

## Les dynamiques locales dans le logement social de 1999 à 2011 : l'effet de la loi SRU

**La répartition de l'offre résidentielle sociale locative sur le territoire de France métropolitaine ainsi que son évolution au cours des dix dernières années témoignent de fortes disparités entre communes. L'article 55 de la loi relative à la solidarité et au renouvellement urbains (SRU) du 13 décembre 2000 est la principale politique visant à favoriser un développement équilibré de l'offre sociale locative sur le territoire. Elle a joué un rôle essentiel dans le développement des logements sociaux au cours des années 2000 puisqu'il explique près de la moitié des évolutions observées dans les communes, en ciblant notamment celles qui sont les moins dotées en logements sociaux.**

Entre 1999 et 2011, le nombre de logements sociaux est passé de 4,1 à 4,4 millions, soit une hausse nette de près de 7,5 %. Si le parc social se concentre historiquement dans certaines grandes régions, ses dynamiques varient fortement entre les communes, y compris à l'échelle locale. Les politiques locales en matière de développement du logement social, fortement articulées autour de la loi SRU, jouent un rôle majeur dans ces évolutions contrastées. La période d'étude, antérieure à 2012, ne permet pas de mettre en évidence les effets du renforcement de la loi SRU intervenu en janvier 2013 (encadré).

### Un parc social inégalement réparti et des évolutions contrastées

En 2011, l'offre sociale locative représente près de 4,4 millions de logements mais demeure inégalement

répartie entre les communes françaises. Alors que près de la moitié des communes n'ont pas de parc social locatif, 1 500 disposent d'un stock de logements sociaux représentant au moins 20 % du total de leurs résidences principales.

Les communes les mieux dotées en logements sociaux se concentrent à l'ouest de la France ainsi que dans les agglomérations parisiennes, lyonnaises, marseillaises et lilloises (carte 1). Ces espaces, qui sont des pôles économiques et urbains de longue date dont les activités n'ont cessé de se diversifier, concentrent l'essentiel de la population métropolitaine. La demande immobilière et la pression foncière y sont donc particulièrement élevées, ce qui accroît les besoins en termes de diversification de l'offre résidentielle.

Ces régions, qui contrastent nettement avec les zones rurales du Centre, du Sud-Ouest et de l'Est où le parc social a peu évolué, concentrent l'essentiel des

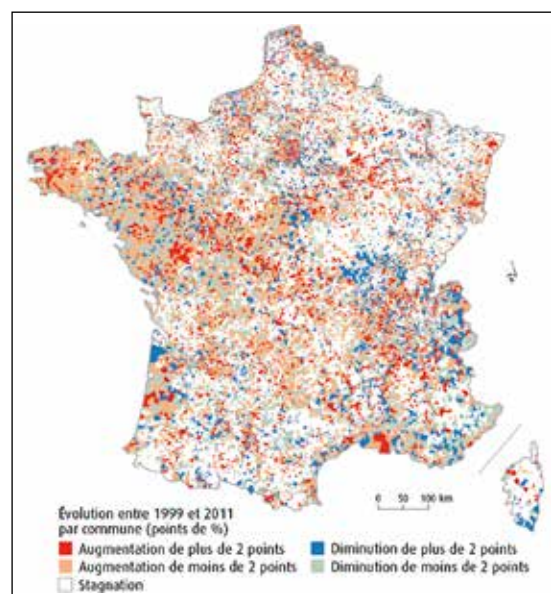
Carte 1 : part du parc social locatif dans  
l'ensemble des résidences principales en 2011



Champ : France métropolitaine.

Source : DGFIP/SOeS, Filocom

Carte 2 : évolution de la part du parc social  
locatif parmi les résidences principales



Champ : France métropolitaine.

Source : DGFIP/SOeS, Filocom

recompositions de l'offre sociale observées au cours des années 2000 (carte 2). En effet, elles regroupent la quasi-totalité des communes qui ont développé leur offre sociale locative au sein de leur parc résidentiel entre 1999 et 2011, mais également des communes où l'importance du parc social a significativement décliné sur la période. Un rééquilibrage territorial du parc social locatif est ainsi intervenu entre les communes au sein des espaces les plus dynamiques en matière de développement du logement social. Cela souligne le rôle déterminant des politiques locales dans l'évolution de l'offre sociale locative au cours des années 2000, au premier rang desquelles la loi SRU fixe aux communes qu'elle cible des objectifs bien définis.

