



19 mai 2021

...la mission d'évaluation sur

## LA LOI SRU : NI TOTEM NI TABOU POUR UN OBJECTIF MIEUX ACCEPTÉ

La commission des affaires économiques a approuvé, le 19 mai, le rapport présenté par Dominique Estrosi Sassone et Valérie Létard sur l'évaluation de l'article 55 de la loi SRU, **20 ans après son adoption et quelques semaines avant sa réforme dans le [projet de loi 4D](#)**. Il est le fruit de trente auditions, trois déplacements, dans le Nord, les Yvelines et les Alpes-Maritimes, et au total de la **consultation de près de 400 maires**.

[L'article 55 de la loi de solidarité et renouvellement urbain du 13 décembre 2000](#) suscite toujours beaucoup de débats car l'objectif qu'il fixe d'atteindre 20 ou 25 % de logements sociaux parmi les résidences principales des communes concernées par la loi, c'est-à-dire les quelque 2 000 communes ayant une population de plus de 3 500 habitants (+ 1 500 dans l'aire urbaine de Paris) et appartenant aux agglomérations les plus importantes, est difficile à atteindre. Un millier de communes sont déficitaires, un peu moins de 300 sont carencées et donc fortement sanctionnées.



Le projet de loi 4D, qui sera discuté au Sénat début juillet, apportera plusieurs évolutions importantes. Alors que la loi SRU a prévu l'atteinte de l'objectif de 20 % en 2022 puis de 25 % en 2025, le Gouvernement souhaite supprimer la date butoir et pérenniser la loi. Cette évolution doit permettre un rattrapage glissant, différencié et contractualisé via un contrat de mixité sociale signé entre le maire et le préfet. En contrepartie, le projet de loi prévoit de renforcer à nouveau les sanctions.

S'inscrivant après les rapports de la [Cour des comptes](#), à la demande de la commission des finances du Sénat, et de la [Commission nationale SRU](#) à la demande du Gouvernement, les **rapporteurs ont voulu se mettre à l'écoute de l'expérience des maires**. [Une consultation a été lancée sur le site du Sénat à laquelle plus de 300 maires ont répondu](#). De nombreux autres ont pris contact directement. L'ensemble de ces contributions forme une sorte de « **cahier de doléances** » de la loi où figurent des exemples concrets et vécus, des critiques mais aussi des propositions.

**Bien que majoritairement déficitaires et carencés, 70 % des maires, qui ont répondu, considèrent que la loi SRU est « utile ». Mais ils sont également 70 % à la juger difficile à appliquer, inefficace ou irréaliste. Comment concilier les deux côtés d'une même réalité, c'est tout l'objet du rapport.**



# 1. 20 ANS, LE TEMPS D'UNE ÉVALUATION DÉPASSIONNÉE ?

## A. LES DIFFICULTÉS D'APPLICATION D'UNE LOI POURTANT CONSOLIDÉE

### 1. Une loi de transformation du paysage urbain

La loi SRU est une loi **de rupture par rapport à plusieurs décennies de politique d'urbanisation**. L'industrialisation, l'exode rural puis les grands projets voulus par l'État après-guerre et jusque dans les années 1970, ont **dessiné des espaces spécialisés où le logement social était concentré. La loi SRU, en exigeant sa répartition homogène sur le territoire, marque un tournant**. Cela a été trop peu souligné. Cela veut donc dire **qu'il n'est pas possible en 20 ou 25 ans de gommer parfois plus d'un siècle d'urbanisme**. Le rattrapage est long, voire de très longue haleine. De plus, il transforme les communes. Cela veut donc dire également - et c'est très important - **qu'une commune déficitaire n'est pas nécessairement une commune récalcitrante mais plutôt une commune qui a un rattrapage plus compliqué à effectuer**. Cette situation a été aggravée par deux décisions. L'objectif a été défini de manière plus mathématique que pratique, toutes les communes devant atteindre la moyenne de 20 %. Et, en 2013, un objectif de 25 % en 2025 a été décrété de manière incantatoire sans vraiment donner le temps aux maires d'y parvenir : 5 points de plus en seulement trois ans ! C'était quasiment impossible dès le départ. Tout le monde le savait. D'ailleurs aujourd'hui, plusieurs travaux montrent que, pour beaucoup de communes, **il est impossible d'atteindre l'objectif à moyen terme même en construisant massivement des logements sociaux**.



