

› LOI SRU POUR LE LOGEMENT SOCIAL

Le palmarès 2011 des communes

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

**ABBÉ PIERRE. DÉFENSE DE LA LOI SRU.
ASSEMBLÉE NATIONALE. 24 JANVIER 2006**

› Trois ans après la publication d'un premier palmarès en février 2008, la Fondation Abbé Pierre a souhaité refaire le point sur l'application de l'article 55 de la loi Solidarité et Renouvellement Urbains (SRU) qui impose aux communes de disposer d'au moins 20 % de logements sociaux sur leur territoire.

LA MÉTHODE

› C'est à partir des données publiées par le ministère du Logement entre 2002 et 2009 (les données 2010 n'étant pas disponibles à ce jour) que la Fondation Abbé Pierre a dressé le bilan des logements sociaux financés dans les communes, au regard des objectifs qui leur étaient fixés.

Afin d'apprécier l'effort de production des communes sur une période longue, **l'étude porte sur 8 ans, de 2002 à 2009** (au lieu de 3, comme c'est le cas dans les bilans triennaux produits par le ministère). Alors que 734 communes sont aujourd'hui soumises à la loi SRU, l'étude de la Fondation Abbé Pierre porte sur 692 d'entre elles, celles qui sont concernées depuis 2002 et pour lesquelles nous disposons de données suffisantes.

Précisons qu'**une partie seulement des communes en France est soumise à l'obligation** de la loi SRU d'atteindre 20 % de logements sociaux ; il s'agit de celles qui comptent plus de 3 500 habitants (1 500 en Ile-de-France), qui sont situées dans une agglomération (ou un EPCI) de plus de 50 000 habitants et dont au moins une des communes dépasse les 15 000 habitants. Sachant que parmi elles, certaines peuvent être exemptées pour des motifs prévus par la loi¹.

1. Sur 1 036 communes comptant moins de 20 % de logements sociaux en 2010, 978 sont concernées par l'obligation de rattrapage au titre de la loi SRU (58 en sont exemptées pour cause de « décroissance démographique » ou parce qu'elles sont situées dans une zone à « risque » sur la moitié de leur territoire : inconstructibilité liée à un plan d'exposition au bruit, une installation classée...). Sur ces 978 communes, 734 sont aujourd'hui soumises à prélèvement (244 communes, intégrées depuis la loi Dalo, n'y seront soumises qu'en 2014). Sachant que la loi prévoit que les prélèvements financiers ne sont pas appliqués dans les cas suivants :

- communes de plus de 15 % de logements sociaux qui bénéficient de la Dotation de Solidarité Urbaine (DSU) (68 communes en 2010)

L'ÉCHANTILLON

› **Sur les 692 communes** retenues pour cette étude, **330 comptent moins de 10 % de logements sociaux**, et parmi elles 109 en détiennent moins de 5 %.

Plus des deux tiers (68,6 %) sont des communes de moins de 10 000 habitants (475 communes), et seulement 26 dépassent les 50 000 habitants. Notons à cet égard que **les villes qui détiennent moins de 10 % de logements sociaux sont le plus souvent de petites villes** (moins de 10 000 habitants, dans 82 % des cas), et qu'à l'inverse, les villes de plus de 50 000 habitants disposent la plupart du temps d'un minimum de 15 % de logements sociaux (19 des 26 communes concernées).

L'ensemble des régions de France métropolitaine sont concernées par l'application de la loi SRU, avec une représentation plus forte des régions Ile-de-France (25,7 %), PACA (14,3 %), Rhône-Alpes (12 %) et Aquitaine (7,2 %).

- communes dont le montant des dépenses réalisées en faveur du logement social couvre celui du prélèvement, ou dont le prélèvement estimé est inférieur à 3 811,23 euros (240 communes en 2010).

Au final, sur 734 communes soumises à prélèvement, 426 ont effectivement été prélevées en 2010 – Données issues du bilan national du ministère du Logement.

