



FONDATION  
Abbé Pierre

# SRU : UNE LOI INDISPENSABLE FACE AUX COMMUNES RÉCALCITRANTES PALMARÈS 2017-2019



## UNE LOI DE PLUS EN PLUS EFFICACE, MAIS INÉGALEMENT RESPECTÉE

Vingt ans après son adoption le 13 décembre 2000, l'emblématique article 55 de la loi Solidarité et renouvellement urbains (SRU), qui impose aux communes urbaines de compter 20 ou 25 % de logements sociaux en 2025, est devenu presque consensuel, après avoir fait l'objet de vifs débats.

Il est vrai que son bilan est très positif : lors de cette période triennale 2017-2019, la loi SRU a encore fait la preuve de son efficacité. Alors que les objectifs de

production cumulés ont augmenté (200 000 logements sociaux à produire en trois ans), ils ont globalement été atteints à hauteur de 116 % (contre 106 % lors de la période précédente). La production Hlm dans ces communes a ainsi augmenté de 21 % entre les deux périodes. La loi SRU réussit donc à recentrer la production Hlm vers les zones tendues qui en comptaient peu, contribuant ainsi à augmenter l'offre de logements abordables et à mieux la répartir.

### LA LOI SRU, COMMENT ÇA MARCHE ?

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

Depuis la loi de 2013 portant l'obligation du taux de logements sociaux dans les communes assujetties à 25 %, l'ancien taux de 20 % est devenu l'exception, pour des zones moyennement tendues. Le nombre de communes concernées par la loi SRU est passé de 728 à l'origine à 1 053 aujourd'hui, dont près des deux tiers ont une obligation à 25 %, les autres se situant à 20 %.

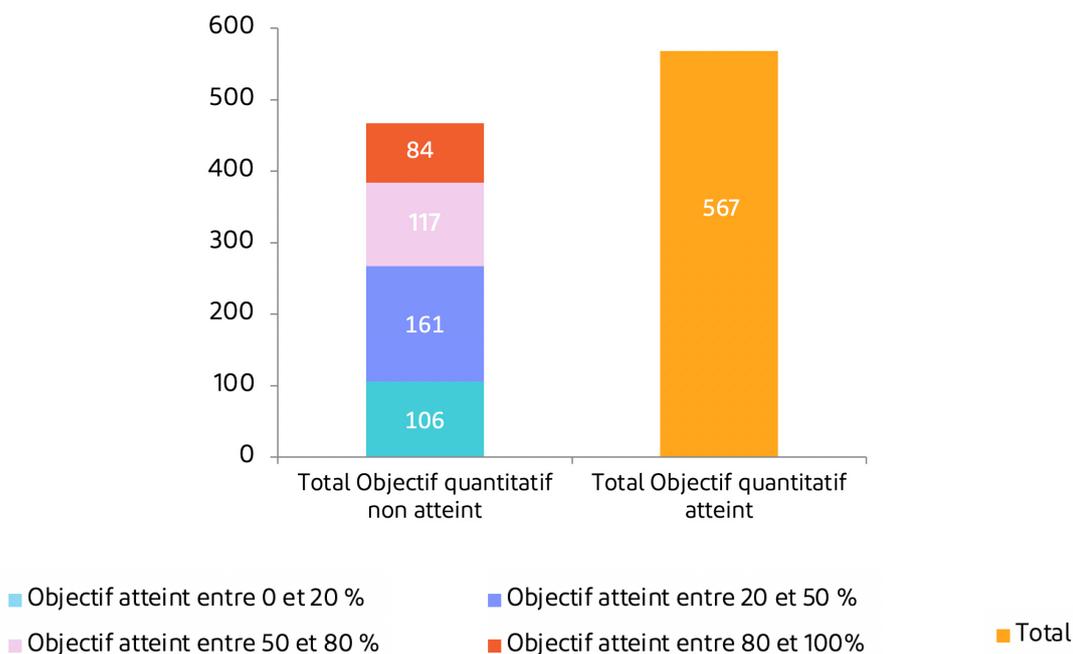
Pour la deuxième fois, les communes doivent se soumettre à un objectif « qualitatif » de répartition des logements produits entre les différentes catégories de logement : au moins 30 % de logements très sociaux « PLAI » et pas plus de 30 % (ou 20 % selon les cas) de logements peu sociaux « PLS ». Si une commune n'atteint pas ses objectifs triennaux quantitatifs ou qualitatifs, l'État peut prononcer sa « carence », ouvrant ainsi la possibilité de majorer ses pénalités financières, de reprendre les autorisations d'urbanisme et les attributions Hlm.