### Une construction sociale plus dynamique dans les communes ciblées par l'article 55 de la loi SRU

#### L'article 55 de la loi SRU : les détails du dispositif

La loi n° 2000-1208 relative à la solidarité et au renouvellement urbains (SRU) du 13 décembre 2000 institue, dans son article 55, un système incitatif visant à promouvoir l'offre de logements sociaux dans les communes moyennes et grandes : les communes concernées par la loi comptent au moins 3 500 habitants (1 500 en Île-de-France) et sont situées dans une agglomération d'au moins 50 000 habitants comptant au moins une ville de plus de 15 000 habitants. Le parc social locatif doit désormais y représenter 20 % du stock total de résidences principales.

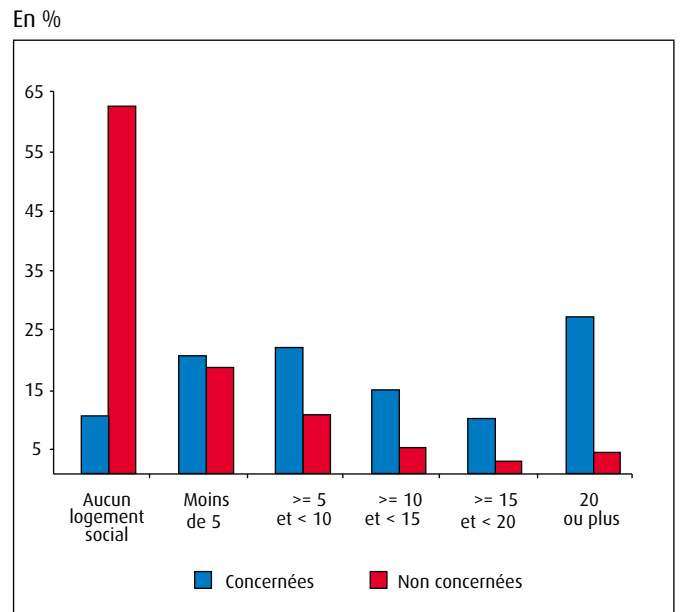
Les communes qui ne respectent pas ce taux de logements sociaux sont assujetties à un prélèvement sur leur budget de fonctionnement proportionnel à leur retard en matière de développement de l'offre sociale locative et au potentiel fiscal par habitant. Cette amende est plafonnée à 5 % de leurs dépenses réelles de fonctionnement de l'année fiscale précédente. Des bilans triennaux sont prévus pour l'évaluation et, le cas échéant, la sanction des communes qui n'auraient pas atteint leurs objectifs de rattrapage, cette sanction pouvant se traduire par une majoration de leur prélèvement. Le montant des prélèvements, majorés ou non, est affecté au développement de l'offre sociale locative.

La loi du 18 janvier 2013 renforce ce dispositif en l'étendant à l'ensemble des communes isolées de plus de 15 000 habitants et en montant le seuil minimum de logements sociaux à 25 % de l'ensemble des résidences principales dans les zones où le marché immobilier est considéré comme tendu. De plus, dans les communes les plus aisées, la sanction prévue en cas de retard sur les objectifs est désormais plafonnée à 7,5 % du potentiel fiscal par habitant, contre 5 % auparavant.

La loi SRU (encadré) a pour but d'impulser un rééquilibrage territorial de l'offre sociale locative par la mise en place de mécanismes visant à réguler son développement dans le tissu urbain français.

Les communes concernées par la loi (encadré) ont, en moyenne, des caractéristiques très différentes des communes non concernées (tableau 1). Ainsi, l'article 55 cible des communes moyennes et grandes, alors que la majeure partie des communes rurales, plus petites et dont le tissu urbain est moins dense, n'est pas visée par ces dispositions. Les communes concernées ont en moyenne un parc social plus développé que les communes non concernées : seules près de 10 % d'entre elles n'ont aucun logement social et plus d'un quart en ont au moins

**Graphique 1 : répartition des communes en fonction de la part de leur parc social locatif dans l'ensemble de leurs résidences principales en 2000**



Champ : France métropolitaine.

Sources : DGFIP/SOeS, Filocom - Insee, recensement de la population

20 %, contre respectivement 60 % et 5 % pour les communes non concernées (graphique 1). Parmi les communes concernées par la loi, les communes contrevenantes, qui ne respectent pas le taux légal de logements sociaux (ou « communes soumises au prélèvement »), présentent en moyenne un revenu imposable par unité de consommation plus élevé que les communes non contrevenantes. La part des ménages les plus modestes y est plus faible que dans les communes non contrevenantes. La densité de leur parc (nombre de logements par hectare) est plus faible que dans les communes non contrevenantes.