Le palmarès 2011 des communes

BILAN DE PRODUCTION DES COMMUNES SRU

› Entre 2002 et 2009, **les communes soumises à la loi SRU ont contribué au financement de 195 873 logements sociaux, soit 29 % de l'ensemble** de la production nationale sur la même période. Un constat qui vient renforcer **le rôle déterminant de la loi SRU** dans le développement de l'offre locative à vocation sociale. Sur l'ensemble de ces logements, on distingue toutefois **une part importante (33%) de logements « intermédiaires »** (64 225 PLS) alors que ceux-ci sont **inaccessibles aux plus modestes** et à la quasi-totalité des 1,2 million de demandeurs de logements sociaux. La part de logements très sociaux demeure quant à elle trop limitée au regard de l'ampleur des besoins sociaux (27 665 PLAI, soit seulement 14 % de l'offre).

UN EFFORT DE PRODUCTION TOUJOURS TROP INÉGAL

› Un bilan détaillé par commune au cours de la période 2002-2009 montre que **343 des 682 communes étudiées¹ n'ont pas respecté leur objectif de rattrapage** (soit 50,3 %). Parmi elles, 175 ont réalisé moins de la moitié de leur objectif de production et **9 n'ont financé aucun logement social sur l'ensemble de la période.**

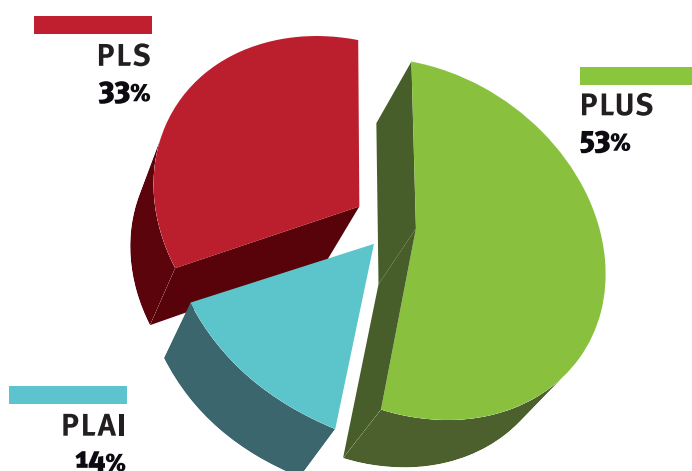
Ce bilan fait apparaître **une légère progression** par rapport aux résultats de 2008² (recul du nombre de communes déficientes par rapport à leurs objectifs, progression significative de quelques communes...) **témoignant ainsi de la dynamique** dans laquelle sont engagées de plus en plus de communes soumises à la loi SRU. >>>

1. 10 communes n'ont pas pu être prises en compte dans le palmarès en l'absence de plusieurs données indispensables.

2. Dans son palmarès de février 2008, la Fondation Abbé Pierre faisait état de 435 communes qui ne respectaient pas la loi (soit 60,4 % de l'ensemble des communes étudiées), dont 269 qui avaient réalisé moins de la moitié de leurs objectifs (37,4 %) et 67 qui n'avaient financé aucun logement social.

