



# **Promouvoir le logement social dans les communes déficitaires : les facteurs influençant les (non)décisions locales en France et aux États-Unis**

Juin 2021

Rapport final

Thomas Kirszbaum, chercheur associé à l'Institut des Sciences sociales du Politique (ISP), CNRS UMR 7220, Université Paris Nanterre, École normale supérieure de Saclay

Edward G. Goetz, directeur du Center for Urban and Regional Affairs (University of Minnesota)

Avec la collaboration de Yi Wang, Center for Urban and Regional Affairs (University of Minnesota)

**Caisse des dépôts et consignations**

**Commissariat général à l'égalité des territoires**

**Défenseur des droits**

**Plan urbanisme construction architecture**

**Union sociale pour l'habitat**

# Table des matières

<b>Synthèse de la recherche</b> .....	<b>5</b>
<b>Résumé</b> .....	<b>5</b>
<b>Introduction</b> .....	<b>6</b>
<b>Méthodologie</b> .....	<b>7</b>
Une analyse statistique multivariée .....	7
Une enquête sociologique au sein de trois intercommunalités .....	8
Le volet étasunien de la recherche.....	9
<b>Résultats</b> .....	<b>10</b>
1. Les facteurs endogènes influençant la décision de produire (ou pas) des logements sociaux.....	10
La dynamique d’urbanisation des communes « SRU » .....	10
La dynamique socio-politique des communes « SRU » .....	11
2. Les facteurs exogènes influençant la décision de produire (ou pas) des logements sociaux.....	14
L’environnement socio-urbain des communes « SRU » .....	14
L’environnement institutionnel des communes « SRU » .....	16
3. Les actions en faveur d’une répartition équitable du logement aidé aux États-Unis.....	18
Les actions menées au niveau fédéral et local pour développer le logement aidé dans les espaces suburbains.....	19
Le programme « Chapter 40B » du Massachusetts .....	20
<b>Conclusion</b> .....	<b>22</b>
<b>Travaux cités</b> .....	<b>24</b>
<b>1ère partie : La mise en œuvre de l’article 55 de la loi Solidarité et renouvellement urbains</b> .....	<b>26</b>
<b>Chapitre 1. Bilan des travaux scientifiques</b> .....	<b>26</b>
1. La construction progressive d’une norme nationale.....	26
1.1. Le temps de la maturation.....	26
1.2. Le durcissement du dispositif initial par la loi Solidarité et renouvellement urbains .....	28
1.3. Les lois subséquentes : un dispositif contesté, mais consolidé .....	31
2. La réception locale du dispositif .....	37
2.1. Une logique incitative plus que coercitive.....	37
2.2. La rhétorique des maires réfractaires.....	42
2.3. (Dé)politisation d’un enjeu .....	45
2.4. Une adhésion sous condition .....	49
3. Promouvoir le logement social ou renforcer la mixité ? .....	54
3.1. Un succès relatif en terme de construction sociale .....	54
3.2. Un outil rudimentaire de lutte contre la ségrégation.....	58
3.3. Une vision statique de la justice spatiale .....	63
Travaux cités .....	68

<b>Chapitre 2. Multivariate analysis of SRU housing production (2002-2015)</b> .....	<b>77</b>
Research design.....	77
Dependent variables .....	77
Independent variables .....	79
Database sources.....	82
Methods .....	83
1. The performance of <i>communes</i> in the SRU program .....	85
High performance .....	90
Low performance.....	93
2. Correlates of program performance .....	95
Triennial 1.....	95
Triennial 2.....	97
Triennial 3.....	100
Triennial 4.....	101
Triennial 5.....	102
3. Panel analysis .....	105
4. Summary .....	107
5. Perspectives d'approfondissement de l'analyse statistique .....	109
Appendix.....	110
<b>Chapitre 3. L'analyse qualitative de la mise en œuvre de l'article 55 de la loi SRU : enquête dans trois territoires</b> .....	<b>132</b>
Présentation .....	132
La Communauté d'agglomération Melun Val-de-Seine : un contraste centre-périphérie.....	132
La Communauté d'agglomération du Bassin d'Arcachon Sud : 4 communes déficitaires dans un territoire attractif.....	134
Le Conseil de territoire du Pays d'Aix : des poches de pauvreté dans un territoire socialement favorisé .....	135
Les entretiens réalisés .....	137
1. Les facteurs endogènes influençant la décision de produire (ou pas) des logements sociaux.....	139
1.1. La dynamique d'urbanisation des communes SRU .....	139
1.2. La dynamique socio-politique des communes SRU .....	154
2. Les facteurs exogènes influençant la décision de produire (ou pas) des logements sociaux.....	178
2.1 L'environnement socio-urbain des communes SRU .....	178
2.2. L'environnement institutionnel des communes SRU .....	208
Annexe : données par communes.....	221

<b>2ème partie : « Fair Share » Housing Approaches in the U.S.....</b>	<b>237</b>
<b>Chapitre 4. Literature review .....</b>	<b>237</b>
1. The Geography of Affordable Housing in U.S. Metropolitan Areas .....	239
2. Suburban resistance to affordable housing.....	239
2.1. NIMBYism .....	240
2.2. Local officials response and local policy barriers.....	241
3. Policy Responses.....	243
3.1. Dispersing Subsidized Housing Units .....	244
3.2. Local planning initiatives .....	245
3.3. State override initiatives .....	246
3.4. Dispersal and Housing Vouchers.....	247
4. Variation in local government support for affordable housing: Three programs .....	247
4.1. Fair Share Housing in the Minneapolis-St. Paul Metropolitan Area .....	248
4.2. Chapter 40B and Affordable Housing Development in Massachusetts.....	250
4.3. The Mount Laurel Case and Fair Share Housing in New Jersey.....	251
5. Factors affecting local government performance in providing affordable housing.....	252
Sources .....	254
<b>Chapitre 5. Compliance with affordable housing incentives in the Massachusetts program .....</b>	<b>260</b>
Chapter 40B and Subsidized Housing Development in Massachusetts.....	261
Methods .....	261
Hypotheses.....	262
1. Production information .....	265
2. Characteristics associated with provision of subsidized housing.....	266
3. Multivariate analysis .....	267
4. Local officials' perspectives.....	269
“Friendly” and “unfriendly” proposals .....	269
Awareness of their status vis a vis 10% threshold.....	270
The 10% Plateau.....	270
NIMBY .....	271
“Good planning” .....	272
Relevance of 40B in low-demand markets .....	272
Discussion .....	273
Chapter 40B.....	273
Local characteristics associated with exclusion.....	274
Permit override as a means of addressing exclusion .....	274
Sources .....	275
Appendix.....	277
<b>Conclusion générale.....</b>	<b>284</b>

# Synthèse de la recherche

## Résumé

En France et aux États-Unis, des mesures ont été adoptées pour augmenter la proportion de logements sociaux dans des municipalités considérées comme déficitaires : en France, elles reposent sur une obligation légale instituée par la loi d'orientation pour la Ville du 13 juillet 1991 et renforcée par l'article 55 de loi Solidarité et renouvellement urbains (SRU) du 13 décembre 2000 ; aux États-Unis, en l'absence de norme fédérale, certains gouvernements locaux ont pris l'initiative de créer des dispositifs, plus ou moins contraignants, de production de logements sociaux ou abordables.

Cette recherche vise à identifier les facteurs permettant d'expliquer les performances inégales des communes soumises à l'obligation d'atteindre un seuil légal de logements sociaux dans les deux contextes nationaux. Elle repose sur un bilan de la littérature scientifique, une analyse statistique multivariée et des enquêtes qualitatives concernant la mise en œuvre locale de l'article 55 de la loi Solidarité et renouvellement urbains (SRU) et l'un de ses équivalents étasunien, la loi « Chapter 40B » du Massachusetts.

L'analyse quantitative et qualitative de la mise en œuvre de l'article 55 de la loi SRU fait nettement ressortir trois variables influençant la dynamique de production d'une offre de logement social dans les communes déficitaires : la composition socio-démographique de ces communes, la stratégie des maires et l'exercice de leurs prérogatives par les préfets. Concernant les États-Unis, la revue de la littérature et l'exemple du Massachusetts montrent la prégnance des enjeux raciaux, mais aussi la réussite d'une politique qui s'attaque aux prérogatives des maires.

## Introduction

En France comme aux États-Unis, des mesures ont été adoptées pour augmenter la proportion de logements sociaux dans les municipalités considérées comme déficitaires. Côté français, il s'agit d'une obligation légale instituée par la loi d'orientation pour la Ville du 13 juillet 1991 et renforcée par l'article 55 de loi Solidarité et renouvellement urbains (SRU) du 13 décembre 2000. Aux États-Unis, en l'absence de norme fédérale, ce sont certains États (comme celui du Massachusetts) ou des gouvernements locaux qui ont pris l'initiative de créer des dispositifs plus ou moins contraignants de production de logements aidés.

Pour expliquer les performances inégales des communes, les travaux scientifiques américains ont surtout souligné jusqu'à présent l'imbrication de facteurs socio-économiques et ethno-raciaux. Le refus plus ou moins frontal du logement social témoignerait non seulement d'une inefficacité des incitations et sanctions, mais aussi d'une volonté des élus locaux et de leurs électeurs de préserver l'homogénéité sociale et/ou raciale de leur territoire. En France, malgré le renforcement du dispositif de l'article 55 de la loi SRU, notamment par la loi Duflot du 18 janvier 2013, plus de la moitié (53 %) des 1 035 communes déficitaires n'ont pas atteint leurs objectifs au cours de la période 2017-2019<sup>1</sup>. Pour expliquer ces retards persistants, différentes études ont insisté tour à tour sur les stratégies de contournement des maires, le caractère trop peu incitatif des pénalités, l'importance du stock initial de logements sociaux dans les communes concernées ou encore le prix et la disponibilité du foncier.

Cette recherche vise à approfondir la compréhension des mécanismes pouvant conduire à l'exclusion par certains territoires des populations dépendantes du logement social, en introduisant notamment les variables de l'immigration et de la proximité de quartiers populaires stigmatisés parmi un ensemble assez large de facteurs susceptibles d'expliquer les performances inégales des communes. L'hypothèse générale est que le respect de l'obligation légale dépend d'une combinaison de facteurs internes (ou endogènes) et externes (ou exogènes) aux communes devant rattraper leur retard.

Parmi les facteurs internes, sont étudiées les caractéristiques sociales, résidentielles et politiques des communes, mais aussi leur expérience de la diversité ethno-raciale. Parmi les facteurs externes figurent les caractéristiques de l'environnement socio-urbain et institutionnel des communes. Il s'agit notamment de regarder dans quelle mesure la proximité de quartiers de la politique de la ville (QPV) alimente des représentations négatives sur le logement social et la crainte d'une importation des problèmes associés à ces quartiers. Il s'agit aussi d'apprécier le rôle d'impulsion des intercommunalités et la manière dont l'État local exerce ses pouvoirs de sanction. Le contrepoint étatsunien de la recherche vise à apprécier le poids respectif des facteurs raciaux, socio-économiques et fiscaux dans les performances inégales des communes soumises à la loi du Massachusetts intitulée « Chapter 40B ».