### 2. Qui ne prend pas assez en compte les difficultés locales de mise en œuvre

**Les difficultés d'application transcendent les couleurs politiques et la richesse des communes**. Un tiers des maires récalcitrants sont identifiés par les chercheurs comme de gauche, deux tiers de droite. 50 à 60 % des maires qui jouent le jeu seraient de droite... Par ailleurs les communes les plus en retard sont plutôt des communes plus pauvres que celles qui jouent le jeu. **Il faut donc abandonner les idées reçues ! Les difficultés des communes sont souvent objectives** et par rapport à celles-ci, les maires sont unanimes pour dénoncer **une application trop verticale et aveugle de la loi**. Ils se plaignent d'une **prise en compte insuffisante des spécificités locales**. Il y a même des « **carencés pour l'exemple** », des maires sanctionnés bien qu'ils aient accompli des efforts importants ou qu'ils soient victimes du désengagement d'un bailleur ou d'un permis refusé par l'État.

### 3. Mais pourtant consolidée

Après 30 ans de débats parlementaires, puisque la loi d'orientation sur la ville de 1991 contenait déjà l'objectif de 20 % de logements sociaux, et de multiples modifications, **une consolidation et un certain compromis se dessinent**. C'est le cas, par exemple, de l'inventaire des logements. Le logement intermédiaire est, en fait, exclu du décompte depuis 20 ans. À l'inverse, l'accession sociale à la propriété a été prise en compte progressivement et stabilisée dans la loi ELAN.

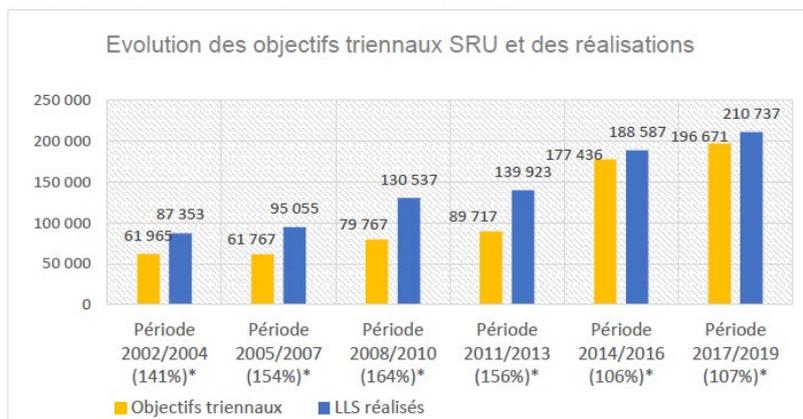
## B. DES RÉSULTATS IMPORTANTS MAIS DÉCEVANTS

### 1. Plus de logements sociaux mieux répartis

La loi SRU a permis de produire plus de logements sociaux. **La moitié des 1,8 million de logements sociaux construits en France depuis 20 ans ont été construits dans les communes déficitaires**. Par ailleurs, depuis le début de la loi, les objectifs triennaux ont toujours été dépassés alors qu'ils sont passés de 62 000 durant la période 2002-2004 à 196 000 au cours des années 2017-2019. C'est une indéniable réussite, la loi SRU s'affirme comme une loi de

production de logements sociaux. La loi SRU a en outre permis **une répartition plus homogène des logements sociaux sur le territoire**. On constate une meilleure répartition des logements sociaux entre communes mais aussi à l'intérieur des communes elles-mêmes. [Les chercheurs](#) parlent de déségrégation alors que le logement social était très concentré.

Source : bilans triennaux, ministère de la transition écologique



Est-ce que la loi SRU est responsable à 100 % de ce résultat ? Non, mais les économistes constatent un réel impact lorsqu'ils étudient les communes juste en dessous et juste au-dessus du seuil de la loi. Il faut également tenir compte du contexte. La production HLM était à un point bas à la fin des années 1990. L'histoire des communes est une donnée importante comme d'ailleurs leur dynamique démographique. Mais c'est peut-être **la crise de 2008 qui a marqué un tournant. Beaucoup de maires ont pris conscience que leur population avait besoin de logements sociaux dans un contexte de flambée des prix immobiliers. C'est aussi à partir de la crise de 2008 que s'est développée massivement la VEFA-HLM qui permet aux bailleurs d'acheter une partie, 30 à 40 %, d'un programme en vente en l'état futur d'achèvement monté par un promoteur privé. Aujourd'hui, la moitié des logements sociaux sont produits dans des programmes mixtes avec cette méthode.**

Il reste certain que la loi SRU a fourni un **cadre favorable à un réel essor du logement social**.

