'inverse, les communes les moins diverses au plan ethno-racial sont les moins performantes – leur 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 (7). L'hypothèse d'une "exclusion ethno-raciale" semble en effet accréditée par l'observation d'une corrélation forte entre l'immigration et le nombre de logements sociaux produits pour 1 000 habitants (8). L'analyse statistique multivariée dessine ainsi l'image de communes politiquement conservatrices, dont les piètres

résultats au regard de l'article 55 de la loi SRU pourraient refléter le souci de protéger une identité considérée comme menacée par le logement social – celui-ci étant associé, dans l'esprit des élus comme des résidents, à des populations minoritaires. Différents paramètres socio-politiques viennent appuyer cette hypothèse, à commencer par l'orientation politique des communes les plus retardataires, plus marquée à droite que les autres. Les enquêtes menées localement confirment le caractère assez fortement prédictif de l'orientation politique des maires, même si les oppositions à la loi SRU qui s'exprimaient frontalement dans les années 2000, et qui émanaient pour l'essentiel d'élus locaux de droite, ont beaucoup perdu en vigueur. Dans les communes les plus retardataires, 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. Les acteurs locaux désignent en particulier les propriétaires occupants à la retraite comme le groupe social le plus réfractaire au logement social. Dans les réunions publiques ou lors de discussions informelles avec les élus, ces résidents expriment des inquiétudes concernant le risque de voir leur patrimoine immobilier se déprécier. À mots plus ou moins couverts, ils n'hésitent pas non plus à stigmatiser les locataires HLM. Mais lorsqu'ils se constituent en association afin d'être reconnus comme des interlocuteurs légitimes, ces habitants s'abstiennent généralement d'exprimer une aversion pour le logement social et ses locataires.

L'IMAGE DU LOGEMENT SOCIAL CHANGE

Les élus les plus réfractaires à la loi SRU ne se privent d'ailleurs pas d'invoquer les mobilisations d'habitants pour justifier leur inaction. Mais, avec la flambée des prix de l'immobilier, le logement social s'avère une ressource clientéliste précieuse. Selon les élus interrogés, c'est

Loi SRU

Article.55

avec l'emploi, la principale demande qui leur est adressée. De plus en plus d'élus sont désormais convaincus de l'atout que constitue le logement social pour le développement de leur territoire quand celui-ci est confronté aux problématiques du vieillissement, de l'exode des jeunes, de la fermeture des écoles ou de l'engorgement des axes de circulation. Afin de convaincre leurs administrés, ils convoquent alors un argument décisif : ces logements sont avant tout destinés aux habitants de la commune, notamment aux jeunes décohabitants et aux personnes âgées, et non à des populations extérieures. La localisation des constructions HLM, leur qualité urbaine, architecturale et environnementale, mais aussi la qualité de la gestion des bailleurs sociaux, jouent également un rôle majeur dans leur acceptation politique et sociale. Dans les trois territoires étudiés, l'ensemble des partenaires s'attache à réussir l'insertion, voire l'invisibilisation des logements sociaux dans le paysage urbain (9). 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 peuvent puiser leurs arguments. Pour justifier le refus du logement social dans les communes déficitaires, il était courant dans les années 2000 de convoquer ces grandes cités HLM, objets de toutes les représentations fantasmatisques associant logement social, ghettoïsation, pauvreté, insécurité, trafics, immigration et islam. Mais on observe ces dernières années une moindre centralité de ces quartiers comme figure "repoussoir" servant à justifier l'absence de dynamique en faveur du logement social. S'est amenuisée en particulier la crainte de voir la population des cités "déferler" du fait des projets de rénovation urbaine engagés dans les mêmes agglomérations. Sauf exception, il n'est en effet plus question aujourd'hui, dans aucun des territoires étudiés, de reconstruire dans ces communes les logements HLM démolis dans les quartiers en renouvellement urbain. L'éventualité du relogement de ménages consécutif aux démolitions dans les quartiers "Anru"

En dépit d'un bilan national en légère progression sur la période 2017-2019, certaines régions se distinguent par un engagement insuffisant des communes déficitaires.