---

<sup>1</sup> Sur les 550 communes n'ayant pas rempli leurs objectifs, 240 n'ont atteint ni leurs objectifs quantitatifs (nombre de logements locatifs sociaux à produire), ni leurs objectifs qualitatifs (équilibre entre les logements les plus sociaux, financés en PLAI, et ceux plus proches du marché, les PLS).

## Méthodologie

Outre une revue de la littérature scientifique reposant sur l'exploitation d'un large corpus de travaux issus de disciplines variées (droit, économie, géographie, sociologie et science politique), la recherche combine une approche quantitative consistant en une analyse statistique multivariée et une approche qualitative de type sociologique.

### Une analyse statistique multivariée

À partir d'une analyse multivariée fondée sur les techniques de régression, il s'agit d'établir des corrélations entre des variables « dépendantes » relatives à la production de logements sociaux (LLS) durant chaque période triennale de mise en œuvre de la loi SRU (les obligations de rattrapage des communes sont fixées par *tranches de trois ans*) et une série de variables « indépendantes » susceptibles d'expliquer la valeur et l'évolution des variables dépendantes.

Trois variables dépendantes sont observées à l'échelle de chaque commune déficitaire dans une période comprise entre 2002 et 2016 : le nombre de LLS produits pour 1 000 habitants, l'atteinte ou non des objectifs de production à l'issue de chaque période triennale, et le niveau de performance des communes (un résultat médiocre correspond à la réalisation de moins de 25 % de l'objectif fixé par période triennale).

Les variables indépendantes concernent d'abord les caractéristiques socio-démographiques, résidentielles et politiques des communes : taille de la population ; taux de personnes en situation de pauvreté, de chômeurs, de locataires sociaux, de familles monoparentales, de personnes âgées, de propriétaires-occupants et de logements vacants ; niveau des loyers ; vote pour les partis de droite ou d'extrême droite. Pour la dernière période triennale uniquement, la variable de la demande de logement social émanant des résidents de la commune est prise en compte.

Afin de caractériser la diversité ethno-raciale des communes, et compte tenu des restrictions apportées à la connaissance statistique dans le contexte français, nous utilisons une variable d'approximation, celle de la part des populations immigrées d'origine africaine (Maghreb et Afrique sub-saharienne) au sein des communes soumises à la loi SRU, telle que mesurée par le recensement général de la population<sup>2</sup>. L'hypothèse est que les localisations géographiques des descendants d'immigrés, notamment ceux dont les deux parents sont immigrés, diffèrent peu de celles de leurs parents, comme l'a montré l'enquête TeO (Arestoff et Mouhoud, 2020).

L'environnement socio-urbain des communes « SRU » est appréhendé de deux manières : en prenant en compte la proximité (ou l'inclusion dans la commune) d'une zone urbaine sensible<sup>3</sup>, et la proximité de quartiers ayant connu des troubles significatifs lors des révoltes de l'automne 2005. L'environnement institutionnel des communes « SRU » est également appréhendé de deux manières : par la construction d'un indice composite traduisant les compétences exercées par les établissements publics de coopération intercommunale (EPCI) en matière de logement social ; par

---

<sup>2</sup> Ces données étant confidentielles, un agrément a été délivré par le Comité du secret statistique dans les conditions prévues par le Centre d'accès sécurisé aux données.

<sup>3</sup> Cette catégorie administrative préexistait à celle de « quartier politique de la ville » (QPV) adoptée après la loi de 2014 réformant la politique de la ville.

la prise en compte des « arrêtés de carence » délivrés par les préfets, la carence pouvant être comprise comme un indicateur du niveau de contrainte exercé par l'État local sur les communes retardataires.

L'analyse statistique de la mise en œuvre de la loi SRU comporte plusieurs limites qu'il importe de souligner et qui feront l'objet de compléments ou de corrections dans la perspective de publications dans des revues scientifiques :

- Plusieurs variables indépendantes (population immigrée, EPCI, carence) n'ont pu être collectées pour la période triennale 2002-2004. L'interprétation des résultats se concentre donc sur les périodes subséquentes.

- Deux variables importantes pour caractériser le statut social et résidentiel des communes n'ont pas été prises en compte, et devront l'être en vue de publications ultérieures : le potentiel financier par habitant des communes qui renseigne sur leur « richesse fiscale » et les prix du foncier (cette dernière variable est néanmoins abordée dans l'enquête qualitative).

- Des améliorations peuvent être apportées à la variable des révoltes urbaines de l'automne 2005. Si l'analyse met en évidence une corrélation négative le respect des objectifs des communes « SRU » et l'intensité locale de ce mouvement social d'envergure, l'échelle retenue pour apprécier l'impact de la révolte des populaires, celle du département d'appartenance de la commune « SRU », constitue une maille sans doute trop large qu'il conviendrait de resserrer.

- L'indice composite traduisant les compétences exercées par les EPCI pourrait être enrichi par la prise en compte des compétences « plan local d'urbanisme » et « constitution de réserves foncières ». Il conviendra surtout de dépasser une approche du rôle des EPCI par le seul prisme des compétences juridiques, lesquelles ne renseignent pas forcément sur leur exercice effectif. Nous explorerons la possibilité d'intégrer une information sur les budgets effectivement consacrés par les EPCI à la politique en faveur du logement social.

- Enfin, un classement des communes soumises à la loi SRU a été opéré en fonction de leur appartenance ou non à des départements « métropolitains », définis comme ceux dont la majorité de la population vit dans les 15 aires urbaines (au sens de l'Insee) les plus peuplées. Une typologie fondée sur la distinction entre villes-centres, communes de banlieues, communes rurales et communes isolées devra être testée.

### **Une enquête sociologique au sein de trois intercommunalités**

Au-delà des corrélations mises en évidence par l'analyse statistique nationale, des enquêtes locales ont cherché à identifier quels étaient, du point de vue des acteurs locaux, les facteurs les plus significatifs – endogènes ou exogènes – associés à l'atteinte ou non des objectifs de la loi SRU. Ces enquêtes ont permis de tester localement la robustesse de certaines corrélations mises en évidence à l'échelon national, mais également d'introduire de nouvelles variables non prises en compte dans l'analyse quantitative (problématique du foncier, outils d'urbanisme, mobilisations de riverains, stratégies des élus locaux, processus d'attribution des logements sociaux...).

L'enquête a été conduite sur le territoire de trois intercommunalités (Communauté d'agglomération du Bassin d'Arcachon Sud-Pôle Atlantique, Conseil de territoire du Pays d'Aix, Communauté d'agglomération Melun Val-de-Seine), situées respectivement en région Nouvelle Aquitaine (Gironde), Paca (Bouches-du-Rhône) et Île-de-France (Seine-et-Marne). La Communauté d'agglomération Melun Val-de-Seine est structurée par un contraste centre-périphérie, avec un pôle urbain central hébergeant la grande majorité des populations les plus modestes du territoire et des communes périphériques affichant un niveau de vie élevé. La Communauté d'agglomération du Bassin d'Arcachon Sud est constituée de quatre communes toutes déficitaires en logements sociaux, dans un territoire attractif et socialement aisé où l'on ne recense aucun quartier de la politique de la ville. Enfin, le Conseil de territoire du Pays d'Aix compte un nombre très élevé de communes déficitaires et carencées, à l'image de la région Paca dans son ensemble. Dans ce territoire socialement favorisé subsistent des poches de pauvreté localisées dans les pôles urbains (Aix-en-Provence, Vitrolles, Gardanne, Pertuis).

Outre une analyse documentaire (diagnostics, études, documents d'orientation des politiques urbaines et du logement...), des entretiens ont été conduits de septembre 2018 à avril 2019 avec une centaine d'acteurs des trois territoires : élus locaux, techniciens des collectivités locales, agents de l'État et des établissements publics fonciers, acteurs HLM et associations de riverains.

### **Le volet étasunien de la recherche**

L'analyse de la mise en œuvre du dispositif « Chapter 40B » de l'État du Massachusetts combine aussi une approche statistique, fondée des hypothèses qui croisent pour partie celles qui sous-tendent l'analyse statistique de la loi SRU, et des entretiens effectués en mai 2019 avec une quinzaine d'acteurs locaux (essentiellement des maires) d'un panel de six villes de l'État du Massachusetts.

## Résultats

L'analyse statistique rend compte du succès quantitatif de la loi SRU. Rapportée à la population des communes soumises à l'article 55, la production de logements sociaux s'est constamment accrue entre 2002 et 2016. Le ratio entre le nombre de communes atteignant leurs objectifs et celles qui affichent les moins bonnes performances s'est fortement amélioré. Le nombre de communes atteignant leurs objectifs a également augmenté, même si leur proportion a fléchi dans les deux dernières périodes étudiées. Ce fléchissement peut s'expliquer tout à la fois par l'entrée d'un grand nombre de communes nouvelles dans le dispositif et, à partir de 2013, par l'entrée en vigueur de la loi Duflot qui a porté le seuil légal de logements sociaux de 20 à 25 % pour une grande majorité de communes, tout en imposant des contraintes nouvelles concernant la typologie des financements du logement social.

À cet égard, l'absence de données permettant de décomposer la production de logements sociaux selon le type de financement (PLAI<sup>4</sup>, PLUS, PLS), que les bilans triennaux du ministère du Logement n'intégraient pas avant 2016, atténue l'ampleur du « succès quantitatif » de la loi SRU. La hausse globale de la production sociale observée depuis le début des années 2000 peut en effet masquer des stratégies d'évitement des logements (notamment les PLAI) spécifiquement destinés aux ménages pauvres ou modestes.

### 1. Les facteurs endogènes influençant la décision de produire (ou pas) des logements sociaux

#### La dynamique d'urbanisation des communes « SRU »

L'analyse statistique nationale comme l'enquête menée dans trois territoires intercommunaux montrent que les communes les plus peuplées affichent souvent de meilleures performances au regard de la loi SRU. Mais la corrélation est loin d'être absolue entre la taille de la population municipale et le respect des objectifs triennaux apprécié sur la longue durée.

En revanche, une corrélation systématique entre l'atteinte des objectifs triennaux et l'importance du parc social des communes est mise en évidence : les communes les moins éloignées du seuil légal sont les plus enclines à respecter leurs objectifs triennaux. Les enquêtes locales confirment l'existence de cette corrélation, mais aussi le poids des héritages historiques : les communes dont le stock initial de logements sociaux était le plus élevé au moment de l'entrée en application de l'article 55 de la loi SRU affichent généralement les meilleures performances. Inversement, nombre de petites communes périurbaines ayant connu une forte croissance fondée sur l'habitat pavillonnaire, très consommateur de foncier, ont accumulé un retard devenu difficile à combler à partir des années 2000.