Mais ce bon résultat global cache de grandes disparités parmi les communes concernées. Alors que 649 communes n'avaient pas atteint leurs objectifs lors de la période précédente, ce chiffre diminue un peu pour 2017-2019, avec 550 communes concernées. Le pourcentage de communes n'ayant pas atteint leurs objectifs diminue donc légèrement, passant de 56 à 53 %, alors que les opposants

à la loi SRU craignaient que les objectifs plus élevés à mesure qu'on se rapproche de la deadline de 2025, deviendraient impossibles à respecter.

Si la majorité des communes concernées ont atteint voire dépassé leur objectif quantitatif triennal, 467 villes n'y sont pas parvenues. Parmi elles, 106 ont même réalisé moins de 20 % de cet objectif.

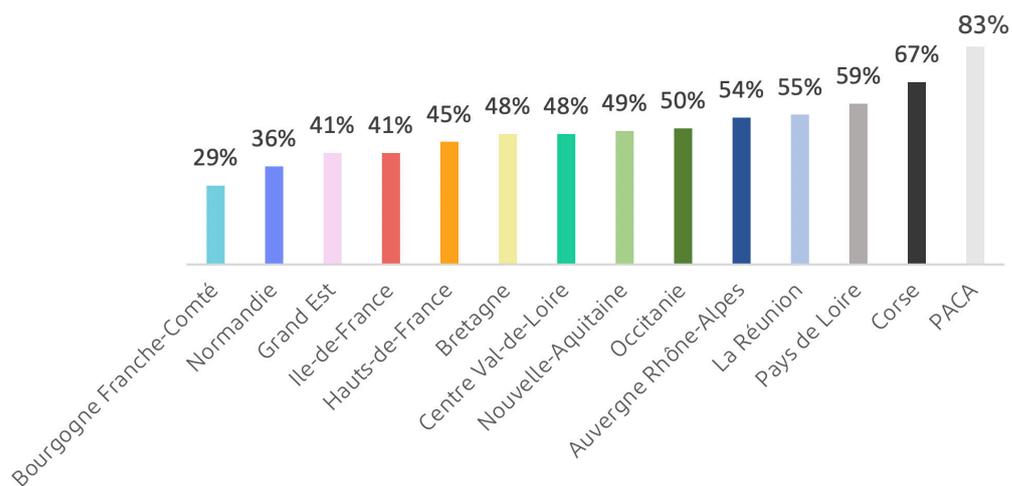
## NOMBRE DE COMMUNES AYANT ATTEINT OU NON LEUR OBJECTIF QUANTITATIF 2017-2019



Le respect de la loi est également très inégal selon les régions. A ce titre, les deux régions les plus tendues, les plus chères et les plus ségréguées, à savoir l'Île-de-France et Paca, sont les deux régions qui comptent le plus de villes en retard. Mais les communes franciliennes sont plus nombreuses à jouer

le jeu du rattrapage, alors que la région Paca compte encore une fois le plus grand nombre de communes qui ne respectent pas leur échéancier et multiplient les carences, année après année, parfois même en le revendiquant auprès de leurs électeurs.

## PART DES COMMUNES N'AYANT PAS ATTEINT LEURS OBJECTIFS



Parmi les 14 villes de plus de 100 000 habitants concernées, 6 n'ont pas respecté leurs objectifs. Nice, Toulon et Boulogne-Billancourt ont respecté leur objectif qualitatif mais pas quantitatif. Mar-

seille et Lyon ont respecté leur objectif quantitatif mais pas qualitatif. Tandis qu'Aix-en-Provence n'a respecté ni l'un ni l'autre.

