



**HAL**  
open science

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

Thomas Kirszbaum

► **To cite this version:**

Thomas Kirszbaum. Bilan des travaux scientifiques sur la mise en oeuvre de l'article 55 de la loi SRU. Pour mémoire., 2021, L'article 55 de la loi Solidarité et Renouvellement Urbains, 20 ans après, Hors série 32, pp.106-146. hal-04180672

**HAL Id: hal-04180672**

**<https://hal.science/hal-04180672>**

Submitted on 13 Aug 2023

**HAL** is a multi-disciplinary open access archive for the deposit and dissemination of scientific research documents, whether they are published or not. The documents may come from teaching and research institutions in France or abroad, or from public or private research centers.

L'archive ouverte pluridisciplinaire **HAL**, est destinée au dépôt et à la diffusion de documents scientifiques de niveau recherche, publiés ou non, émanant des établissements d'enseignement et de recherche français ou étrangers, des laboratoires publics ou privés.



Wienerberger  
**POROTHERM**  
Briques isolantes

Wienerberger  
**POROTHERM**  
Briques isolantes

Wienerberger  
**POROTHERM**  
Briques isolantes

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 ; Brugnol, 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 Duflot 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 refusent 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'estompage 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 Lov 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 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 (Jaillet, 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*, Gridaugh, 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 émietlée. 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.