---

<sup>4</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.

Dans les communes les plus retardataires, les élus locaux invoquent souvent les caractéristiques physiques, immobilières ou foncières de leur territoire. Mais ces facteurs internes aux communes fournissent une explication seulement partielle aux faibles performances qu'elles enregistrent : des communes confrontées aux mêmes types de contraintes respectent de manière inégale les obligations découlant de l'article 55. Ainsi, dans le Bassin d'Arcachon Sud et le Pays d'Aix où le prix des transactions foncières peut atteindre des sommets, et où une partie significative de l'espace est inconstructible du fait des normes de protection de l'environnement et de prévention des risques naturels, des communes soumises à des contraintes équivalentes affichent des performances très inégales. Mobiliser du foncier tout en luttant contre l'artificialisation des sols suppose de déployer une gamme d'outils opérationnels (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...). Or, la sous-utilisation de ces outils est manifeste dans les communes retardataires. La volonté politique semble donc faire la différence.

### **La dynamique socio-politique des communes « SRU »**

Les contraintes objectives (disponibilité et prix du foncier, espaces naturels à préserver des communes) ne suffisent donc pas à expliquer les faibles performances d'une partie des communes soumises à la loi SRU. 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. Le projet politique des maires peut viser au contraire à préserver les équilibres sociaux existants.

Pour expliquer les résistances locales à la loi SRU, des observateurs ont évoqué un « *refus de la mixité sociale (...) significatif d'une forme d'apartheid rampant* » (Subra, 2006) ou encore une logique de « *clubbisation* » fondée sur des politiques « *exclusivistes* » et « *ségrégationnistes* », au sens où « *elles excluent volontairement certaines catégories de la population* » (Charmes, 2011). Mais 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. L'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<sup>5</sup>. 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.

On pouvait s'attendre à ce que les deux formes d'exclusion – sociale et ethno-raciale – jouent dans le même sens, mais cela n'est pas vérifié par l'analyse statistique : 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

---

<sup>5</sup> Le critère du taux de pauvreté a été préféré à celui du revenu médian des ménages pour éviter les problèmes de multicollinéarité entre ces deux variables négativement corrélées l'une avec l'autre.

l'importance de l'immigration en général, et de l'immigration africaine et maghrébine en particulier dans la population totale de la commune.

Si l'hypothèse d'une « exclusion ethno-raciale » semble accréditée par l'analyse statistique, la corrélation mise en évidence ne porte que sur le nombre de logements sociaux produits pour 1 000 habitants, soit une évaluation indirecte de l'impact de la loi SRU. Le pourcentage d'immigrés (en particulier d'origine africaine) est positivement corrélé aux autres variables dépendantes (atteinte ou non des objectifs triennaux ; appartenance ou non au groupe des communes les moins performantes), mais cette corrélation n'est pas statistiquement significative dans la plupart des périodes étudiées. On note aussi que l'association entre immigration et production de logements sociaux pour 1 000 habitants ne se vérifie plus dans la dernière période triennale étudiée (2014-2016) pour les communes appartenant aux départements les plus urbanisés, lesquelles produisent moins de logements sociaux quand elles sont plus diverses.

Même en gardant ces nuances à l'esprit, l'analyse statistique multivariée dessine l'image de communes politiquement conservatrices, dont les piètres résultats au regard de l'article 55 de la loi SRU pourraient refléter le souci de protéger une identité considérée comme menacée par le logement social – celui-ci étant associé, dans l'esprit des élus comme des résidents, à des populations minoritaires.

Différents paramètres socio-politiques viennent appuyer cette hypothèse, à commencer par l'orientation politique des communes les plus retardataires. L'analyse statistique met en évidence une corrélation assez nette entre une faible production de logements HLM et l'importance du vote pour la droite ou l'extrême droite. Les enquêtes menées localement confirment le caractère assez fortement prédictif de l'orientation politique des maires. Certes, les oppositions à la loi SRU qui s'exprimaient frontalement dans les années 2000, et qui émanaient pour l'essentiel d'élus locaux de droite, ont beaucoup perdu en vigueur. Mais les enquêtes locales montrent que les maires les plus volontaristes continuent de se situer plus souvent à gauche qu'à droite de l'échiquier politique.

Dans les communes les plus retardataires, 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.

Les acteurs locaux désignent en particulier les propriétaires-occupants à la retraite comme le groupe social le plus réfractaire au logement social (pour un résultat convergent, voir Rivière, 2014). Dans les réunions publiques ou lors de discussions informelles avec les élus, ces résidents expriment des inquiétudes concernant le risque de voir leur patrimoine immobilier se déprécier. À mots plus ou moins couverts, ils n'hésitent pas non plus à stigmatiser les locataires HLM considérés comme des « assistés sociaux » ou des « fauteurs de troubles ». Outre la multiplication de recours contentieux individuels, la capacité des riverains « en colère » à s'organiser collectivement peut retarder, voire compromettre des projets immobiliers comportant des logements sociaux, surtout quand ces habitants parviennent à établir des rapports de connivence avec les élus municipaux. Mais lorsqu'ils se constituent en association afin d'être reconnus comme des interlocuteurs légitimes, ces habitants s'abstiennent généralement d'exprimer une aversion pour le logement social et ses locataires. Leurs

arguments portent alors sur la préservation de l'environnement et du cadre de vie, à l'instar de l'Association de défense et de promotion de Pyla sur Mer à La Teste-de-Buch, dans le Bassin d'Arcachon Sud, ou de l'association La Chesnaie Pérenne située à Seine-Port dans l'agglomération de Melun.

Les élus les plus réfractaires à la loi SRU ne se privent pas d'instrumentaliser ces mobilisations d'habitants pour justifier leur propre inaction. Mais de plus en plus d'élus sont désormais convaincus de l'atout que constitue le logement social pour le développement de leur territoire quand celui-ci est confronté aux problématiques du vieillissement, de l'exode des jeunes, de la fermeture des écoles ou de l'engorgement des axes de circulation. Afin de convaincre leurs administrés, ils convoquent alors un argument décisif : ces logements sont avant tout destinés aux habitants de la commune, notamment aux jeunes décohabitants et aux personnes âgées, et non à des populations extérieures.

Dans le contexte de flambée des prix de l'immobilier, le logement social s'avère une ressource clientéliste précieuse. Selon les élus interrogés, c'est avec l'emploi la principale demande que leur adressent leurs administrés. L'analyse statistique nationale réalisée sur la période triennale 2014-2016 montre en effet une corrélation forte entre la demande de logement social émanant de résidents des communes « SRU » et les performances de ces municipalités. La pratique montre cependant un désajustement partiel entre la production de logements sociaux et les besoins réels des ménages les plus modestes : alors même qu'une large partie des demandeurs de logements sociaux entre dans les plafonds du PLAI, ce produit continue d'être regardé avec appréhension dans une partie des communes où l'on estime qu'il pourrait agir comme un « appel d'air » pour des populations extérieures synonymes de « charge sociale » accrue. À l'inverse, le PLAI paraît bien accepté là où il a été compris comme un moyen de servir des catégories certes modestes, mais appartenant à la commune.

La localisation des constructions HLM, leur qualité urbaine, architecturale et environnementale, mais aussi la qualité de la gestion des bailleurs sociaux jouent enfin un rôle majeur dans leur acceptation politique et sociale. Dans les trois territoires étudiés, l'ensemble des partenaires s'attache à réussir l'insertion, voire l'invisibilisation des logements sociaux dans le paysage urbain (voir aussi Desage, 2012). Les ensembles résidentiels mixant habitat social et privé tendent à devenir la norme, même si subsistent ici ou là des projets dédiés au seul logement HLM, alors que d'autres secteurs de la commune sont délibérément « préservés » de tout logement de cette nature, moyennant une accentuation des ségrégations intra-communales.

## **2. Les facteurs exogènes influençant la décision de produire (ou pas) des logements sociaux**

### **L'environnement socio-urbain des communes « SRU »**

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.

Dans le Pays d'Aix, l'imaginaire local sur le logement social se cristallise sur les quartiers nord de Marseille, pourtant extérieurs au territoire (au sein du Pays d'Aix, seule la commune des Pennes-Mirabeau possède une frontière commune avec les 15<sup>ème</sup> et 16<sup>ème</sup> arrondissements de Marseille). Pour les élus du Pays d'Aix les plus hostiles à la loi SRU, agiter le spectre du déferlement des « familles marseillaises » est une figure rhétorique presque obligée. Dans l'agglomération de Melun, les quartiers nord de la ville-centre, les cités de Dammarie-lès-Lys ou encore le quartier des Tarterêts situé non loin à Corbeil, remplissent la même fonction d'épouvantail. Dans le Bassin d'Arcachon Sud, la référence aux quartiers hérités de l'urbanisme des Trente glorieuses renvoie à des réalités géographiquement plus éloignées, celle des quartiers de Bordeaux et de la rive droite de la Garonne (Cenon, Lormont, Floirac) situés à près de 60 kilomètres. Bien que ces quartiers soient plus paisibles et moins stigmatisés que les quartiers nord de Melun ou de Marseille, ils jouent aussi le rôle de repoussoirs.

Pour justifier le refus du logement social dans les communes déficitaires, il était courant dans les années 2000 de convoquer les grandes cités HLM, objets de toutes les représentations fantasmatiques associant logement social, ghettoïsation, pauvreté, insécurité, trafics, immigration et islam. À l'instar des enquêtes locales, l'analyse quantitative semble indiquer une moindre centralité de ces quartiers comme figure rhétorique servant à justifier – au moins dans le discours des élus – l'absence de dynamique en faveur du logement social. La présence de ces quartiers dans l'environnement proche des communes n'a plus nécessairement d'impact sur leurs performances en matière de logement social. En retenant l'intensité locale des révoltes de l'automne 2005 comme indicateur de la mauvaise réputation locale de ces quartiers, il ressort de l'analyse statistique que les communes localisées dans les départements les plus affectés par ces révoltes ont nettement moins produit de logements sociaux que les autres communes entre 2006 et 2013 ; dans la période 2014-2016, ces communes ont au contraire davantage produit que les autres.

Les craintes liées aux projets de rénovation urbaine engagés dans les quartiers de la politique de la ville se sont pareillement amenuisées. Dans aucun des territoires étudiés, 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 des ménages dans les communes « SRU » 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 dans un contexte périurbain. Dans une quasi-unanimité, élus, techniciens, agents de l'État et bailleurs sociaux font le constat d'un manque d'attrait « objectif » des communes « SRU » 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'emplois. Il est toutefois remarquable qu'aucun ou presque des acteurs interrogés localement n'évoque l'hypothèse que certains locataires HLM des quartiers ciblés par l'Agence nationale pour la rénovation urbaine (Anru) puissent aspirer au mode de vie périurbain et disposent des ressources (emploi stable et voiture individuelle) qui leur permettraient de concrétiser cette aspiration résidentielle.