Depuis l'adoption de la loi, la construction de logements sociaux a été plus dynamique dans les communes ciblées par celle-ci, en particulier dans celles contrevenant initialement au taux légal de logements sociaux : leur stock de logements sociaux a progressé de 12,7 % entre 1999 et 2011 contre 6 % dans les communes non concernées et 9 % dans les communes concernées qui respectaient déjà la loi. Dans les communes contrevenantes, le développement du parc social a été plus dynamique que la croissance du parc privé. Ainsi, la part de logements sociaux parmi les résidences principales est passée entre 1999 et 2011 de 10,4 % à 11,1 %, soit un taux de croissance de + 6,7 % (tableau 1). Sur la même période, cette proportion reculait de 2,6 % dans les communes qui étaient concernées par la loi mais respectaient ses objectifs et de 3,7 % dans les communes non concernées.

Les communes avec le parc social le moins développé ont donc connu les plus forts taux de croissance de l'offre sociale locative, et d'autant plus qu'elles étaient dans le champ de la loi. Les communes comptant initialement moins de 5 % de logements sociaux parmi leurs résidences principales ont, en moyenne, multiplié par 2,6 le stock de leurs logements sociaux entre 2001 et 2009 lorsqu'elles sont visées par la loi, et par 1,8 dans le cas contraire. Pour les communes disposant de 5 à 10 % de logements sociaux, la hausse est de 17,5 % pour les communes concernées par la loi SRU et de 7,9 % pour les communes non concernées.

**Tableau 1 : quelques caractéristiques des communes en fonction de leur situation vis-à-vis de l'article 55 de la loi SRU en 1999 et en 2011**

	Statut au regard des objectifs de la loi SRU					
	Non concernées		Concernées non contrevenantes		Concernées contrevenantes	
	1999	2011	1999	2011	1999	2011
Effectifs	34 981	34 961	402	385	1 157	1 174
Population moyenne	18 944	19 396	79 675	84 250	65 926	70 127
Nombre moyen de logements	10 694	11 268	44 086	49 821	41 316	44 916
Revenu moyen par unité de consommation (en €)	13 043	18 860	13 518	18 996	15 644	22 147
Part des ménages situés dans le premier quartile de revenu imposable (en %)	28,7	27,4	29,7	31,3	23,1	22,7
Part globale de logements sociaux dans le stock de résidences principales (en %)	13,4	12,9	30,6	29,8	10,4	11,1
Taux de croissance de la part moyenne de logements sociaux parmi les résidences principales entre 1999 et 2011 (en %)	- 3,7		- 2,6		6,7	
Évolution de l'offre sociale entre 1999 et 2011 (en %)	6,0		3,8		12,8	
Nombre moyen de logements par hectare	12,6	12,9	22,5	26,9	21,4	21,7

Champ : France métropolitaine.

Sources : DGFIP/SOeS, Filocom - Insee, recensement de la population

L'ensemble de ces différences dans les dynamiques du parc social entre les catégories de communes ne tient pas seulement à la loi SRU mais également aux différences structurelles entre les communes. Par exemple, même si la loi n'avait pas été adoptée, il est très probable que les plus petites auraient vu leur parc social évoluer d'une manière différente des plus grandes.

### Près de la moitié de la construction de logements sociaux entre 2000 et 2008 est expliquée par la loi SRU dans les communes où elle s'applique