## 1. DES COMMUNES QUI ONT DES TAUX D'ATTEINTE DE L'OBJECTIF LES PLUS BAS

De nombreuses communes ont accompli des efforts importants pour rattraper leur retard et tenir les objectifs fixés par la préfecture pour la période 2017-2019. Mais d'autres ont fait preuve de moins de volontarisme, comme le montre le taux d'atteinte de l'objectif triennal de certaines. Même parmi les communes soumises depuis l'origine à la loi SRU et qui doivent atteindre 25 % de Hlm en raison de la tension qui règne sur leur territoire, certaines ont atteint moins de 5 % de leur objectif triennal

en 2017-2019. Six communes ont tout simplement atteint leur objectif à hauteur de 0 %, ne produisant aucun logement social sur la période. Sept affichent même des taux d'atteinte négatifs, en raison de démolition ou de déconventionnement de certains logements sociaux de la commune, alors que leur production neuve est proche de zéro. Une grande ville se détache, celle de Levallois-Perret (64 000 habitants, taux d'atteinte de 9 %, 50 logements produits en trois ans).

Commune	Département	Population	Taux Hlm 2019	Objectif quantitatif 2017-2019	Réalisations 2017-2019	Taux de réalisation de l'objectif quantitatif 2017-2019
<b>Le Pradet</b>	Var	10 249	8,92 %	247	-119	-48 %
<b>Marolles-en-Brie</b>	Val-de-Marne	4 847	11,94 %	78	-18	-23 %
<b>Auvers-sur-Oise</b>	Val-d'Oise	6 908	7,96 %	169	-32	-19 %
<b>Villecresnes</b>	Val-de-Marne	10 458	13,30 %	159	-4	-3 %
<b>Beaulieu-sur-Mer</b>	Alpes-maritimes	3 715	9,33 %	102	-1	-1 %
<b>Tourrette-Levens</b>	Alpes-maritimes	4 951	3,38 %	138	-2	-1 %
<b>Pégomas</b>	Alpes-maritimes	7 972	5,33 %	217	0	0 %
<b>Ceyreste</b>	Bouches-du-Rhône	4 584	5,10 %	152	0	0 %
<b>Soisy-sur-Seine</b>	Essonne	7 154	15,38 %	114	1	1 %
<b>Bandol</b>	Var	8 409	6,75 %	316	15	5 %
<b>La Crau</b>	Var	18 288	6,83 %	440	29	7 %
<b>La Colle-sur-Loup</b>	Alpes-maritimes	7 838	4,99 %	232	18	8 %
<b>Yerres</b>	Essonne	29 029	14,47 %	453	37	8 %
<b>Levallois-Perret</b>	Hauts de Seine	64 379	20,06 %	540	50	9 %

## 2. LES COMMUNES QUI AFFICHENT ENCORE AUJOURD'HUI DES TAUX HLM TRÈS FAIBLES

Certaines communes, assujetties depuis l'origine à la loi SRU, affichent pourtant encore aujourd'hui des taux très éloignés des 25 % à atteindre en 2025. Vingt communes, par exemple, comptent moins de

5 % de logements sociaux. Il s'agit de petites villes de moins 20 000 habitants, dont les trois quarts sont en région PACA.

Commune	Département	Population	Taux Hlm 2019	Taux de réalisation de l'objectif quantitatif 2017-2019
<b>Solliès-Toucas</b>	Var	5 719	0,79 %	46 %
<b>Le Castellet</b>	Var	3 886	1,03 %	120 %
<b>Tourrettes-sur-Loup</b>	Alpes-maritimes	3 999	1,74 %	153 %
<b>Ormesson-sur-Marne</b>	Val-de-Marne	10 305	2,28 %	36 %
<b>La Gaude</b>	Alpes-maritimes	6 623	2,37 %	14 %
<b>Saint-Jeannet</b>	Alpes-maritimes	4 128	2,65 %	41 %
<b>La Bouilladisse</b>	Bouches-du-Rhône	6 194	2,69 %	51 %
<b>Biguglia</b>	Haute-Corse	7 923	3,25 %	48 %
<b>Tourrette-Levens</b>	Alpes-maritimes	4 951	3,38 %	-1 %
<b>Peypin</b>	Bouches-du-Rhône	5 495	3,56 %	49 %
<b>Le Beausset</b>	Var	9 736	3,80 %	12 %
<b>La Frette-sur-Seine</b>	Val-d'Oise	4 686	3,97 %	100 %
<b>Gattières</b>	Alpes-maritimes	4 117	4,26 %	78 %
<b>Charly</b>	Rhône	4 541	4,30 %	28 %
<b>Mimet</b>	Bouches-du-Rhône	4 482	4,56 %	43 %
<b>Chazay-d'Azergues</b>	Rhône	4 130	4,56 %	131 %
<b>Éguilles</b>	Bouches-du-Rhône	7 856	4,75 %	14 %
<b>Pélissanne</b>	Bouches-du-Rhône	10 344	4,90 %	21 %
<b>Sanary-sur-Mer</b>	Var	16 605	4,94 %	51 %
<b>La Colle-sur-Loup</b>	Alpes-maritimes	7 838	4,99 %	8 %