Types de logements sociaux financés

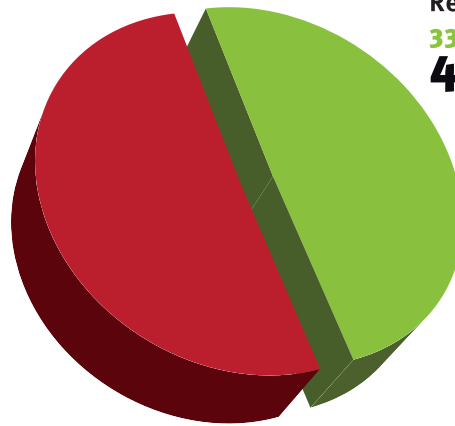
2002-2009



Respect des obligations de la loi SRU

2002-2009

Non-respect des objectifs
343 communes
50,3%



Respect des objectifs
339 communes
49,7%

Pour autant, **ce bilan demeure très insuffisant** au regard des obligations de la loi et du contexte actuel de crise du logement. L'effort de production apparaît toujours trop inégal sur l'ensemble du territoire puisque **seulement 339 communes respectent la loi** et leurs obligations de rattrapage (soit **49,7 %**). Sachant que certaines le font dans des proportions largement supérieures à leurs objectifs : à cet égard, 156 communes ont réalisé plus du double de leurs objectifs et financé à elles seules 40 % de la production totale de logements sociaux (78 030 logements).

Par ailleurs, **l'effort de production apparaît largement porté par des communes déjà proches des 20 % de logements sociaux**, tandis que les communes les moins bien dotées sont celles qui s'affranchissent le plus de leurs obligations : parmi celles qui disposent de moins de 5 % de logements sociaux, 61 % n'atteignent pas la moitié de leur objectif.

PALMARÈS 2011 : PRÉSENTATION DE LA DÉMARCHE

Parmi les 343 communes déficientes au regard de leurs obligations, **la Fondation Abbé Pierre a pointé** dans son palmarès 2011 **celles qui**, pendant 8 ans, **se sont distinguées** par la carence

(voire l'absence totale) de construction **de logements sociaux**, manifestant par là **un refus de solidarité inacceptable** en période de crise.

La Fondation Abbé Pierre distingue par ailleurs dans son tableau d'honneur **les communes qui se sont engagées de manière soutenue** dans le rattrapage de leur déficit. Sachant que les « bons » et « mauvais » élèves pointés ici sont en réalité tous en « classe de rattrapage » (compte tenu de leur déficit en logements sociaux) et que **les communes qui ont déjà dépassé le seuil des 20 % ne sont**, par définition, **pas concernées par la loi SRU**, et donc par cette étude.

Constatant par ailleurs que **certaines communes cherchent à s'acquitter de leurs obligations en ne finançant que des logements intermédiaires** (17 communes n'ont financé que du PLS en 8 ans¹ ; 58 ont atteint leurs objectifs essentiellement grâce au PLS), la Fondation Abbé Pierre a porté dans ce palmarès une attention toute particulière aux types de logements sociaux financés. Afin que ne soit pas détourné l'esprit de la loi, qui vise à accroître le parc de logements accessibles, c'est à partir du taux de réalisation des objectifs hors PLS que les efforts des communes ont été appréciés.

1. Notamment Frontignan (34), Septèmes-lès-Vallon (13), Bandol (83), Neuilly-Plaisance (93) ou encore Moulins-lès-Metz (57).

Le palmarès 2011 des communes

VILLES DE MOINS DE 5 000 HABITANTS

Plus de la moitié des communes de moins de 5 000 habitants (121 communes) n'ont pas respecté leur obligation de rattrapage entre 2002 et 2009, et parmi elles 66 n'ont pas atteint la moitié de leur objectif (soit 29,9 %). **Alors que les besoins sont élevés dans ces petites communes**, toutes situées dans des agglomérations de plus de 50 000 habitants où la tension sur le marché du logement est souvent très forte, 86 % des communes déficientes au regard de leurs objectifs comptent moins de 10 % de logements sociaux.

Les 10 communes figurant au tableau de déshonneur ont été pointées pour leur **manque de volontarisme manifeste sur la période** : toutes ont réalisé moins de 10 % de leur objectif de rattrapage, et **8 n'ont financé aucun logement social en 8 ans** ! Parmi elles, certaines communes étaient déjà les « mauvais élèves » du palmarès 2008 (St Jeannet, Chazay-d'Azergues, St Clément de Rivière) et n'ont fait depuis aucun effort pour rattraper leur retard.