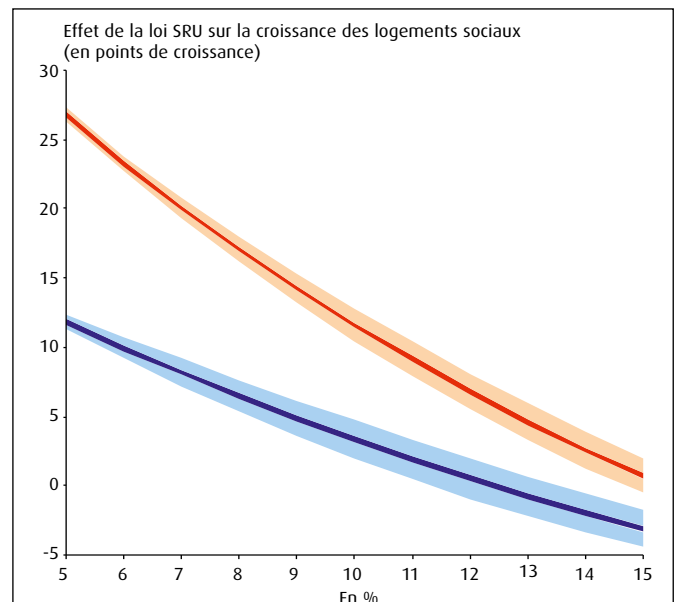
Pour identifier la part de ces évolutions observées directement imputable à la loi SRU, des méthodes d'estimation plus fines doivent être mises en œuvre. Les comparaisons se limitent à un sous-ensemble de 2 750 communes contenant à la fois des communes concernées et non concernées par la loi et comparables entre elles du point de vue de leurs caractéristiques économiques et résidentielles (*méthodologie*). Au sein de ce sous-ensemble, il devient possible d'estimer les taux de croissance de logements sociaux qu'auraient connus les communes concernées en l'absence de loi et, ce faisant, d'identifier l'impact de cette dernière à caractéristiques identiques des communes. Les estimations des effets de la loi présentées par la suite sont donc restreintes à ce sous-ensemble.

Celles-ci révèlent un impact positif de la loi SRU en matière de construction sociale dans les communes concernées, où elle a suscité, entre 2000 et 2008, une croissance de près de 6 points supérieure à celle observée dans les communes non concernées. Cela représente environ la moitié de la hausse moyenne du nombre de logements sociaux observée dans les communes du sous-ensemble concernées par la loi sur cette période. Cet effort est progressif dans le temps, puisqu'il est deux fois plus élevé sur la période 2000-2008 que sur la seule période 2000-2004.

Dans les communes concernées par la loi, aucune relation significative ne ressort entre l'intensité de l'effort de construction de logements sociaux et leur revenu moyen par unité de consommation. En revanche, les communes contrevenantes ont déployé un effort d'autant plus important que leur situation en début de période est éloignée de l'objectif de 20 % de logements sociaux. Sur la période 2000-2008, l'impact de la loi SRU est ainsi supérieur de 25 points pour les communes possédant 5 % de logements sociaux en 2000, par rapport aux communes qui en possédaient 15 % (*graphique 2*). Cependant, moins d'un quart des communes concernées par la loi SRU disposent d'un parc social qui

représentait moins de 5 % de l'ensemble du parc résidentiel (*graphique 1*), si bien que les forts effets trouvés pour ces communes se compensent, sur l'ensemble des communes, avec les effets plus faibles mis en évidence pour les communes initialement mieux dotées en logements sociaux.

### Graphique 2 : estimation du supplément de croissance du nombre de logements sociaux dans les communes imputable à la loi SRU en fonction de leur proportion initiale de logements sociaux



Note de lecture : la courbe bleue représente une estimation de la relation entre l'effet de la loi SRU sur la croissance du nombre de logements sociaux dans les communes entre 2000 et 2004 et la proportion initiale de logements sociaux dans les communes ; la zone bleue claire représente un intervalle estimé de valeurs ayant 95 % de chances de contenir la vraie relation ; la courbe rouge et la zone rouge claire représentent les mêmes statistiques pour la période 2000 et 2008. Exemple : entre 2000 et 2004, la hausse du nombre de logements sociaux dans les communes concernées par la loi SRU et directement imputable à cette dernière s'élève à environ 4 % pour celles qui avaient 10 % de logements sociaux parmi leurs résidences principales en 2000 ; cette hausse atteint 12 % dans ces mêmes communes sur la période 2000-2008.

Champ : sous-ensemble de communes retenu pour l'estimation.

Source : DGFIP/SOeS, Filocom

Le système de sanctions instauré par la loi SRU, ciblé sur les communes où l'offre sociale locative est la plus réduite et tarde le plus à se développer, a effectivement incité ces dernières à accroître leur parc social locatif au cours des années 2000, davantage que les communes initialement mieux pourvues en logements sociaux. ●

## Méthodologie

La mesure de la part de la construction de logements sociaux imputable à l'article 55 de la loi SRU pose trois problèmes méthodologiques, que les travaux de modélisation s'efforcent de pallier au mieux.