## 2. Mais la mixité sociale n'a pas progressé

En revanche, la loi SRU n'a pas permis de faire progresser la mixité sociale alors que c'était sa finalité. Non seulement elle n'a pas réduit la ségrégation des 20 % des ménages les moins riches **mais les travaux de recherche récents tendraient à montrer qu'elle n'a pas empêché une aggravation de la ségrégation des 10 % des ménages les plus pauvres.**

Il est important de comprendre pourquoi. La première raison est que le logement social français, fondé sur un modèle universel, est accessible à 70 % des Français. Quand on crée des logements sociaux, on ne loge donc pas que les plus pauvres. Ensuite, 60 % des ménages modestes vivent dans le parc privé comme locataires ou propriétaires. On constate également une paupérisation des quartiers où il y a beaucoup de logements sociaux. Concernant les nouveaux logements, il y aurait deux principales explications : des loyers plus chers en raison d'un équilibre économique plus difficile à atteindre et des attributions de proximité. Quand on crée du logement social, la population déjà présente profite de meilleures conditions de logement.

Au final, **la loi SRU n'a donc pas été un outil suffisant pour traiter la question de la mixité sociale**. Les travaux de recherche ou de [l'Institut Montaigne](#) montrent qu'il faudrait, à côté du logement et de rénovation urbaine, **mener des politiques plus volontaristes en faveur de la mixité sociale et de la mobilité résidentielle pour favoriser des parcours ascendants. En résumé, marcher sur deux jambes : l'humain et l'urbain.**

## 2. 25 PROPOSITIONS POUR UN OBJECTIF MIEUX ACCEPTÉ

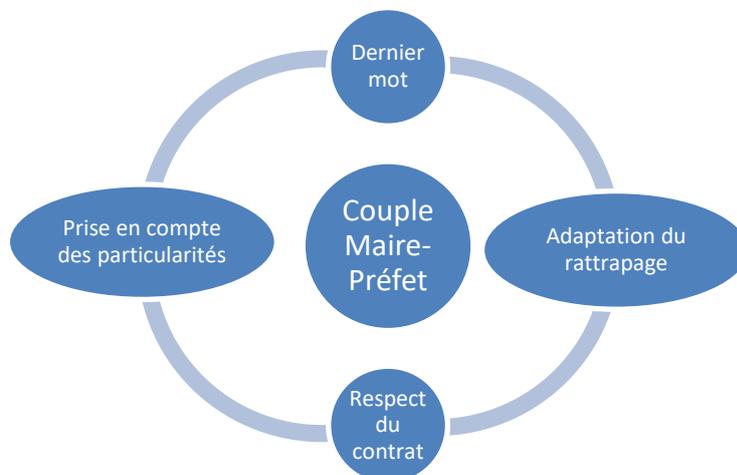
Le rapport formule 25 propositions autour de **quatre axes** : conserver l'objectif et l'économie générale de la loi SRU, adapter sans exonérer et différencier pour encourager, renforcer le volet mixité sociale et, enfin, lever les obstacles qui freinent le logement social. Ces propositions cherchent à **trouver un équilibre entre deux objectifs : préserver les aspects principaux de la loi SRU pour produire du logement social et favoriser la mixité sociale, et adapter la loi en profondeur** en écoutant les maires et en tenant compte de la réalité du terrain. Il n'y aurait rien de pire que de décourager des maires dans leur très grande majorité volontaires par des sanctions aveugles ou des objectifs irréalistes. À cette condition, la loi SRU pourra être demain un objectif beaucoup mieux accepté.