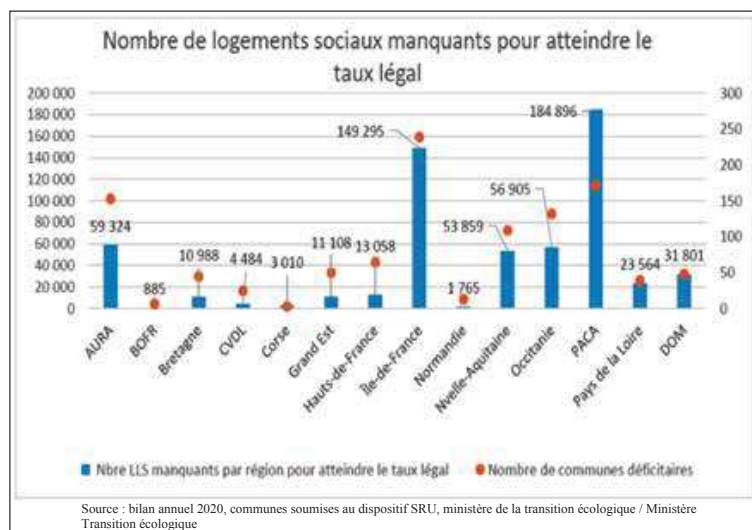
est un sujet plus tabou encore, que ni les agents de l'État ni les bailleurs sociaux n'osent aborder avec les élus de ces communes.

PRÉFÉRENCE COMMUNALE ET ATTRIBUTIONS

Force est de constater que nulle part la production de HLM dans les communes "SRU" ne s'inscrit dans une stratégie de rééquilibrage territorial de l'offre sociale, ni de diversification du peuplement des communes déficitaires. Les élus de ces communes récusent l'idée d'une mixité sociale "par le bas" que permettrait l'arrivée de ménages issus de milieux populaires, voire de mixité tout court dans les communes les plus bourgeoises, dont ces élus assument et valorisent au contraire l'identité spécifique. Une récente étude de France Stratégie confirme également le faible impact de la loi SRU sur la ségrégation résidentielle (10).

communale fait alors l'objet de tractations et d'ajustements avec les organismes d'HLM et les autres réservataires.

Contrairement à certaines attentes, les logiques communales en faveur du *statu quo* résidentiel se vérifient à l'échelle des agglomérations où les coalitions pilotant les structures intercommunales peuvent trouver préférable de conserver en l'état la stratification sociale de l'espace (11). Dans les trois terrains étudiés, l'enjeu du logement social reste largement à l'abri des controverses politiques. Les maires des communes déficitaires sont rarement interpellés par leurs collègues des communes populaires où se concentre l'habitat social. Les EPCI se sont certes affirmés à des degrés divers comme des espaces d'analyse des besoins et de conception d'outils d'aide à la production de HLM. Mais s'ils peuvent faciliter la mise en œuvre des politiques municipales, ils n'impulsent



Dans les trois territoires étudiés, la maîtrise de l'attribution des logements sociaux produits à la faveur de la loi SRU est la pierre angulaire de stratégies visant à préserver le *statu quo* social, ethno-racial et territorial. Tous les élus assument et revendiquent une "préférence communale" conférant un avantage aux populations résidentes dans l'accès aux nouveaux logements sociaux. Les services municipaux – et souvent les élus en personne – investissent fortement le processus d'attribution des logements sociaux afin de prioriser les candidatures d'habitants de la commune. La préférence

pas véritablement, sur les terrains étudiés, de politique propre. Aucune des trois intercommunalités examinées ne s'est affirmée en particulier comme un espace de fabrication d'une norme de mixité de l'habitat qui s'imposerait aux communes-membres. Si volontarisme il y a, il est avant tout le fait des municipalités, lesquelles peuvent trouver des ressources au sein de l'EPCI pour les accompagner dans leurs démarches.

DE L'IMPORTANCE DES POUVOIRS DE SANCTION

Plus sûrement que l'impulsion des intercommunalités, c'est le

renforcement de la contrainte exercée par l'État qui a joué un rôle dans l'amélioration des performances communales constatée à partir des années 2010. En interdisant le reversement des pénalités aux EPCI et en donnant au préfet la possibilité de majorer jusqu'à cinq fois le prélèvement sur les communes déficitaires, la loi Duflot de 2013 a certainement eu un effet catalyseur. De plus en plus isolées sont les communes aisées qui persistent à opter pour le paiement de l'amende, même si les élus redoutent moins le prélèvement financier que l'arrêté de carence et la perte de souveraineté qui peut en découler. Sous réserve de l'exercice effectif de ses prérogatives par le préfet, le constat de carence équivaut en effet à une quasi mise sous tutelle du droit de l'urbanisme et du pouvoir d'attribution des municipalités. L'analyse statistique menée au niveau national met bien en évidence 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. 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. Les enquêtes de terrain indiquent néanmoins que le constat de carence n'a d'impact que si le préfet exerce effectivement la plénitude de ses prérogatives. Le territoire le plus performant parmi les trois étudiés, est aussi celui où l'État local exerce la pression la plus forte sur les communes. Inversement, c'est dans le territoire où l'État se montre le plus conciliant, derrière un affichage de fermeté, que les performances des communes sont les moins élevées.