Avec la loi d'orientation pour la Ville puis la loi Solidarité et renouvellement urbains, la stratégie nationale de lutte contre la ségrégation résidentielle reposait sur l'idée d'une complémentarité entre les démolitions réalisées dans les quartiers de la politique de la ville et la reconstruction d'une partie au moins de ces logements dans les communes déficitaires, avec l'idée sous-jacente d'y accueillir des ménages relogés qu'il s'agissait de disperser dans l'espace. Les exemples étudiés montrent qu'il y a loin entre cette rationalisation initiale et des pratiques locales significatives du refus de toute notion de partage du « fardeau des quartiers ». Dans aucun des terrains d'enquête, la production de HLM dans les communes « SRU » ne s'inscrit dans une stratégie de rééquilibrage territorial de l'offre sociale, ni de diversification du peuplement des communes déficitaires. Les élus de ces communes récusent l'idée d'une mixité sociale « par le bas » que permettrait l'arrivée de ménages issu de milieux populaires, voire de mixité tout court dans les communes bourgeoises dont ils assument et valorisent au contraire l'identité spécifique.

Les minorités ethno-raciales sont rarement rejetées comme telles dans ces discours, mais elles le sont à partir d'arguments portant sur les « coûts » que ces populations feraient peser sur les communes « d'accueil » en termes de cohésion sociale et de finances locales. Tout au plus le mécanisme de l'article 55 doit-il servir, selon les élus interrogés, à préserver une diversité « endogène », en offrant des opportunités de parcours résidentiels aux ménages déjà installés dans la commune, ou qui y travaillent, mais qui ne trouvent pas de solutions de logement adaptées à leurs possibilités financières.

Dans les trois territoires étudiés, la maîtrise de l'attribution des logements sociaux produits à la faveur de la loi SRU est la pierre angulaire de stratégies visant à préserver le *statu quo* social, ethno-racial et territorial. Sans exception aucune, les élus interrogés dans les communes « SRU » assument et revendiquent une « préférence communale » conférant un avantage aux populations résidentes dans l'accès aux nouveaux logements sociaux, et pénalisant du même coup les candidats extérieurs à la commune, à commencer par les ménages issus des quartiers populaires des grandes villes limitrophes.

La préférence communale n'est pas illégale à condition d'être mise en œuvre dans les conditions prévues par la loi. L'article R. 441-2-3 du Code de la construction et de l'habitation prévoit qu'*« aucune condition de résidence préalable ne peut être opposée au demandeur pour refuser l'enregistrement de sa demande »*. La loi Egalité et Citoyenneté du 27 janvier 2017 a modifié l'article L.441 du même code en introduisant 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 »*. 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 »*.

Dans les trois territoires étudiés, les services municipaux – et souvent les élus en personne – investissent fortement le processus d’attribution des logements sociaux afin de prioriser les candidatures d’habitants de la commune. Hautement revendiquée par les élus municipaux, la préférence communale fait l’objet d’arrangements avec les organismes d’HLM, qui restent décisionnaires en dernier ressort, ainsi qu’avec les autres réservataires. Les arrangements entre mairies et organismes d’HLM sont souvent scellés très en amont de la livraison des logements. Puis la coopération se poursuit au stade de la sélection des dossiers, phase au cours de laquelle bailleurs et mairies travaillent de concert pour trouver des demandeurs de la commune dont les profils sont en adéquation avec les logements proposés. Les agents des services de l’État gérant les contingents préfectoraux se montrent tout aussi conciliants. Face aux craintes des maires vis-à-vis des ménages « Dalo », les agents de l’État acceptent de croiser leurs fichiers de demandeurs avec ceux des mairies afin de prioriser les candidats proposés par ces dernières. C’est ainsi que des demandeurs résidant dans les communes « SRU » qui n’avaient pas saisi la commission de médiation se voient qualifiés comme « Dalo » pour les besoins de la cause. Ce phénomène a été constaté dans les trois terrains d’enquête.

Certes, la fermeture de ces communes vis-à-vis de candidatures extérieures ne saurait être totale. Outre le fait que les demandes émanant de leurs résidents peuvent être inférieures au nombre de logements sociaux à réaliser dans le cadre de la loi SRU, une partie plus ou moins importante des logements attribués échappe au contrôle direct ou indirect des élus. Mais dans tous les sites enquêtés, le « lien avec la commune », qu’il soit de nature familiale ou professionnelle, s’impose comme un critère décisif pour se « protéger » de candidatures non désirées. Or, aux dires de tous les acteurs interrogés, les habitants des quartiers classés en politique de la ville sont situés au bas d’une échelle de la désirabilité (le Bassin d’Arcachon Sud fait néanmoins exception car les demandeurs provenant de ces quartiers semblent très rares).

Les enquêtes locales ne permettent pas de conclure à l’existence ou non de discriminations visant directement les immigrés d’origine africaine ou leurs descendants. Si les élus et bailleurs interrogés se défendent de toute prise en compte des caractéristiques ethniques ou raciales des demandeurs, leur résidence dans un quartier stigmatisé ressort bel et bien comme un critère décisif de leur non-désirabilité dans les communes « SRU ». Les minorités ethno-raciales étant fortement surreprésentées parmi les demandeurs issus des quartiers de la politique de la ville, le filtrage des attributions selon le critère racialement neutre – en apparence – de l’appartenance territoriale peut donc s’analyser comme une discrimination indirecte à l’encontre de cette catégorie de demandeurs.

### **L’environnement institutionnel des communes « SRU »**

Les logiques communales en faveur du *statu quo* résidentiel se reflètent à l’échelle des agglomérations, où les coalitions pilotant les structures intercommunales peuvent trouver préférable de conserver en l’état la stratification sociale de l’espace (pour des résultats convergents voir Desage, 2012 ; Rousseau, 2017). Dans les trois terrains étudiés, l’enjeu du logement social reste largement à l’abri des controverses politiques. Les maires des communes déficitaires sont rarement interpellés par leurs collègues des communes populaires où se concentre l’habitat social. Dans la Communauté d’agglomération du Bassin d’Arcachon Sud, un pacte tacite de non-agression mutuelle réunit les maires des quatre communes-membres de l’EPCI, toutes déficitaires au sens de la loi SRU. Dans la Communauté d’agglomération Melun Val-de-Seine, le débat politique est tué

dans l'œuf par les communes-centres (Melun, Dammarie-lès-Lys, Le Mée-sur-Seine) dont les maires, engagés dans une politique de réduction de la part du logement social, assurent ne pas chercher à exporter « *(leurs) problèmes* » vers les communes périphériques. Dans le Pays d'Aix, il n'est pas non plus d'usage de stigmatiser les maires récalcitrants qui ont longtemps été en position de force au sein de l'ex-communauté d'agglomération aujourd'hui rattachée à la Métropole Aix-Marseille-Provence. Les seules frictions notables ont mis ces maires aux prises avec des élus de Vitrolles. Mais le maire de cette ville populaire souhaitant conserver de bonnes relations avec ses collègues, il évite d'installer un conflit, alors même qu'il verrait un intérêt à ce que d'autres communes participent à l'effort en faveur du logement social.

L'échelon intercommunal a été envisagé par le législateur à la fois comme le niveau le plus pertinent de mise en œuvre des politiques de l'habitat et comme un garde-fou face aux pratiques ségrégatives des communes (Brouant, 2006). Les EPCI doivent relayer et adapter les objectifs nationaux, tout en étant appelé, au plan interne, à composer avec les communes selon des règles consensuelles. L'intercommunalité permet ainsi d'éviter le choc frontal entre les communes et l'État, tout en étant chargée d'accompagner les communes pour qu'elles satisfassent leurs obligations nationales. Ce partage des tâches avec l'État a permis aux EPCI de développer des modalités d'intervention souples, fondées sur le dialogue et la pédagogie, dans le respect l'autonomie des municipalités (Cordier, 2011 ; Desage, 2016).

L'analyse quantitative établit une corrélation positive entre les performances des communes soumises à l'article 55 et les compétences exercées par les EPCI dans le domaine du logement social : les communes appartenant à des EPCI dotés de larges compétences dans ce domaine affichent de meilleurs résultats. Les EPCI des trois territoires étudiés se sont certes affirmés à des degrés divers comme des espaces d'analyse des besoins et de conception d'outils d'aide à la production de HLM. Mais s'ils peuvent faciliter la mise en œuvre des politiques municipales, ils n'impulsent pas véritablement de politique propre. Aucune des trois intercommunalités examinées ne s'est affirmée en particulier comme un espace de fabrication d'une norme de mixité de l'habitat qui s'imposerait aux communes-membres (voir aussi Epstein et al., 2011). Si volontarisme des communes « SRU » il y a, il est avant tout le fait des municipalités, lesquelles peuvent trouver des ressources au sein de l'EPCI pour les accompagner dans leurs démarches. C'est dans le Pays d'Aix – le moins performant des trois terrains étudiés – que l'ex-communauté d'agglomération a le mieux joué ce rôle d'accompagnement des communes volontaristes, tout en restant sans effet sur les performances d'une majorité de communes peu actives par défaut de volonté politique.

Plus sûrement que l'impulsion des intercommunalités, c'est le renforcement de la contrainte exercée par l'État qui a joué un rôle dans l'amélioration des performances communales constatée à partir des années 2010. En interdisant le reversement des pénalités aux EPCI et en donnant au préfet la possibilité de majorer jusqu'à cinq fois le prélèvement sur les communes déficitaires, la loi Duflot de 2013 a certainement eu un effet catalyseur. De plus en plus isolées sont les communes aisées qui persistent à opter pour le paiement de l'amende, même si les élus redoutent moins le prélèvement financier que l'arrêté de carence et la perte de souveraineté qui peut en découler. Sous réserve de l'exercice effectif de ses prérogatives par le préfet, le constat de carence équivaut en effet à une quasi-mise sous tutelle du droit de l'urbanisme et du pouvoir d'attribution des municipalités.

L'analyse statistique menée au niveau national met bien en évidence 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.

Les enquêtes de terrain indiquent néanmoins que le constat de carence n'a d'impact que si le préfet exerce effectivement la plénitude de ses prérogatives. Le territoire le plus performant parmi les trois étudiés, celui de l'agglomération de Melun, est aussi celui où l'État local exerce la pression la plus forte sur les communes. Dans le Bassin d'Arcachon Sud, les acteurs municipaux ont perçu un net durcissement de la position de l'État, même si l'intransigeance de la préfecture de Gironde n'exclut pas des accommodements avec les communes retardataires. C'est dans le Pays d'Aix que l'État se montre le plus conciliant derrière un affichage de fermeté. C'est aussi celui des trois territoires étudiés où les performances des communes sont les moins élevées.