### A. CONSERVER L'OBJECTIF ET L'ÉCONOMIE GÉNÉRALE DE LA LOI SRU

20 ans après, l'utilité de la loi est reconnue. Sans faire l'unanimité, ses objectifs sont mieux compris. Il faut donc privilégier une certaine stabilité, **conserver un objectif de 20 ou 25 % de logements sociaux** parmi les résidences principales dans les communes sans créer un objectif infra-communal dans les grandes villes, pour ne pas complexifier, et sans transférer l'objectif au niveau de l'intercommunalité, ce qui le viderait de son sens. **Il est ensuite proposé de revenir à un rattrapage glissant, réaliste, sans date butoir.** Afin de ne pas dénaturer la loi, il n'est pas possible de retenir un rattrapage en flux, c'est-à-dire ne reposant que sur les constructions neuves. Il convient de conserver un rattrapage en stock mais en définissant un flux annuel sur la base d'un contrat. Il convient également de **stabiliser l'inventaire des logements** pris en compte sous réserve d'ajustements à la marge et locaux. Enfin, conformément à la jurisprudence du Conseil constitutionnel, **aucune sanction automatique ou non proportionnée** ne doit être prononcée.

### B. ADAPTER SANS EXONÉRER, DIFFÉRENCIER POUR ENCOURAGER

**Le contrat de mixité sociale (CMS) et le couple maire-préfet doivent devenir la clef d'une application différenciée et partenariale de la loi.** Le contrat de mixité sociale devrait être généralisé et élargi aux EPCI et aux autres acteurs locaux concernés. **Le préfet doit vraiment avoir le dernier mot** dans cette procédure afin qu'il ne puisse pas être déjugé par Paris comme aujourd'hui. Dans ce cadre, le préfet pourrait **adapter réellement le rythme de rattrapage aux particularités locales** en tenant compte des autres politiques nationales (l'objectif de zéro artificialisation nette, la prévention des risques, les grands équipements...). Il pourrait prendre en compte d'autres types d'hébergement pour juger de l'effort d'une commune. On peut penser aux hébergements pour femmes victimes de violence ou pour les mineurs isolés qui souffrent de ne pas être pris en compte dans le quota SRU. Ce nouveau cadre contractuel doit permettre de mieux prendre en compte la situation des communes nouvelles ou franchissant un seuil, de ne pas carencer une nouvelle équipe municipale, qui n'est pas responsable du passé, et, fondamentalement, de faire en sorte qu'une commune qui respecte le contrat ne puisse pas être carencée.



Il faut ensuite de **supprimer les sanctions inefficaces et contre-productives**. Cela a été démontré par la Cour des comptes. La reprise du droit de préemption ou des permis de construire est peu utilisée et inefficace. Les préfets n'ont pas les moyens de l'exercer. Ils ne font pas mieux que les maires. Les bailleurs ne veulent d'ailleurs pas construire dans ces conditions dans une commune. De même, interdire la production de logements intermédiaires dans une commune carencée ne punit que les habitants qui ont encore moins de chance d'accéder à un logement abordable. Enfin, le pire peut-être est **la reprise des attributions. Pour les maires et leurs habitants, c'est la double peine !** Non seulement on leur demande de trouver un terrain, de subventionner le bailleur et de garantir l'emprunt mais en plus aucun logement n'est attribué aux habitants ! C'est l'inverse de ce qu'il faudrait faire pour **favoriser l'acceptabilité démocratique**.

**Différencier et encourager sont également essentiels**. Il faut faire confiance aux territoires et favoriser **l'expérimentation d'une mutualisation intercommunale**. Un exemple très récent a été autorisé à Poitiers. Il pourrait être diffusé plus largement auprès des EPCI volontaires.

**Les sanctions financières pourraient être transformées en capacité d'action**. Appauvrir les communes n'est pas une solution. Il est possible d'élargir les dépenses déductibles des pénalités pour mieux prendre en compte les investissements en faveur du logement social. Par ailleurs, plutôt que d'être versées au niveau national, les pénalités pourraient être consignées et capitalisées au niveau des communes pour permettre de monter des opérations de logement social. Par ailleurs, aujourd'hui, beaucoup de communes rurales sont concernées par la loi SRU. Il serait logique que celles qui sont éligibles à la dotation de solidarité rurale (DSR) soient exemptées dans les mêmes conditions que celles qui sont éligibles à la dotation de solidarité urbaine (DSU).

Enfin, **territorialiser les attributions de logement permettra une appropriation du logement social par la population. On pourrait également majorer le quota d'attribution des maires bâtisseurs de logements sociaux**. Cela aurait un puissant effet incitatif.