À noter que **les communes d'Ile-de-France et plus encore de PACA sont surreprésentées dans ce tableau de déshonneur**, ce qui correspond à une tendance générale, puisqu'elles représen-

tent respectivement 25,5 % et 14,4 % de l'ensemble des communes soumises à la Loi, mais 27,4 % et 24,5 % des « mauvais élèves ».

Au tableau d'honneur figurent des communes de moins de 5 000 habitants, qui ont non seulement largement dépassé leurs objectifs de production, mais l'ont fait à travers le financement de véritables logements sociaux (PLUS et PLAI) et sans recours abusif aux PLS.

les mauvais élèves

COMMUNE	DPT	NB D'HAB.	TAUX DE LOGEMENTS SOCIAUX (2009)	NB LOGEMENTS SOCIAUX FINANCÉS (2002-2009)	TAUX DE RÉALISATION DES OBJECTIFS (2002-2009)	TAUX DE RÉALISATION DES OBJECTIFS HORS PLS (2002-2009)
SAINT-JEANNET	6	3594	0,1	0	0 %	0 %
SAINT-CLÉMENT-DE-RIVIÈRE	34	4581	0,1	0	0 %	0 %
LE CASTELLET	83	3799	1,3	0	0 %	0 %
TOURRETTE-LEVENS	6	4116	1,9	0	0 %	0 %
HALLENES-LEZ-HAUBOURDIN	59	3810	4,2	0	0 %	0 %
CHAZAY-D'AZERGUES	69	3903	5	0	0 %	0 %
SANTENY	94	3140	9,8	0	0 %	0 %
DRAP	6	4332	17,1	0	0 %	0 %
VARANGÉVILLE	54	4241	11,7	1	2 %	2 %
BIÈVRES	91	4034	10,2	7	9 %	7 %

les bons élèves

COMMUNE	DPT	NB D'HAB.	TAUX DE LOGEMENTS SOCIAUX (2009)	NB LOGEMENTS SOCIAUX FINANCÉS (2002-2009)	TAUX DE RÉALISATION DES OBJECTIFS (2002-2009)	TAUX DE RÉALISATION DES OBJECTIFS HORS PLS (2002-2009)
ANSE	69	4744	17,6	183	1589 %	822 %
PRÉVESSIN-MOËNS	1	4261	13,4	296	623 %	364 %
INGERSHEIM	68	4170	13,9	140	438 %	356 %
SAINT-MARTIN-AU-LAËRT	62	3921	15,3	90	356 %	293 %
SAINT-SÉBASTIEN-DE-MORSENT	27	3812	17,8	164	369 %	283 %
LE CENDRE	63	4869	16,2	138	338 %	275 %
SAINT-MARCEL	71	4705	17,7	109	400 %	269 %
MAURECOURT	78	3493	15,3	117	426 %	242 %
CLAPIERS	34	4631	10,3	193	258 %	220 %
PROVIN	59	3678	12	89	216 %	216 %

VILLES DE 5 000 À 50 000 HABITANTS

Entre 2002 et 2009, **215 villes moyennes (sur 435) n'ont pas respecté les obligations de la loi SRU** et parmi elles, 105 n'ont pas atteint la moitié de leur objectif.

Au tableau de déshonneur nous avons retenu des communes de plus de 8 000 habitants, comptant moins de 10 % de logements sociaux, et dont les taux de réalisation ont été bien trop faibles depuis 2002 par rapport aux objectifs qui leur étaient fixés (entre 0 et 29 %). **Si certains étaient déjà pointés dans le palmarès 2008** (comme Villeneuve-lès-Avignon), d'autres se

distinguent aujourd'hui par **l'absence de toute construction sociale en 8 ans** (St-Cyr-sur-Mer) ou par la production exclusive de logements intermédiaires (Plan-de-Cuques).