### **3. Les actions en faveur d'une répartition équitable du logement aidé aux États-Unis**

Aux États-Unis, l'inégale distribution géographique des logements bon marché, qu'ils soient privés ou aidés, a joué un rôle majeur dans la persistance d'une ségrégation spatiale, de nature à la fois économique et raciale, qui atteint un niveau particulièrement élevé, même s'il diminue tendanciellement. La concentration dans les villes-centres de ces logements, fortement associés aux populations pauvres et aux minorités ethno-raciales, s'explique notamment par l'opposition historique des banlieues résidentielles à l'accueil et au développement d'une offre résidentielle bon marché (Danielson, 1976 ; Bonastia, 2006). Si ce phénomène « NIMBY » (Not In My BackYard<sup>6</sup>) est caractéristique des espaces où dominent les classes moyennes et aisées blanches, les efforts pour développer le logement aidé dans les banlieues résidentielles peuvent aussi rencontrer de fortes résistances dans les espaces de la classe ouvrière (Goering, 2003). Les réticences des habitants sont souvent relayées par les élus locaux et trouvent une traduction institutionnelle dans la pratique du « zonage d'exclusion » (*exclusionary zoning*) consistant à adopter des règlements d'utilisation des sols très restrictifs afin de prévenir l'installation de populations « indésirables ».

Les espaces périphériques des grandes villes ont toutefois connu de profondes transformations au cours des dernières décennies, avec la suburbanisation massive des pauvres et des minorités qui résident désormais majoritairement en dehors des centres urbains. Les banlieues résidentielles se sont ainsi fragmentées en une mosaïque de territoires fortement hétérogènes au plan social et ethno-racial. Il se pourrait que les habitants et élus des banlieues qui se spécialisent de manière croissante dans l'accueil de ménages pauvres et minoritaires, résistent eux aussi au développement

---

<sup>6</sup> Littéralement « Pas dans mon jardin ».

du logement abordable, considérant qu'ils en ont déjà pris leur « juste part ». On aurait alors affaire à un phénomène de type « Already In My Backyard »<sup>7</sup> (AIMBY).

### **Les actions menées au niveau fédéral et local pour développer le logement aidé dans les espaces suburbains**

Les politiques menées au niveau fédéral jusqu'au début des années 1960 ont joué un rôle actif dans la production de la ségrégation spatiale en encourageant la discrimination des minorités dans les marchés du logement, et en facilitant l'exode des populations blanches vers des enclaves territoriales très homogènes au plan racial comme économique. Ce n'est qu'en 1968, dans le prolongement du mouvement des droits civiques et sur fond d'extrêmes violences urbaines, que le pouvoir fédéral a entrepris de combattre les discriminations dans le logement avec l'adoption du Fair Housing Act (loi sur l'accès équitable au logement) au lendemain de l'assassinat de Martin Luther King.

L'objectif premier du Fair Housing Act était de sanctionner des pratiques discriminatoires endémiques sur le marché privé du logement (Sidney, 2003). Mais une disposition insérée dans la loi enjoignait aussi le gouvernement fédéral à réorienter ses programmes de logements pour chercher « *de manière active à atteindre l'objectif d'accès équitable au logement* » (*in a manner affirmatively to further fair housing*). La portée opérationnelle de cette phrase sibylline a été peu à peu clarifiée par une myriade de décisions judiciaires. C'est ainsi que le gouvernement fédéral a dû adapter ses programmes de logements aidés en veillant à ce que leur localisation ne renforce pas la ségrégation raciale. Afin de disséminer les logements aidés dans un éventail plus large de territoires, le gouvernement fédéral a par exemple décidé, au tout début des années 1970, de conditionner le financement des infrastructures des collectivités à leur acceptation de ces logements. Mais face à la révolte qui grondait dans certaines banlieues de la classe ouvrière, le pouvoir fédéral a rapidement fait machine arrière et renoncé à utiliser des moyens coercitifs.

Des institutions d'agglomération ont alors pris le relais, en recevant le pouvoir d'évaluer les demandes de subventions des collectivités locales adressées au gouvernement fédéral à l'aune de leur impact sur les droits civiques. Mais les structures intercommunales ont une faible légitimité aux États-Unis et la résistance des habitants et élus locaux n'a pas fléchi. L'autorité métropolitaine de Minneapolis-Saint-Paul (Minnesota) est l'une des rares à avoir conservé une politique dite de « *fair share* », c'est-à-dire de répartition spatiale plus équitable des logements aidés (Goetz, 2003a). Un autre programme phare en la matière est celui de l'État du New Jersey, mis en place à la suite de la célèbre décision « Mount Laurel » de la Cour suprême de l'État en 1975.

De son côté, l'État fédéral a commencé à développer, à partir du milieu des années 1970, une approche alternative à la production de logements aidés dans les banlieues. Au lieu de financer l'aide à la pierre, il s'agit d'aider directement les ménages à faibles ressources (où les minorités sont surreprésentées) à accéder à des logements privés localisés dans les espaces suburbains, en les munissant d'un certificat (*voucher*) garantissant aux propriétaires le paiement des loyers. Cette méthode devait permettre l'insertion plus discrète des minorités dans les territoires majoritairement blancs, mais elle n'est pas parvenue à étendre significativement la gamme des choix géographiques offerts aux bénéficiaires de ce programme intitulé Housing Choice Voucher (Pendall, 2000). Ce

---

<sup>7</sup> « Déjà dans mon jardin ».

programme a néanmoins constitué une matrice pour le déploiement de dispositifs locaux appelés « *mobility programs* », lesquels incitent ou obligent leurs bénéficiaires à s'établir dans des quartiers à faible concentration de pauvres ou de minorités (Goetz, 2003b). Ces dispositifs cherchant à promouvoir la mobilité résidentielle des minorités résultent souvent de décisions judiciaires dans des contentieux liés à la ségrégation raciale. C'est le cas du célèbre programme Gautreaux mis en œuvre dans la région de Chicago qui a été ordonné par la Cour suprême des États-Unis en 1976. Le Congrès a pris une initiative similaire en 1992 avec l'adoption du programme expérimental Moving to Opportunity.

Les efforts du gouvernement fédéral pour contrecarrer les logiques d'exclusion à l'œuvre dans les espaces suburbains étant restés timides dans l'ensemble, certains États et gouvernements locaux ont pris des initiatives autonomes. L'approche la moins interventionniste, adoptée par une quinzaine d'États (dont celui de Californie), consiste à encadrer l'élaboration de documents de planification des collectivités de rang inférieur, sans toutefois prévoir de contrôles ni de sanctions lorsque les mesures annoncées en faveur du logement aidé ne sont pas suivies d'effets.

De façon plus volontariste, un nombre limité d'États (Massachusetts, Connecticut, Rhode Island, Illinois) ont adopté des lois visant à infléchir la tendance des municipalités à réglementer l'utilisation des sols dans le but de limiter le développement du logement abordable ou aidé (Hoch, 2007). Typiquement, ces dispositifs législatifs autorisent le promoteur (social ou privé) d'un projet immobilier comportant des logements abordables ou aidés à interjeter appel de la décision d'une collectivité locale qui refuserait son projet.

### **Le programme « Chapter 40B » du Massachusetts**

L'État du Massachusetts a été pionnier dans la mise en place, par une loi de 1969, d'un dispositif permettant de faire appel des décisions locales en matière de logement abordable ou aidé (Krefetz, 2001). À la fin des années 1960, seules trois villes du Massachusetts, dont Boston, possédaient un parc de logements aidés supérieur à 10 % de leur parc total. L'objectif premier du Chapter 40B de la loi de 1969 était d'amener l'ensemble des municipalités de l'État à atteindre ce seuil de 10 %. Pour ce faire, une Commission d'appel sur le logement a été instituée. En cas de saisine par un promoteur, la municipalité doit apporter la preuve que le refus d'un projet comportant des logements aidés est justifiée par des considérations d'intérêt général. Dès lors que la municipalité franchit le seuil des 10 %, ses décisions ne sont plus soumises à la procédure d'appel.

Survivant à maintes tentatives de démantèlement, le dispositif « Chapter 40B » a favorisé la croissance du parc de logements aidés dans le Massachusetts, passé de 7,8 % du parc total en 1997 à 9,2 % en 2017, soit un gain de 58 975 logements. En 1997, seules 24 municipalités avaient atteint le seuil de 10 % ; elles étaient 65 vingt ans plus tard. Les villes ayant le plus progressé se concentrent dans l'aire métropolitaine de Boston où les tensions sont vives sur le marché du logement. Ailleurs, ce sont surtout les plus grandes villes de l'Ouest et du Sud du Massachusetts qui ont produit des logements aidés, à la différence des petites villes suburbaines localisées dans des marchés détendus.

Malgré les progrès accomplis, 80 % des municipalités de l'État du Massachusetts n'ont pas encore atteint le seuil de 10 %. Mais il est important de relever qu'une bonne part des nouveaux logements aidés n'auraient sans doute pas vu le jour sans l'incitation du dispositif « Chapter 40B ». De fait, la procédure d'appel a bénéficié de manière écrasante aux promoteurs de logements aidés face à des

viles qui combattent leurs projets immobiliers sur le fondement de l'opposition des résidents. Les élus interrogés considèrent que ce dispositif empiète abusivement sur leurs prérogatives et envisagent le seuil de 10 % comme un plafond à atteindre pour reconquérir la plénitude de leur pouvoir de décision.

Si le dispositif adopté par l'État du Massachusetts est parvenu dans une certaine mesure à orienter la conduite des décideurs municipaux, l'analyse statistique multivariée conduite sur la période 1997-2017 met en évidence un phénomène d'« exclusion raciale » permettant d'expliquer les performances médiocres d'une partie des municipalités. Il en ressort que, toutes choses égales par ailleurs, plus la population blanche est importante et moins la dynamique de production du logement aidé est forte, telle que mesurée par le taux de logements aidés pour 1 000 habitants et l'atteinte du seuil de 10 %.

L'analyse statistique ne permet de conclure que partiellement à l'existence d'une exclusion de type économique : le revenu médian des ménages et le taux de personnes en situation de pauvreté sont corrélés avec le taux de logements aidés pour 1 000 habitants, mais ces variables ne semblent pas avoir d'influence sur l'atteinte du seuil de 10 % ou sur l'appartenance à la catégorie des municipalités les moins performantes, définies comme celles dont moins de 2 % du stock de logements est constitué de logements aidés (il s'agit le plus souvent de communes faiblement peuplées). Enfin, l'hypothèse d'une corrélation avec la richesse fiscale des villes joue de manière contre-intuitive, les villes les plus riches d'un point de vue fiscal ayant produit davantage de logements aidés que les villes financièrement plus contraintes.