## C. RENFORCER LE VOILET MIXITÉ SOCIALE



À cet égard, la première mesure importante serait de **créer un objectif maximum de 40 % de logements très sociaux dans la loi** pour introduire de la mixité dans les territoires les plus pauvres et arrêter d'ajouter la pauvreté à la pauvreté.

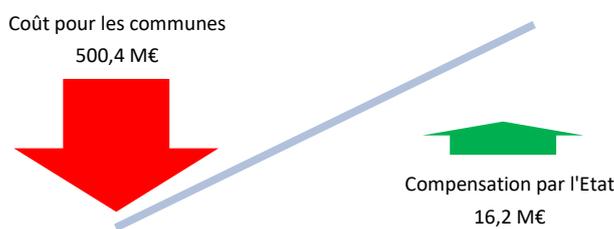
Ensuite, une **surpondération des logements PLAI, c'est-à-dire les plus sociaux**, dans le décompte de la loi permettrait de tenir compte de l'effort particulier accompli par les communes à la fois au moment de la construction et pour accompagner leurs habitants. Aujourd'hui un logement PLS, catégorie la moins sociale, compte autant qu'un PLAI.

Réduire les effets du surloyer dans les territoires pauvres tout en assurant une rotation plus rapide des logements sociaux dans les communes aisées serait cohérent avec l'objectif fixé. Enfin, **les dépenses en faveur de la mixité sociale dans l'éducation, le sport ou la santé pourraient être déduites du prélèvement SRU**.

## D. LEVER LES OBSTACLES À LA CONSTRUCTION DE LOGEMENTS SOCIAUX

L'application stricte de la loi SRU par le Gouvernement ne doit pas et ne peut pas masquer qu'il mène, depuis 2017, une politique qui affaiblit le logement social à travers la réduction de loyer de solidarité (RLS) ou sa politique agressive contre Action Logement.

Il faut assurer une **compensation intégrale aux communes de l'exonération de taxe foncière dont bénéficie le logement social pour les nouvelles constructions. La compensation n'est plus aujourd'hui que de 3,2 % !** Comme l'a souligné la Commission nationale SRU, « le coût de l'inaction ne peut pas être inférieur au coût de l'action ». Mais sans dynamique de recettes, comment faire ?



Bilan de l'exonération de taxe foncière sur le foncier bâti au profit du logement social (chiffres 2018, [source ministère des finances](#))

Agir pour le logement social, cela veut aussi dire **compenser à des bailleurs affaiblis les surcoûts de construction qu'implique la nouvelle réglementation pour les bâtiments neufs, la RE2020.** Au moins au début, ils **seront sans doute supérieurs à 10 %.** **C'est aussi éviter que le logement social ne soit victime de la lutte contre l'artificialisation qui pourrait conduire à l'abandon de 100 000 logements !** Ces nouvelles règles vertueuses peuvent avoir des effets désastreux. Face à la hausse du coût du foncier, il est nécessaire que le zonage du subventionnement et des loyers du parc social soit révisé pour pouvoir assurer l'équilibre économique des opérations. Pour l'essentiel, cette carte des zones 1, 2 et 3 date de 1978.

En dernier lieu, **impliquer les citoyens en facilitant la reconnaissance des associations locales qui font de l'intermédiation locative et le conventionnement des logements privés.** Pourquoi ne pas créer un « bail social de long terme » dans les communes déficitaires qui, à l'exemple du bail rural de long terme, permettrait en échange d'un conventionnement sur 18 ou 25 ans d'avoir d'importants avantages en termes d'IFI ou de droits de succession ?



**Sophie Primas**

Présidente de la commission  
Sénateur  
(*Les Républicains*)  
des Yvelines



**Dominique Estrosi Sassone**

Rapporteur  
Sénateur  
(*Les Républicains*)  
des Alpes-Maritimes



**Valérie Létard**

Rapporteur  
Sénatrice  
(*Union Centriste*)  
des Haut-de-France

COMMISSION DES AFFAIRES ÉCONOMIQUES

[http://www.senat.fr/commission/affaires\\_economiques/index.html](http://www.senat.fr/commission/affaires_economiques/index.html)

Téléphone : 01.42.34.23.20

Consulter le rapport : <http://www.senat.fr/notice-rapport/2020/r20-614-notice.html>