Parmi les communes de plus de 50 000 habitants, les trois villes avec les plus faibles taux de HLM sont Neuilly-sur-Seine, Cagnes-sur-Mer et Saint-Maur

des Fossés. Plus généralement, 130 communes soumises depuis l'origine sont encore sous la barre des 10 % de Hlm.

### 3. DES COMMUNES DONT LE TAUX DE LOGEMENTS SOCIAUX A DIMINUÉ

Au lieu de se rapprocher de leur objectif de taux de logements sociaux, six communes, depuis 2002, ont vu leur taux de logements sociaux... diminuer.

Commune	Département	Population	Taux Hlm 2002	Taux Hlm 2019	Evolution du taux HLM (2002-2019)
<b>Meyreuil</b>	Bouches-du-Rhône	5 669	14,0 %	10,6 %	-3,4 %
<b>Frontignan</b>	Hérault	22 762	18,2 %	16,8 %	-1,4 %
<b>La Seyne-sur-Mer</b>	Var	63 936	19,9 %	18,9 %	-1,0 %
<b>Chazay-d'Azergues</b>	Rhône	4 130	5,1 %	4,6 %	-0,6 %
<b>Le Castellet</b>	Var	3 886	1,5 %	1,0 %	-0,4 %
<b>Solliès-Toucas</b>	Var	5 719	1,0 %	0,8 %	-0,2 %

Ne faisant guère mieux que ces communes, on peut citer des villes plus importantes qui ont vu leur taux de logements sociaux à peine frémir depuis 2002 en points de pourcentage, en particulier Marignane (+ 0,44), Grasse (+ 0,73), Menton (+ 1,03), Aix-en-Provence (+ 1,22), Bois-Colombes (+ 1,31), Le Cannet (+ 1,68), Montauban (+ 1,74), Béziers (+ 2,10) ou Levallois-Perret (+ 2,36).

A l'inverse, certaines communes ont vu leur taux de Hlm s'accroître fortement depuis 2002 : Cesson (+ 15), La Rochette\* (+ 16), Marnes-la-Coquette\* (+ 17), Boussy-Saint-Antoine (+ 17), Villiers-sur-Orge\* (+ 18), Follainville-Dennemont\* (+ 20) et Artigues-près-Bor-deaux (+ 21). Mention spéciale, parmi les grandes villes, pour la ville de Paris, passée de 14 à 22 %, dans un contexte pourtant de rareté foncière maximale.

\*Données 2004

#### 4. DES COMMUNES QUI ABUSENT DES PLS, DES LOGEMENTS BIEN PEU SOCIAUX

D'autres communes ont davantage respecté leur objectif quantitatif, mais en se focalisant sur la production de logements sociaux dits « PLS », inaccessibles aux plus pauvres. Alors que les communes, dans l'atteinte de leur objectif de production Hlm triennal ne doivent pas dépasser 20 ou 30 % de PLS, certaines outrepassent ce plafond assez largement. Lors de la période 2017-2019, 322 communes n'ont pas respecté leur objectif qualitatif, qui impose aux communes SRU qu'au moins 30 % de leur production Hlm se fasse en PLAI, sans dépasser 20 ou 30 % de PLS.

C'est le cas des communes qui réalisent 100 % de leur objectif via des PLS. On peut citer parmi elles

la ville d'Antony (63 000 habitants), spécialisée sur le logement étudiant, qui n'a réalisé que des PLS, pour la plupart issus de constructions engagées lors de la période précédente et aucun PLAI ou PLUS. D'autres ont réalisé plus de 50 % de PLS. C'est le cas en particulier, pour les plus grandes villes, de Cannes (297 PLS, 55 PLAI) ou d'Aix-en-Provence (603 PLS, 204 PLAI). On peut regretter, face à ce contournement de l'esprit et de la lettre de la loi SRU, que les préfets manquent souvent de sévérité, puisqu'ils n'ont proposé à la carence que 7 des 82 communes ayant bafoué leur seul objectif qualitatif (tout en ayant respecté leur objectif quantitatif), et que cela n'est jamais arrivé dans les deux régions les plus tendues, l'Île-de-France et PACA