## Conclusion

L'analyse quantitative et qualitative de la mise en œuvre de l'article 55 de la loi SRU fait nettement ressortir trois variables influençant la dynamique de production d'une offre de logement social dans les communes déficitaires : l'importance de la population blanche et âgée, la stratégie politique des maires et l'exercice de leurs prérogatives par les préfets. Ces variables font ainsi apparaître les trois acteurs-clés du processus de décision conduisant les communes à se conformer ou non à la loi : les habitants, les maires et les préfets.

Les enquêtes qualitatives menées dans différents territoires donnent à voir les relations complexes qui se jouent entre ces trois figures centrales. L'article 55 de la loi SRU peut se lire en effet comme une tentative de l'État d'imposer une norme de mixité dans les communes, afin de contrebalancer des dynamiques sociales « exclusivistes » contribuant au creusement des fractures territoriales. Entre un État garant d'une norme de cohésion territoriale et des habitants cherchant à préserver leur entre-soi résidentiel, les maires se retrouvent dans une position charnière. Ils procèdent à des arbitrages les conduisant tantôt à satisfaire les demandes d'exclusion de leurs administrés, tantôt – et c'est de plus en plus le cas – à se ranger du côté de la loi.

Toujours plus nombreux sont en effet les maires à avoir compris que le logement social était une ressource propice au développement de leur territoire, mais aussi une ressource clientéliste permettant de satisfaire les besoins de logement de leurs administrés. Le mécanisme de la « préférence communale » représente le meilleur compromis possible, de leur point de vue, pour satisfaire simultanément deux types de demandes formulées par leurs administrés : celle de loger les jeunes et les personnes âgées de la commune, celle qui tend à exclure les populations « allochtones » du bénéfice de cette offre nouvelle. En mettant en œuvre une « préférence communale », les maires évitent ainsi un double risque : celui de subir une sanction électorale et celui de subir les sanctions de l'État qui se sont alourdies ces dernières années.

À côté de ce jeu à trois – les habitants, le maire et l'État –, les autres acteurs se présentent avant tout comme des facilitateurs au service des maires déterminés à se mettre leur commune en conformité avec la loi. Les bailleurs sociaux jouent le jeu de la banalisation de leur patrimoine pour en faciliter l'acceptation sociale, de même qu'ils acceptent massivement le principe de la préférence communale au stade de l'attribution des nouveaux logements. Les bailleurs, mais aussi l'État, garantissent également aux élus de bonne volonté une parfaite étanchéité entre leur territoire et celui des quartiers de la politique de la ville. Quant aux techniciens des villes, des intercommunalités et des établissements publics fonciers, ce sont là aussi des facilitateurs de la décision des maires volontaires, auxquels ils peuvent apporter les outils pouvant aider à surmonter les difficultés techniques – réelles dans bien des communes – liées au développement du logement social dans des contextes contraints par les questions foncières et/ou de préservation des espaces naturels. Alors que l'intercommunalité a été promue comme échelle d'intervention pertinente pour définir et porter les politiques locales de l'habitat et de logement social, cet échelon peine encore à s'affirmer et à trouver sa pleine légitimité dans certains territoires.

L'article 55 de la loi SRU est régulièrement dénoncé par ses opposants comme une atteinte au principe de libre administration des collectivités locales. Pourtant, dans le contexte de la décentralisation, les maires restent bien les seuls véritables « patrons » sur leur territoire. Parmi eux subsiste une portion d'élus « récalcitrants » ou « réfractaires » à la loi SRU. Mais leur prisme idéologique pèse sans doute moins fortement que la défense de leur intérêt premier, celui d'être réélus. L'intérêt électoral bien compris de certains maires – aujourd'hui très minoritaires – est de coller à la demande d'exclusion de leurs électeurs et de se placer délibérément en infraction vis-à-vis de la loi. Ils n'hésitent pas alors à convoquer la figure repoussoir des cités HLM les plus stigmatisées de leur environnement – une figure pourtant en décalage complet avec la réalité de l'habitat social contemporain. L'instrumentalisation rhétorique de ces quartiers devient inutile dès lors que les maires estiment que leur intérêt bien compris est de mettre leur commune en conformité avec la loi.

La comparaison avec le cas étasunien est instructive à plusieurs égards. Au-delà des spécificités historiques, institutionnelles ou urbaines des deux pays, la comparaison nous rappelle tout d'abord que les dispositifs visant à développer une offre sociale dans les territoires déficitaires trouvent leur origine dans une matrice commune, celle des quartiers historiquement ségrégués au plan social et, surtout, ethno-racial. Conformément aux traditions politiques des deux pays, l'enjeu de la déségrégation raciale a été plus directement posé aux États-Unis avec le cadrage du Fair Housing Act, tandis que la loi SRU s'inscrit dans une approche plus classiquement « *color-blind* ».

L'analyse des résistances locales aux dispositifs en faveur d'une répartition plus équitable du logement abordable témoigne pourtant de la prégnance du facteur racial. L'analyse statistique met pareillement en évidence, dans les deux pays, une corrélation significative entre le rejet du logement abordable et le manque d'ouverture à l'altérité des territoires où s'expriment le plus de résistances. De part et d'autre de l'Atlantique, c'est la défense d'une identité territoriale fondée sur le caractère « blanc » de ces territoires qui s'exprime, davantage que la défense d'une identité sociale fondée sur une exclusion de nature économique. Toutes choses égales par ailleurs, les territoires « riches » produisent davantage de logements sociaux que des territoires moins riches. Comme les territoires les moins divers au plan ethno-racial en produisent moins, toutes choses égales par ailleurs, les logiques d'exclusion ethno-raciale semblent prévaloir les logiques d'exclusion économique.

Les différences les plus substantielles entre les deux pays concernent la manière de répondre à la demande d'exclusion ethno-raciale émanant de ces territoires. Le bilan très mitigé des États-Unis témoigne d'un manque de fermeté du gouvernement fédéral lorsqu'il s'agit de s'opposer à cette demande d'exclusion. Mais des exemples locaux, comme celui du Massachusetts, montrent aussi la possibilité d'un État qui « tient bon ». De façon bien plus nette qu'en France, où le « présidentielisme mayoral » est quasi intouchable, le dispositif mis en place dans le Massachusetts s'avère efficace car il touche au cœur même du pouvoir des maires : celui de décider. Mais le point de convergence le plus flagrant entre les deux pays reste le constat d'une capacité très limitée des mécanismes de répartition équitable du logement abordable à résorber des fractures territoriales qui, à bien des égards, reflètent les velléités sécessionnistes du groupe majoritaire.

## Travaux cités

- Arestoff, F. et Mouhoud, E. M. (2020), « La mobilité résidentielle des immigrés et de leurs descendants en France : une approche sur données individuelles », *Région et Développement*, n°51, p. 65-85.
- Bonastia, C. (2006), *Knocking on the Door. The Federal Government's Attempt to Desegregate the Suburbs*. Princeton, Princeton University Press.
- Brouant, J.-P. (dir.) (2006), *Intercommunalité et politique de l'habitat : analyse juridique et institutionnelle relative*, Gridauh, Rapport pour le Puca.
- Charmes, É. (2011), *La ville émiettée. Essai sur la clubbisation de la vie urbaine*, Paris, Puf.
- 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.
- Danielson, M. N. (1976), « The Politics of Exclusionary Zoning in Suburbia », *Political Science Quarterly*, vol. 91, n°1, p. 1-18.
- 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.
- 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.
- Goering, J. (2003), « Political Origins and Opposition », in Goering, J., Feins, J. D. (ed), *Choosing a Better Life ? Evaluating the Moving to Opportunity Social Experiment*, Washington, D.C., Urban Institute Press, p. 37-58.
- Goetz, E. G. (2003a), *Clearing the Way: Deconcentrating the Poor in Urban America*, Washington, D.C., Urban Institute Press.
- Goetz, E. G. (2003b), « Housing Dispersal Programs », *Journal of Planning Literature*, vol. 18, n°1, p. 3-16.
- Hoch, C. (2007), « How Plan Mandates Work », *Journal of the American Planning Association*, vol. 73, n°1, p. 86-99.
- Krefetz, S. P. (2001), « The Impact and Evolution of the Massachusetts Comprehensive Permit and Zoning Appeals Act : Thirty Years of Experience with a State Legislative Effort to Overcome Exclusionary Zoning », *Western New England Law Review*, Symposium, p. 61-110.

- Musolf-Ramsey, D. (2017), « State Mandates, Housing Elements, and Low-income Housing Production », *Journal of Planning Literature*, vol. 32, n°2, p. 117-140.
- Pendall, R. (2000), « Why Voucher and Certificate Users Live In Distressed Neighborhoods », *Housing Policy Debate*, vol. 11, n°4, p. 881-910.
- Rivière, J. (2014), « Le "Neuilly caennais" en campagne municipale », *Actes de la recherche en sciences sociales*, vol. 4, n°204, p. 24-45.
- 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.
- Sidney, M. S. (2003), *Unfair Housing : How National Policy Shapes Community Action*, Lawrence, Kansas University Press.
- 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.

# 1ère partie : La mise en œuvre de l'article 55 de la loi Solidarité et renouvellement urbains

## Chapitre 1. Bilan des travaux scientifiques

Cette revue de la littérature 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...

### 1. La construction progressive d'une norme nationale

#### 1.1. Le temps de la maturation

Après avoir impulsé une politique de construction massive des grands ensembles d'habitat social dans les années 1950 et 1960, l'État faisait volte-face au début de la décennie suivante. Face à ce que l'on commençait à appeler la « dégradation sociale » des quartiers HLM, la lutte contre la ségrégation a fait irruption dans les travaux du Commissariat général du Plan (1971-1975), puis dans les textes officiels (Gaudin et al., 1995). Avec la circulaire Chalandon du 30 novembre 1971, l'État décidait de freiner la construction des grands ensembles dans les villes moyennes, puis dans l'ensemble des agglomérations avec la circulaire Guichard du 21 mars 1973. Suivront une série de textes juridiquement peu contraignants sur l'attribution des logements sociaux (Deschamps, 1998).

L'objectif de lutte contre la ségrégation résidentielle, tel que formulé au début des années 1970, se focalisait donc 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 31 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, pour promouvoir une ville organisant 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 parmi 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)<sup>8</sup>.

La loi du 13 juillet 1991 fixait donc 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<sup>9</sup>. 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 les logements en accession à la propriété achevés depuis moins de dix ans et occupés par leur propriétaire dans le décompte des logements sociaux. 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 locatif aidé), c'est-à-dire l'accession 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

---

<sup>8</sup> 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 leur droit de préemption 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).