La situation initiale des communes du point de vue de leur parc social locatif dépend de leurs caractéristiques économiques et sociodémographiques spécifiques. Les communes concernées et non concernées par la loi ne sont donc pas comparables dans leur ensemble du point de vue de leur statut par rapport au champ d'application de la loi SRU : celle-ci cible en moyenne des communes plus grandes où la construction est plus dense que dans la moyenne des communes françaises et dans lesquelles les besoins en logements sociaux sont les plus importants (*tableau 1*). Un sous-ensemble de communes est alors retenu pour leur proximité par rapport aux seuils de population déterminant l'entrée dans le champ d'application de la loi SRU, comptant entre 800 et 6 000 logements en Île-de-France et entre 2 500 et 12 000 logements pour le reste du pays : au sein de ce sous-échantillon, les communes concernées et non concernées par la loi sont suffisamment comparables entre elles pour que les différences d'évolution observées entre ces deux catégories de communes soient imputables à la loi SRU et non à de fortes différences structurelles initiales. Des tests statistiques réalisés sur des périodes antérieures montrent qu'avant l'entrée en vigueur de la loi SRU, les communes de ce sous-échantillon connaissent effectivement des évolutions comparables de leur parc social.

Pour s'affranchir des éventuels biais de sélection persistants, des tests statistiques préalables ont conduit à retenir le revenu moyen, la région et la taille de la commune comme variables de contrôle des estimations : les effets estimés sont donc indépendants de ces variables.

Bien que, parmi les communes entrant dans le champ d'application de la loi, les moins bien dotées en logements sociaux se soient efforcées de combler leur retard entre 2000 et 2008, les autres communes ont également connu des évolutions dans leur offre sociale de logement sur la période (*tableau 1*). Pour identifier la part de l'évolution observée dans les communes concernées par la loi SRU et imputable à cette dernière, l'hypothèse est faite (sur l'échantillon des communes comparables) que sans la loi SRU, le parc social des communes concernées aurait évolué de la même façon que celui des communes non concernées (méthode de la « double différence ») situées dans la même région et ayant un revenu moyen et une taille proches.

## Source

Filocom est une source d'origine fiscale, où les logements sociaux sont appréhendés à travers la catégorie du bailleur (et non du gestionnaire ou de l'occupant) selon une nomenclature définie par la Direction générale des finances publiques (DGFiP). Sont retenus dans le champ des logements sociaux, l'ensemble des bailleurs HLM, publics ou privés, ainsi que les sociétés d'économie mixte, que les logements soient occupés ou vacants. Toutefois, les données fiscales utilisées ne permettent pas de prendre en compte les structures d'hébergement collectif traditionnellement incluses dans l'offre sociale de logements (centres d'hébergement et de réinsertion sociale, foyers de travailleurs, de personnes âgées ou handicapées, etc.).

Appariée avec les données démographiques issues des recensements de la population réalisés par l'Insee, elle permet également de reconstituer le champ des communes concernées par la loi SRU en fonction des paramètres qui définissent son champ d'application.

### Local dynamics in social housing between 1999 and 2011: effects of the Urban Solidarity and Renewal Act

*The distribution of rented social housing supply in metropolitan France and its evolution over the past ten years show wide discrepancies between municipalities. Article 55 of the "SRU" (urban solidarity and renewal) Act of 13 December 2000 is the main public policy instrument intended to favour a balanced development of rented social housing supply across national territory. The Act played an essential role in social housing development in the 2000s, since it explains almost half of the development in municipalities, notably by targeting those less endowed with social housing.*

## Pour en savoir plus

- *Le logement social en France*. Stébé J.-M., octobre 2013. Paris PUF. 128 p. (coll. « Que sais-je ? », n° 763).
- *Le logement social : mixité et solidarité territoriale*, Driant J.-C. et Lelévrier C., 2006. in Lagrange H. et Oberti M. *Émeutes urbaines et protestations. Une singularité française*. Paris, Presses de Sciences-po, pp. 177-193 (coll. « Nouveaux débats »).

Benjamin Vignolles, SOeS



le point sur

Commissariat général  
au développement  
durable

Service de l'observation  
et des statistiques

Tour Séquoia  
92055 La Défense cedex  
Mél : diffusion.soes.cgdd@  
developpement-durable.  
gouv.fr

Directeur de la publication :  
Sylvain Moreau

Rédactrice en chef :  
Anne Bottin

Coordination éditoriale :  
Céline Carrière

Conception et réalisation :

● CHROMATIQUES ÉDITIONS  
Impression : Bialec, Nancy  
(France), utilisant du papier  
issu de forêts durablement  
gérées.

ISSN : 2100-1634

Dépôt légal : octobre 2014