Parmi les 220 communes qui ont respecté leurs engagements, nous avons retenu au tableau d'honneur **10 villes qui se sont distinguées par une production de logements vraiment sociaux largement supérieure à leurs objectifs.**

les mauvais élèves

COMMUNE	DPT	NB D'HAB.	TAUX DE LOGEMENTS SOCIAUX (2009)	NB LOGEMENTS SOCIAUX FINANCÉS (2002-2009)	TAUX DE RÉALISATION DES OBJECTIFS (2002-2009)	TAUX DE RÉALISATION DES OBJECTIFS HORS PLS (2002-2009)
SAINT-CYR-SUR-MER	83	8898	4,6	0	0 %	0 %
PLAN-DE-CUQUES	13	10503	7,6	15	6 %	0 %
GIGNAC-LA-NERTHE	13	9189	5,2	3	1 %	1 %
VILLENEUVE-LÈS-AVIGNON	30	11791	7,9	5	2 %	2 %
PORNICHET	44	9668	4,9	28	8 %	3 %
PERNES-LES-FONTAINES	84	10170	4,8	10	4 %	4 %
LE VÉSINET	78	15921	9,3	105	29 %	7 %
AURIOL	13	9461	6,2	12	8 %	8 %
QUÉVEN	56	8314	9,2	14	9 %	9 %
BIARRITZ	64	30055	7,5	162	24 %	23 %

les bons élèves

COMMUNE	DPT	NB D'HAB.	TAUX DE LOGEMENTS SOCIAUX (2009)	NB LOGEMENTS SOCIAUX FINANCÉS (2002-2009)	TAUX DE RÉALISATION DES OBJECTIFS (2002-2009)	TAUX DE RÉALISATION DES OBJECTIFS HORS PLS (2002-2009)
VILLEPARISIS	77	21296	17,3	802	446 %	408 %
VILLENAVE-D'ORNON	33	27500	15,9	582	408 %	336 %
SAINT-GENIS-LAVAL	69	19221	16,5	654	326 %	201 %
BERGERAC	24	26053	17,3	461	288 %	193 %
OSTWALD	67	10761	17,5	249	239 %	188 %
VÉLIZY-VILLACOUBLAY	78	20342	11	907	280 %	178 %
ANNECY-LE-VIEUX	74	18885	16,2	532	208 %	178 %
LIVRY-GARGAN	93	37288	14,8	845	205 %	172 %
LE RELECQ-KERHUON	29	10866	12,8	253	174 %	170 %
SAINT-MÉDARD-EN-JALLES	33	25566	12,6	725	182 %	157 %

Le palmarès 2011 des communes

VILLES DE PLUS DE 50 000 HABITANTS

26 villes de plus de 50 000 habitants sont déficitaires en logement social et soumises à ce titre aux obligations de la loi SRU depuis 2002.

Du côté des « mauvais élèves », **7 grandes villes ne respectent pas la loi**. 2 ont des taux de réalisation de 78 % et 91 % de leurs objectifs (Antibes et Antony), et les 5 autres figurent au tableau de déshonneur (comme elles l'étaient déjà en 2008 !) pour avoir atteint moins de 50 % de leur objectif.

Sur la période 2002-2009, **19 villes sur 26 ont respecté la loi** et leurs engagements à produire des logements sociaux, dépassant jusqu'à 19 fois le niveau des objectifs qui leur étaient fixés (à Béziers).

Conformément à la règle qu'elle s'est fixée, la Fondation Abbé Pierre n'a retenu dans ce palmarès que des villes qui ont atteint leurs objectifs par le financement de véritables logements sociaux, sans recours massif aux PLS. Ce qui a de fait exclu les villes suivantes, malgré leurs réalisations globales significatives : Asnières-sur-Seine, Versailles, Cannes, Bordeaux, Boulogne-Billancourt, Perpignan, ou encore la Seyne-sur-Mer, Aix-en-Provence et Levallois-Perret.