<sup>9</sup> La contribution financière était égale à 1 % de la valeur locative des immeubles soumis à la taxe foncière, sans qu'elle puisse excéder 5 % des dépenses réelles de fonctionnement.

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).

## **1.2. 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.

Comme le rappelle Philippe Subra, 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 notamment 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 ; Jaillet, 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 établis 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<sup>10</sup>. 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 des 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 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. Le quota

---

<sup>10</sup> Outre les plus petites communes, deux cas d'exemptions étaient prévus : les communes situées dans une agglomération ayant enregistré une baisse démographique entre les deux derniers recensements de la population dès lors qu'elles appartiennent à une structure intercommunale ayant défini et approuvé un programme local de l'habitat ; les communes dont la moitié du territoire est inconstructible du fait de l'exposition au bruit ou d'une servitude de protection (par exemple de type Seveso).

de 20 % était assorti d'un horizon de réalisation fixé à 2022 au plus tard. Le mode de calcul en vue d'atteindre l'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)<sup>11</sup>.

Les communes n'avaient plus la possibilité d'« acheter » le droit d'être exempté de construire des logements sociaux. 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).

---

<sup>11</sup> Le préfet notifie au maire son objectif en début de période triennale si la commune n'est pas couverte par un PLH, sinon 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 commission nationale SRU.

### 1.3. Les lois subséquentes : un dispositif contesté, mais 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 détricoter 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 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 (2007), Dalo (2007) et Molle (2009)*

Les premières tentatives pour assouplir le texte ont eu lieu à partir de 2001. Des sénateurs avaient par exemple 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 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<sup>12</sup>. D'abord accepté par l'Assemblée nationale, cet amendement avait 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 semble-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<sup>13</sup>. 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

---

<sup>12</sup> Yves Jégo, député-maire UMP de Montereau (Seine-et-Marne), demandait pour sa part que les « maisons Borloo » à 100 000 euros soient intégrées dans ces programmes d'accession à la propriété.

<sup>13</sup> Il s'agissait, pour une durée de cinq ans, les logements sociaux construits dix ans auparavant et vendus à leurs locataires ; également pour une durée de cinq ans, des logements conventionnés arrivant à échéance ; des logements appartenant à la Caisse des Dépôts pendant les six années suivant l'expiration de la convention, à condition que le locataire reste dans l'habitation. La définition des logements conventionnés appartenant à l'Anah était également étendue aux habitations à caractère social ou très social.

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 sorti renforcé avec la loi Dalo. 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<sup>14</sup> ; 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<sup>15</sup>. La loi du 25 mars 2009 de Mobilisation pour le logement et la lutte contre l'exclusion (dite loi Molle) a néanmoins 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 ainsi 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), Egalité 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<sup>16</sup>. 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 mobilisation 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

---

<sup>14</sup> Pour ces nouvelles communes, le prélèvement n'est devenu effectif qu'à partir de 2014.

<sup>15</sup> Des députés de la majorité de droite ont à nouveau déposé un projet de loi en ce sens en mai 2011, lequel n'a pas connu plus de succès.

<sup>16</sup> L'échec de celle-ci à l'élection présidentielle de 2017 ne lui a pas permis de revenir sur l'article 55 que son programme promettait pourtant de démanteler.

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 %. 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<sup>17</sup>. 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<sup>18</sup> (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 %. 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<sup>19</sup>.

La loi Duflot 1 encadre également le rythme de rattrapage en dictant précisément des taux par période triennale<sup>20</sup>. 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 moins elles paient. En parallèle, les pénalités financières susceptibles d'être supportées par ces communes ont été alourdies. La loi de 2013 autorise 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).

---

<sup>17</sup> C'est au niveau de l'agglomération – au sens de l'Insee ou de l'EPCI – que cette condition sera appréciée selon trois critères retenus par le législateur : la part de bénéficiaires de l'allocation logement dont le taux d'effort est supérieur à 30 % ; le taux de vacance constatée dans le parc locatif social ; le nombre de demandes de logements sociaux par rapport au nombre d'emménagements annuels dans le parc locatif social (Foulquier, Brouant, 2013). Avec le décret du 27 juin 2019, ce dernier critère de la pression de la demande de logement social permet de déterminer la liste des agglomérations de plus de 30.000 habitants sur le territoire desquelles les communes sont susceptibles d'être exemptées, pour la période 2020-2022, de l'application des dispositions de la loi SRU. Il appartient à l'EPCI de rattachement d'établir la liste des communes concernées, après avis du préfet de région et de la commission départementale chargée de l'examen du respect des obligations de réalisation de logements sociaux, présidée par le préfet.

<sup>18</sup> 7 communes ont intégré le dispositif en tant que commune isolée de plus de 15 000 habitants, laquelle doit voir sa population augmenter de plus de 5 % en cinq ans et disposer d'un indicateur global du besoin de logement locatif social supérieur ou égal à 140.

<sup>19</sup> Le préfet peut néanmoins déroger à cette obligation pour tenir compte de la typologie des logements situés à proximité de l'opération et sur demande motivée de la commune.

<sup>20</sup> L'objectif de réalisation pour la cinquième période triennale du nombre de logements sociaux ne peut être inférieur à 25 % des logements sociaux à réaliser pour atteindre en 2025 le taux de 20% ou de 25%, selon les cas. Le rythme de rattrapage des logements manquants est porté à 33 % pour la 6ème période triennale (2017-2019), puis à 50 % (2020-2022) et enfin à 100 % (2022-2025). Le calendrier est assoupli pour les communes entrées dans le dispositif depuis le 1er janvier 2015, qui auront quinze ans, soit cinq périodes triennales, pour atteindre leur quota.

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)<sup>21</sup>. 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 du programme local de l'habitat (PLH) avec les objectifs SRU applicables aux communes de son territoire est désormais obligatoire et non plus optionnelle. En l'absence de mise en compatibilité par l'EPCI de son PLH, constatée au bout d'un délai de deux ans, les prélèvements SRU opérés sur les communes au profit de l'EPCI (s'il est délégataire) sont affectés à l'établissement public foncier local ou l'établissement public foncier d'Etat ou, à défaut, au Fonds national des aides à la pierre (Fnap).

Avec la loi Égalité 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 ; par ailleurs, la définition de la liste des communes exemptée revient désormais au Premier ministre. 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<sup>22</sup>.

La loi Égalité et Citoyenneté ajoute dans la liste des logements à prendre en compte pour le calcul du seuil de 20 ou 25 %, les terrains aménagés au profit des gens du voyage et les logements privés locatifs faisant l'objet d'un dispositif d'intermédiation locative non conventionnée. Cependant, 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 ajoute 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. Le dispositif, introduit par la loi NOTRe du 7 août 2015, d'exonération du prélèvement SRU pour trois ans au bénéfice des communes nouvellement soumises du fait de modifications des périmètres communaux ou intercommunaux, est étendu à toute commune soumise pour la première fois à l'article 55.

---

<sup>21</sup> Les bénéficiaires du prélèvement sont, par ordre de priorité : 1) les EPCI délégataires 2) l'Etablissement public foncier local 3) l'Etablissement public foncier d'État 4) le Fonds national des aides à la pierre (Fnap).

<sup>22</sup> Un ratio entre le nombre de demandes de logements locatifs sociaux et le nombre d'attributions annuelles, hors mutations internes est calculé à l'échelle des agglomérations (INSEE) ou des communautés et métropoles. Ce ratio permet de calculer un nombre théorique d'années nécessaires pour obtenir un logement social. Il est considéré qu'un ratio supérieur à 4 (et à 3 pour les agglomérations soumises à la taxe sur les logements vacants) traduit une tension forte justifiant un objectif de 25 % de logement social sur les territoires concernés. En deçà de 4, le taux passe à 20%.

Enfin, la loi Égalité 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 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) »<sup>23</sup>. 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, ont 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).

---

<sup>23</sup> Approuvées par l'EPCI et le préfet de département, ces orientations sont subordonnées « à des considérations objectives et démontrées comme, par exemple, l'insuffisance du parc à loyers abordables sur les territoires hors QPV ou le risque de concentration excessive d'attributions en faveur de ménages les plus pauvres sur d'autres secteurs également fragiles notamment ceux situés à proximité des QPV ou les quartiers dits de veille active ».

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. L'expérimentation permet que, pendant toute la durée du contrat (au minimum une période triennale), l'intercommunalité signataire assure sur l'ensemble de son territoire toutes les obligations SRU (obligations de production et pénalités) que les communes membres auraient eu à assumer si il n'y avait pas de contrat. La loi ne prévoit pas de mutualisation pour les communes ayant moins de 20 % de logements sociaux. Inversement, le contrat intercommunal de mixité sociale ne pourra pas fixer d'objectifs de production aux communes membres de l'intercommunalité qui disposent de plus de 35 % de logements locatifs sociaux.

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 que nombre de communes ne seront vraisemblablement pas 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).

## 2. La réception locale du dispositif

### 2.1. 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 lieu dans un climat 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>24</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 ; Brugnon, 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. 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<sup>25</sup>.

Les lois Duflot 1 et 2 ont encore 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 montrent 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.

---

<sup>24</sup> Serafini, T., « "Le retour du Gosplan et des kolkhozes". Florilège d'un débat animé », *Libération* du 22 mars 2000.

<sup>25</sup> En l'état actuel de la législation, 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.

### *Une sous-utilisation des pouvoirs du préfet*

Comme le relève la juriste Alice Fuchs-Cessot, l'article 55 avait dans sa version initiale 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 – initialement 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 au cours de la période triennale échue, les difficultés rencontrées par la commune et les 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 déficitaire. Les données calculées par Alice Fuchs-Cessot montrent que cette sanction est loin d'être automatique puisque 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 Egalité 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>26</sup>.

Le montant de la majoration du prélèvement prononcée 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. Sandrine Levasseur note que 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 cette période triennale, seules six communes ont fait l'objet d'une majoration maximale de 400 % ;

---

<sup>26</sup> Source : Etude d'impact, projet de loi Egalité et Citoyenneté, avril 2016.

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. Le premier invite le second à présenter des observations dans un délai de deux mois, lui permettant de justifier son retard. Avant de prendre l'arrêté de carence, les préfets doivent également saisir pour avis le Comité régional de l'habitat et de l'hébergement, où siègent des représentants de collectivités locales. Le préfet sollicite aussi l'avis d'une commission départementale, instance de dialogue qu'il préside et à laquelle est associée la commune mise en cause ainsi que son EPCI d'appartenance<sup>27</sup>. Une fois pris l'arrêté de carence, le préfet saisit à nouveau la commission départementale, laquelle évalue la « bonne volonté » de la commune et donne son avis sur la majoration du prélèvement souhaitée par le préfet. Dans l'hypothèse où la commission départementale a jugé que la commune concernée ne pouvait, pour des raisons objectives, respecter son obligation triennale, le préfet peut être amené, avec l'accord du maire concerné, à saisir la commission nationale (créée par la loi du 5 mars 2007 instituant le Dalo) placée auprès du ministre chargé du logement, laquelle peut soumettre au ministre des recommandations d'aménagement des obligations triennales de la commune carencée (Chirouze, Chausse, 2013).