Commune	Département	Population	Taux Hlm 2019	PLAI agréés 2017-2019	PLS agréés 2017-2019	Pourcentage de PLS
<b>Canohès</b>	Pyrénées-Orientales	6 097	10 %	0	84	100 %
<b>Antony</b>	Hauts-de-Seine	62 570	23 %	0	6	100 %
<b>Mandres-les-Roses</b>	Val-de-Marne	4 755	18 %	0	55	100 %
<b>Contes</b>	Alpes-maritimes	7 424	6 %	0	187	97 %
<b>La Gaude</b>	Alpes-maritimes	6 623	2 %	1	24	89 %
<b>Saint-Mandé</b>	Val-de-Marne	22 619	12 %	8	113	84 %
<b>Cannes</b>	Alpes-maritimes	73 868	17 %	55	297	65 %
<b>Montmorency</b>	Val-d'Oise	21 461	22 %	11	45	63 %
<b>Aix-en-Provence</b>	Bouches-du-Rhône	142 482	20 %	234	603	54 %
<b>Villefranche-sur-Mer</b>	Alpes-maritimes	5 091	8 %	8	74	53 %

## 5. DES MULTIRÉCIDIVISTES DE LA CARENCE

Certaines communes ont été carencées à chacune des cinq premières périodes triennales et sont à nouveau proposées à la carence par les préfets pour cette sixième période, mettant ouvertement l'Etat au défi : il s'agit des 12 communes emblématiques suivantes :

Commune	Département	Population	Taux Hlm 2004	Taux Hlm 2019	Taux de réalisation de l'objectif quantitatif 2017-2019
<b>Saint-Jeannet</b>	Alpes-maritimes	4 128	0,00 %	2,65 %	41 %
<b>Allauch</b>	Bouches-du-Rhône	21 187	2,58 %	6,30 %	36 %
<b>Éguilles</b>	Bouches-du-Rhône	7 856	4,14 %	4,75 %	14 %
<b>Mimet</b>	Bouches-du-Rhône	4 482	3,56 %	4,56 %	43 %
<b>Peypin</b>	Bouches-du-Rhône	5 495	0,18 %	3,56 %	49 %
<b>Les Angles</b>	Gard	8 349	7,19 %	9,24 %	49 %
<b>Villeneuve-lès-Avignon</b>	Gard	11 698	6,82 %	9,97 %	55 %
<b>Sanary-sur-Mer</b>	Var	16 605	2,87 %	4,94 %	51 %
<b>Pernes-les-Fontaines</b>	Vaucluse	9 620	4,76 %	5,72 %	27 %
<b>Neuilly-sur-Seine</b>	Hauts-de-Seine	60 361	2,57 %	6,39 %	18 %
<b>Ormesson-sur-Marne</b>	Val-de-Marne	10 305	0,00 %	2,28 %	36 %
<b>Saint-Maur-des-Fossés</b>	Val-de-Marne	74 859	5,52 %	8,81 %	28 %

## CONCLUSION

L'utilité de la loi SRU n'empêche pas, comme on l'a vu, des centaines de communes d'essayer d'y échapper, de multiples manières. Face à ces comportements, certains préfets disposent de marges de manœuvre pour apprécier la bonne ou la mauvaise foi des élus locaux. Force est de constater que, malgré une sévérité légèrement accrue par rapport aux périodes pré-cédentes, les préfets continuent à rechigner à sanctionner réellement les maires récalcitrants.

Alors que 269 communes avaient été carencées lors du précédent triennal (soit 41 % des 649 communes n'ayant pas atteint leurs objectifs), les préfets cette année en ont proposé 251 à la carence (soit 46 % des communes carençables). Le taux de carencement proposé initialement par les préfets est donc en légère hausse. Les taux de majoration des prélèvements également, mais il est très rare qu'ils aillent au-delà du triplement, alors que la loi les autorise à aller jusqu'au quintuplement. Et les reprises des autorisations d'urbanisme ne sont presque jamais imposées (11 communes).

Surtout, les préfets semblent peu enclins à appliquer la loi dans la région Paca face à certains maires puissants, comme le montre le refus incompréhensible, pour la deuxième fois de suite, de proposer à la carence la ville de Nice, pourtant une fois de plus largement défailante (13 % de Hlm, objectif triennal atteint à 29 % seulement).

