

**FICHES CONCOURS**  
**POLITIQUES SOCIALES ET DE SANTE**

**La loi du 13 décembre 2000 relative à la solidarité et au renouvellement urbains  
(dite loi SRU)**

**L'article 55 de la loi**

Mai 2017



Le manteau de Martin, vitrail, Eglise d'Etampes

**Le contenu de la loi (article 55)**

La loi Solidarité et renouvellement urbain du 13 décembre 2000 a pour objectif de répartir l'offre de logements sociaux entre les communes, quelle que soit leur composition sociale, aisée ou modeste. L'article 55 impose aux communes d'une certaine taille (3500 habitants et 1500 en Ile-de-France) relevant d'un ensemble urbanisé (agglomération ou EPCI de 50 000 habitants avec une ville de plus de 15 000) d'atteindre un quota de 20 % de logements sociaux. La loi du 18 janvier 2013 a porté ce taux à 25 % à horizon 2025 dans les zones définies comme « tendues » (soumises à forte demande) et étendu l'obligation à des communes isolées de plus de 15 000 habitants en croissance démographique. Une contribution financière est prévue par logement social manquant. En outre, si le quota n'est pas atteint, les communes ont obligation d'élaborer un programme précis de rattrapage sur 3 ans et, si elles ne le réalisent pas, elles peuvent être sanctionnées financièrement. Jusqu'en 2013, les communes pouvaient choisir, pour remplir leurs obligations, de ne construire que des logements dits « PLS » (les moins sociaux). A partir de 2013, elles ne peuvent plus dépasser 30 % de tels logements et les pénalités financières ont été alourdies.

Les débats sur cette loi, symbole d'une volonté de mixité sociale, ont été incessants depuis sa promulgation. Les propositions ont été nombreuses pour abaisser le seuil de logements sociaux obligatoires plus ou moins artificiellement ou, en sens contraire,

pour augmenter le seuil et les sanctions, jugées trop faibles. C'est finalement le choix de la loi du 18 janvier 2013 qui a augmenté le quota dans certaines zones et aggravé les sanctions.

Le caractère insatisfaisant des résultats obtenus (voir ci-dessous) a conduit récemment à durcir encore les textes. La loi Egalité et citoyenneté du 27 janvier 2017 alourdit les sanctions et augmente les pouvoirs du préfet pour imposer des programmes de construction de logements sociaux, y compris en se substituant à la commune, si celle-ci s'avère « carencée », c'est-à-dire ne réalise pas son programme de rattrapage. Le Conseil constitutionnel a cependant censuré une disposition de la loi qui prévoyait la suppression du bénéfice de la dotation de solidarité urbaine aux communes qui n'atteignaient pas leurs objectifs de réalisation de logements sociaux, disposition jugée contraire au principe de libre administration des communes. Parallèlement, la loi Egalité et citoyenneté exonère de la contrainte de production de logements sociaux certaines agglomérations ou EPCI répondant aux conditions démographiques fixées mais où la demande de logement social ne le justifie pas.

### **Les bilans quantitatifs de la loi**

Tous les bilans de la loi sont en demi-teinte : la loi s'applique mais difficilement et un certain nombre de communes restent réfractaires.

Le bilan provisoire établi sur la période triennale 2014-2016 et publié par le ministère du logement en mars 2017 n'échappe pas à ce diagnostic : sur les 1165 communes déficitaires (qui n'avaient pas atteint les seuils obligatoires et devaient suivre un programme de rattrapage sur 3 ans), 526 (45 %) n'ont pas rempli leurs engagements de rattrapage sur la période, dont une bonne moitié est en dessous de 50 % de ses engagements. Les communes carencées sont en règle générale des communes situées dans la région PACA. Les années précédentes, les communes déficitaires qui s'engageaient une nouvelle fois à rattraper leur retard étaient largement exemptées de sanctions, situation prévue par les textes puisque le préfet doit tenir compte, avant de sanctionner, des difficultés rencontrées par les communes pour honorer leurs promesses. Reste à savoir comment les pouvoirs publics réagiront désormais après le vote de la loi Egalité et citoyenneté adoptée sur le fondement d'un constat de relatif laxisme à l'égard de communes récalcitrantes.

### **La loi a-t-elle atteint ses objectifs ?**

Diverses études mentionnées dans un article de la revue OFCE<sup>1</sup> tentent, avec une certaine difficulté, de mesurer ce qu'aurait été la production de logements sociaux dans les communes déficitaires en l'absence d'obligation de la loi. Si l'on tient compte du fait que même les communes soumises à obligation de rattrapage avaient déjà une certaine dynamique dans la construction de logements sociaux, il semble que la loi les ait conduites à participer à l'offre nouvelle pour 30 %, tandis que les communes non soumises à la loi (parce qu'ayant déjà dépassé les quotas) représentant environ 70 % de la nouvelle offre. L'apport de la loi, sans être négligeable, est donc modeste

---

<sup>1</sup> La loi SRU et les quotas de logements sociaux, 15 ans après, quel bilan ? Sandrine Levasseur, OFCE, 14 décembre 2015

(ce n'est pas grâce à elle que l'offre de logements sociaux s'est majoritairement développée) et les impératifs de mixité sociale sont eux aussi modestement atteints puisque l'offre nouvelle s'implante à 70 % dans des communes déjà largement pourvues en logement social. De plus, sur 2012-2014, 78 % de l'offre nouvelle de logement social dans les communes déficitaires consistaient en logements PLS ou PLUS, c'est-à-dire des logements pour catégories moyennes ou intermédiaires entre classes moyennes et modestes, avec 22 % seulement de logements très sociaux. Les communes déficitaires s'efforcent ainsi d'esquiver ou d'atténuer la logique de la loi.

Malgré la modestie de ces résultats, l'article précité de l'OFCE souligne à juste titre que l'utilité de l'article 55 de la loi du 13 décembre 2000 tient aussi à son caractère pédagogique : son application oblige les élus et la population à des débats. Alors que la politique du logement est, pour une large part, une politique étatique, la loi reconnaît que les communes sont de facto moteurs dans la décision et leur demande, parallèlement, de respecter un minimum de solidarité en favorisant une certaine mixité sociale.

Il n'est pas certain que cette perspective recueille un plein assentiment de la population : au moins est-elle sur la table. Il est vrai également que la construction de logements sociaux ne conduit pas nécessairement à mêler les populations : en fonction des types de prêts qui ont permis de les construire et donc du niveau des loyers demandés, les immeubles sociaux sont implantés dans des quartiers différents et accueillent des populations socialement homogènes, avec une nette différenciation entre classes moyennes et catégories très modestes. En outre, mêler des populations relevant de catégories sociales différentes ne crée pas, mécaniquement, cohésion sociale et fraternité. Mais à l'inverse, la ségrégation sociale par commune est à rejeter et la loi, au moins, la réduit, contraignant les communes aisées à diversifier, même marginalement, leur population, ce qui est un progrès.