UNE MIXITÉ SOCIALE TOUJOURS EN DÉFAUT

Pour conclure, l'analyse quantitative et qualitative de la mise en œuvre de

l'article 55 de la loi SRU fait nettement ressortir trois variables influençant la dynamique de production d'une offre de logement social dans les communes déficitaires : une population âgée peu ouverte à la diversité, la stratégie politique des maires et l'exercice de leurs prérogatives par les préfets. Ces variables font ainsi apparaître les trois acteurs-clés du processus de décision conduisant les communes à se conformer ou non à la loi : les habitants, les maires et les préfets. Entre un État garant d'une norme de cohé-



DAMIEN VALENTE-TERRA

sion territoriale et des habitants cherchant à préserver leur entre-soi résidentiel, les maires se trouvent dans une position charnière. Ils procèdent à des arbitrages les conduisant tantôt à satisfaire les demandes d'exclusion de leurs administrés, tantôt – et c'est de plus en plus le cas – à se ranger du côté de la loi. À côté de ce jeu à trois – les habitants, le maire et l'État –, les autres acteurs se présentent avant tout comme des facilitateurs au service des maires déterminés à mettre leur commune en conformité avec la loi. Les techniciens des villes, des intercommunalités et des établissements publics fonciers apportent aux maires les outils pouvant aider à surmonter les difficultés techniques – réelles dans bien des communes – liées aux contraintes foncières et de préservation des espaces naturels. Les bailleurs sociaux jouent le jeu de la banalisation de leur patrimoine pour en faciliter l'acceptation sociale, de même qu'ils acceptent massivement de mettre en œuvre un principe de la préférence communale

Le constat de carence, quand il est pleinement appliqué, a des effets sur la dynamique de production de logements sociaux.

au stade de l'attribution des nouveaux logements. Enfin, ils garantissent aux élus de bonne volonté une parfaite étanchéité entre leur territoire et celui des quartiers de la politique de la ville. Avec la loi d'orientation pour la Ville de 1991 puis la loi Solidarité et renouvellement urbains de 2000, la stratégie nationale de lutte contre la ségrégation résidentielle reposait sur l'idée d'une complémentarité entre les démolitions réalisées dans les quartiers de la politique de la ville et la reconstruction d'une partie au moins de ces logements dans les communes déficitaires, avec l'idée sous-jacente d'y accueillir des ménages relogés qu'il s'agissait de disperser dans l'espace. Les exemples étudiés montrent qu'il y a loin entre cette rationalisation initiale et les pratiques locales. ■

Thomas KIRSZBAUM

(1) Les communes visées doivent appartenir à des agglomérations ou intercommunalités de plus de 50 000 habitants comprenant au moins une commune de plus de 15 000 habitants.

(2) Une petite minorité de communes dont la situation "ne justifie pas un renforcement des obligations de production" restent soumises au seuil de 20 %.

(3) Le projet de loi dit "4D" en cours de discussion prévoit la suppression de l'échéance de 2025, ce qui rendrait permanente l'obligation découlant de la loi SRU.

(4) Cette recherche intitulée "Promouvoir le logement social dans les communes déficitaires : les facteurs influençant les (non) décisions locales en France et aux États-Unis", a été conduite avec le 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. Conduite par Thomas Kirszbaum (Paris Saclay), Edward G. Goetz et Yi Wang (Center for Urban and Regional Affairs, University of Minnesota), cette recherche comporte un volet comparatif avec les États-Unis qui n'est pas présenté dans le présent article.

(5) 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.

(6) Charmes, É. (2011), *La ville émietlée. Essai sur la cluïbbisation de la vie urbaine*, Paris, Puf.

(7) L'hypothèse est que les localisations géographiques des descendants d'immigrés, notamment ceux dont les deux parents sont immigrés, diffèrent peu de celles de leurs parents, comme l'a montré l'enquête TeO.

(8) Le pourcentage d'immigrés (en particulier d'origine africaine) est également positivement corrélé aux variables de l'atteinte ou non des objectifs triennaux et de l'appartenance ou non au groupe des communes les moins performantes, mais cette corrélation n'est pas statistiquement significative dans une majorité de périodes étudiées.

(9) Sur cette logique d'invisibilisation du logement social, voir Desage, F. (2016), "Un peuplement de qualité". Mise en œuvre de la loi SRU dans le périurbain résidentiel aisé et discrimination discrète", *Gouvernement et action publique*, 3, n°3, p. 83-112.

(10) Cusset, P.-Y. et al. (2021), *La meilleure répartition des logements sociaux a-t-elle fait progresser la mixité sociale ?*, France Stratégie, février.

(11) Voir aussi 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 ; 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.