Comme l'écrit la commission nationale SRU dans son avis de décembre 2020, « les propositions de mise en carence n'apparaissent pas toujours suffisantes au regard de l'exigence de fermeté attachée à ce bilan, considérant les taux de réalisation de certaines communes (non proposées à la carence), parfois très éloignés de leurs objectifs, sans que des obstacles insurmontables ne semblent justifier cette situation ».

L'Etat doit être plus ferme, mais il doit aussi aider, en créant les conditions propices à la production Hlm. A cet égard, il apparaît indispensable de revenir sur la ponction sur les organismes Hlm (la « Réduction de loyer de solidarité » – RLS, qui prélève 1,3 milliard d'euros par an sur leur capacité d'autofinancement), rabaisser leur taux de TVA à 5,5 % et revaloriser les aides à la pierre,

en particulier pour réaliser des PLAI.

Enfin, il est désormais temps d'envisager la prolongation de la loi SRU, qui fixe des objectifs pour 2025 sans perspectives au-delà. Certaines communes ayant accumulé les retards, il est évident que plusieurs centaines d'entre elles n'auront pas atteint leur objectif de 20 ou 25 % à cette date. Pour ne pas relâcher les efforts, il faut donc modifier la loi pour que ces communes poursuivent leur rattrapage après 2025 en leur fixant de nouveaux délais, exigeants mais réalistes.

De plus, cette prolongation doit s'accompagner d'un aménagement des objectifs assignés aux communes pour leur dernière période triennale (2023-2025). En l'état, sans aménagement, la loi leur imposerait en trois ans de réaliser les centaines voire les milliers de Hlm qui leur manquent, sans aménagement possible de l'objectif. Or, pour les communes les plus en retard, ces objectifs apparaîtraient matériellement impossibles à réaliser, au risque de décrédibiliser les injonctions de l'Etat. C'est pourquoi la loi doit être modifiée bien avant le 1er janvier 2023, afin de laisser aux communes le temps de s'organiser. Une modification de la loi SRU lors de l'année électorale 2022 étant peu probable, c'est donc en 2021 que les parlementaires doivent s'emparer de cette question, comme l'envisage le gouvernement dans le cadre du projet de loi « confortant les principes républicains ».

Ce nouveau délai post-2025 pourrait s'échelonner sur six années supplémentaires. Il pourrait également s'accompagner d'un renforcement de la loi à Paris, Lyon et Marseille en déclinant les quotas Hlm dans chacun de leurs arrondissements, à hauteur de 10 ou 15 % de logements sociaux minimum. De plus, pour faire vivre la loi SRU dans l'opinion publique, auprès des élus locaux et au sein de l'Etat, il serait nécessaire de se doter à nouveau d'un délégué interministériel à la mixité dans l'habitat.

La Fondation Abbé Pierre restera vigilante, comme l'avait été son fondateur en son temps, pour que, à l'occasion de sa prolongation, cette loi symbolique du vivre-ensemble soit renforcée, malgré les pressions récurrentes de certains élus qui semblent faire plus d'effort pour la contourner que pour garantir le droit au logement de tous nos concitoyens.

**« Faites pression sur les élus pour qu'aucun ne s'abaisse à cette indignité de ne pas respecter la loi. »**

**L'abbé Pierre,**

Défense de la loi SRU, Assemblée nationale. 24 janvier 2006

## MÉTHODOLOGIE

Pour établir son palmarès, la Fondation Abbé Pierre s'est basée sur les données officielles et a établi des critères destinés à mettre l'accent sur les communes soumises depuis le début à la loi SRU plutôt que sur celles récemment entrées dans le dispositif. Nous avons également distingué petites et grandes communes, et évité les communes faisant face à des difficultés naturelles pour construire (bruit, inondations, risque sismique...) ou relativement moins tendues.





*Être humain !*

**DÉLÉGATION GÉNÉRALE**

3, rue de Romainville 75019 PARIS

Tél. : 01 55 56 37 00

Fax : 01 55 56 37 01

**MANUEL DOMERGUE**

Directeur des études

[mdomergue@fondation-abbe-pierre.fr](mailto:mdomergue@fondation-abbe-pierre.fr)

[fondation-abbe-pierre.fr](http://fondation-abbe-pierre.fr)