Au tableau d'honneur figurent des villes situées dans des secteurs tendus qui ont fait des efforts importants, déjà salués pour certaines en 2008 (Annecy, Montauban, Dijon et Paris). À noter que **2 villes citées en 2008** (Arles, Montpellier) **sont depuis sorties du dispositif**, pour avoir atteint le seuil de 20 % de logements sociaux. Gageons que d'autres villes, aujourd'hui proches des 20 %, pourraient y parvenir à plus ou moins brève échéance.

les mauvais élèves

COMMUNE	DPT	NB D'HAB.	TAUX DE LOGEMENTS SOCIAUX (2009)	NB LOGEMENTS SOCIAUX FINANCÉS (2002-2009)	TAUX DE RÉALISATION DES OBJECTIFS (2002-2009)	TAUX DE RÉALISATION DES OBJECTIFS HORS PLS (2002-2009)
SAINT-MAUR-DES-FOSSÉS	94	73069	6,5	158	10 %	5 %
NEUILLY-SUR-SEINE	92	59848	3,6	479	23 %	10 %
HYÈRES	83	51417	11,7	293	37 %	19 %
TOULON	83	160639	14,3	856	41 %	22 %
NICE	6	342738	11,5	3256	50 %	34 %

les bons élèves

COMMUNE	DPT	NB D'HAB.	TAUX DE LOGEMENTS SOCIAUX (2009)	NB LOGEMENTS SOCIAUX FINANCÉS (2002-2009)	TAUX DE RÉALISATION DES OBJECTIFS (2002-2009)	TAUX DE RÉALISATION DES OBJECTIFS HORS PLS (2002-2009)
BÉZIERS	34	69153	18,4	941	1925 %	1041 %
GRENOBLE	38	153317	19,6	3253	1153 %	880 %
QUIMPER	29	63238	19,2	854	451 %	412 %
ANNECY	74	50348	18,4	1261	408 %	298 %
LYON	69	445452	18,7	8183	440 %	287 %
MARSEILLE	13	798430	19,2	8322	459 %	275 %
TOULOUSE	31	390350	18	8639	465 %	272 %
MONTAUBAN	82	51855	15,1	964	252 %	217 %
DIJON	21	149867	16,2	2784	223 %	174 %
PARIS	75	2125246	15,9	37545	139 %	102 %

EN GUISE DE CONCLUSION...

Alors que les besoins sociaux sont de plus en plus criants, et que la crise du logement fragilise des ménages toujours plus nombreux (près de 10 millions de personnes sont touchées de près ou de loin par la crise du logement, dont 3,6 millions de personnes sont non ou très mal logées), la Fondation Abbé Pierre appelle l'ensemble des communes à un réel effort de solidarité en matière de logement et au respect des obligations prévues par la loi.

Régulièrement remise en cause, la loi SRU est aujourd'hui la cible d'une nouvelle attaque parlementaire à travers la proposition de loi du 11 mai 2011, qui vise à intégrer dans le décompte des logements sociaux, les logements en accession à la propriété. La Fondation Abbé Pierre alerte les pouvoirs publics sur le risque de vider de sa substance une loi juste et vertueuse ; elle

appelle au contraire à son renforcement, à travers des propositions concrètes, réitérées depuis plusieurs années :

❖ **Porter la part minimale de logements sociaux à 25 % dans l'ensemble des communes des agglomérations, et à 30% dans les zones les plus tendues.**

❖ **Multiplier systématiquement par 3 les contributions financières de solidarité en cas de non respect des obligations de production de logements sociaux.**

❖ **Mettre en œuvre systématiquement le droit de préemption urbain afin que les préfets se substituent aux communes qui ne remplissent pas leurs obligations.**

❖ **Retirer les droits à permis de construire au maire et les confier au Préfet, lorsque la commune oppose un refus systématique et manifeste aux opérations de logement social.**