Les municipalités disposent donc de nombreuses occasions pour plaider leur cause. 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 ou d'orienter l'usage du droit de préemption transféré au préfet (Lescloupé, 2015). 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 ni 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 déficitaires 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

---

<sup>27</sup> Le rôle de cette commission départementale a évolué. Avant la loi Duflot du 18 janvier 2013, elle était saisie après le prononcé de la carence par le préfet et elle pouvait prononcer le doublement de la majoration décidée par le préfet. Toutefois, les commissions ayant rarement usé de leurs prérogatives coercitives et s'étant cantonnées à leur rôle d'accompagnement, cet état de fait a été acté par la loi Duflot, qui leur a retiré le droit d'aggraver la majoration, mais les implique dans la procédure avant le prononcé de la carence.

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 »<sup>28</sup>.

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<sup>29</sup>. 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<sup>30</sup> » (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

---

<sup>28</sup> Instruction du gouvernement du 27 mars 2014 relative à l'application du titre II de la loi n° 2013-61 du 18 janvier 2013 relative à la mobilisation du foncier public en faveur du logement et au renforcement des obligations de production de logement social et à la procédure de constat de carence au titre de la période triennale 2011-2013.

<sup>29</sup> L'Instruction gouvernementale précise les pouvoirs préfectoraux pouvant être utilisés à leur rencontre : délégation du droit de préemption urbain, signature d'une convention avec l'établissement foncier présent sur le territoire, mise en compatibilité des documents d'urbanisme, identification des secteurs dans lesquels le préfet pourra délivrer les permis de construire, inscription d'une partie du financement des logements sociaux réalisées comme dépenses obligatoires dans le budget de la commune carencée.

<sup>30</sup> Pour la sixième période triennale 2017-2019, 276 communes ont obtenu leur exemption, soit 53 de plus par rapport à l'avis de la commission nationale SRU, qui préconisait de ne pas exempter les communes hors agglomération appartenant à des EPCI tendus (comptant au moins 5 fois plus de demandeurs Hlm que d'attributions annuelles) (Fondation Abbé Pierre, 2018). Reflétant à nouveau une plus grande fermeté du gouvernement, le plan triennal 2020-2022 dispense 232 communes, soit 42 de moins que sur la période 2017-2019.

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>31</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 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

---

<sup>31</sup> Locatis, *La commission nationale SRU demande aux préfets de carencer une "cinquantaine" de villes supplémentaires*, 6 novembre 2017.

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).

## **2.2. 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 refuseraient 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 Préteceille, 2004 ; Préteceille, 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'acquitter 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)<sup>32</sup>. 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 ne cesse de diminuer en raison d'une comptabilisation progressivement élargie, par la loi de janvier 2013, des dépenses déductibles du prélèvement. Le rapport relevait « 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)<sup>33</sup>. Pour certains économistes, ces arguments 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).

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)<sup>34</sup>.

---

<sup>32</sup> Ces mêmes auteurs soulignent que le raisonnement vaut aussi pour les communes les plus pauvres qui, confrontées à une contrainte financière forte, peuvent ne pas être en mesure d'investir dans la construction de logements sociaux.

<sup>33</sup> La Cour d'appel de Versailles a récemment donné raison à la ville de Neuilly-sur-Seine qui invoquait la rareté et le coût du foncier disponible sur son territoire, le manque de logements indignes à rénover, ainsi que le taux de construction très faible et presque exclusivement consacré au logement social sur son territoire, pour demander une diminution de son objectif triennal. L'État a été condamné pour erreur manifeste d'appréciation sur la faisabilité des objectifs à atteindre. Décision n° 17VE02936 du 20 juin 2019.

<sup>34</sup> 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

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>35</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.

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). 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

---

propriétaires fonciers qui supportent l'essentiel de la moins-value liée à la production de logements sociaux (Gimat, 2017 ; Coloos, 2018).

<sup>35</sup> « *Not In My Backyard* » signifiant « Pas dans mon voisinage ».

construction de logements sociaux (Rivière, 2014 ; Lescloupé, 2005). 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 motivations de l'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). 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).

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).

### **2.3. (Dé)politisation d'un enjeu**

Confrontés aux réticences (réelles ou supposées) 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). 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'estompement 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). 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<sup>36</sup>.

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 rattrape 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.

---

<sup>36</sup> Ce résultat est conforme à celui de Bilek et al. (2007), mais contraire à celui de K. Schone (2013).

Les élus droite apparaissent eux-mêmes clivés selon qu'ils gèrent des communes populaires ou des communes aisées. Certains élus locaux de droite de villes populaires se sont affirmés comme d'ardents défenseurs de la loi SRU<sup>37</sup>, 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>38</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 (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

---

<sup>37</sup> C'est parfois le cas de maires de communes bourgeoises, comme dans le cas emblématique de Versailles (voir Bernard, 2018).

<sup>38</sup> G. Mothron, « Il faut rééquilibrer les territoires », *L'Humanité*, 17 mars 2007.

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.

Un dernier cas de figure étudié par Clément Lescloupé (2015) est celui de la communauté d'agglomération de la Vallée de la Marne (CAVM) dont aucune des deux communes qui la composent – Nogent-sur-Marne et Le Perreux-sur-Marne – ne respecte ses objectifs triennaux. Il montre que la CAVM joue un rôle protecteur vis-à-vis de ces deux communes récalcitrantes. Cependant, l'entrée en vigueur de la Métropole du Grand Paris risque de mettre à mal cette protection, déjà amenuisée par la loi Duflot prohibant le versement des prélèvements à l'intercommunalité. Au sein d'un contrat de développement territorial passé avec d'autres

communes comprenant toutes un pourcentage de logement social nettement supérieur à ceux de Nogent-sur-Marne et du Perreux-sur-Marne, et alors que la Métropole du Grand Paris doit fixer des objectifs de construction de logements par territoire, les deux communes ne pourront peut-être pas échapper à cet effort si les objectifs de construction sont fixés par l'échelon métropolitain lui-même et non par les municipalités au sein des Établissements publics territoriaux.

#### **2.4. 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).

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 communiste. 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 « *namings 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).

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).

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).

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 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)<sup>39</sup>. 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). 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).

---

<sup>39</sup> À propos de l'Île-de-France, la Cour des comptes remarque que moins de la moitié des logements sociaux conventionnés dans les communes d'Île-de-France soumises à l'obligation de la loi SRU, de 2002 à 2010, ont été d'une taille supérieure à un T2, contre 60 % dans les communes non soumises à cette obligation (Cour des comptes, 2015).

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>40</sup>. La Haute autorité de lutte contre 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>41</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>42</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>43</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>44</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 Egalité 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 ».

---

<sup>40</sup> Conseil d'État, 5 octobre 1998, Commune de Longjumeau, Petites Affiches 1999. Au moment du prononcé de cet arrêt du Conseil d'État, l'article R.441-2 du code de la construction et de l'habitation (CCH) prévoyait que « la recevabilité d'une demande de logement ne peut notamment être subordonnée à aucune condition de résidence sur le territoire de la collectivité territoriale d'implantation de ce logement ».

<sup>41</sup> Halde, Délibération n°2007-77 du 12 mars 2007.

<sup>42</sup> Délibération n° 2008-220 du 20 octobre 2008.

<sup>43</sup> Décision MLD-2013-206 du 20 juin 2013.

<sup>44</sup> Arrêt du 8 mai 2013 (Affaires C-197/11 et C-203/11).

### *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, architecturale 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, elle a contribué à une plus grande porosité de la frontière historique entre secteurs social et privé (Bonneval, Pollard, 2017 ; Gimat, 2017).

### 3. Promouvoir le logement social ou renforcer la mixité ?

#### 3.1. Un succès relatif en terme de construction sociale

À ce jour, trois 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).

#### *L'étude de Bono et al. (2011) : un impact positif, mais faible*

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. Il s'agit d'utiliser l'information passée individuelle pour construire la valeur contrefactuelle des agents soumis au dispositif s'ils ne l'avaient pas été. 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 Gobillon et Vignolles (2016) : un impact significatif, mais sur les seules communes les plus éloignées de l'objectif***

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 est 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 (voir le tableau ci-dessous tiré du rapport 2018 de la Fondation Abbé Pierre). 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. 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).

**Tableau 4.1 : Présentation des bilans des périodes triennales entre 2002 et 2016**

	2002-2004	2005-2007	2008-2010	2011-2013	2014-2016
Nombre de communes soumises	728	730	977	1 022	1 152
Nombre de communes ayant atteint leur objectif	359	405	613	633	629
Nombre de communes n'ayant pas atteint leur objectif	369	325	364	389	523
<b>Taux de communes ayant atteint leur objectif</b>	<b>49 %</b>	<b>55 %</b>	<b>63 %</b>	<b>62 %</b>	<b>55 %</b>
Objectifs de financements de logements sociaux	61 965	61 767	79 567	90 000	180 000
Logements réalisés ou financés	87 353	95 055	130 537	140 000	189 000
<b>Taux de réalisation</b>	<b>141 %</b>	<b>154 %</b>	<b>164 %</b>	<b>156 %</b>	<b>106 %</b>
<b>Nombre de constats de carence</b>	<b>140</b>	<b>239</b>	<b>197</b>	<b>221</b>	<b>269</b>

Source : ministère du Logement.

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<sup>45</sup> et socialement plus homogènes qu'ailleurs<sup>46</sup>. 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,

<sup>45</sup> Ce point est confirmé par l'étude de Benjamin Vignolles (2014).

<sup>46</sup> La mixité sociale est mesurée par l'indice de Gini de répartition des revenus.

soit 60 % ; c'est le cas de 40 des 185 communes franciliennes Île- de- France, soit 21 % (Levasseur, 2016).

### **3.2. 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 1<sup>er</sup> 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 ». 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 récente de Beaubrun-Diant et 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.

Les auteurs 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. Ils 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, ils 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***

Alors que le texte de la Lov se référerait déjà pas moins de vingt-cinq fois à des expressions telles que « diversité de l'habitat, « diversification de l'habitat », « répartition équilibrée et diversifiée de l'offre de logements », « diversité de l'offre de logements », « respect des équilibres sociaux » et « respect de la diversité de la population dans les quartiers », la loi Solidarité et renouvellement urbains détient le record des évocations directes ou indirectes de la mixité (Deschamps, 2003).

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 de Beaubrun-Diant et 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<sup>47</sup>. Or, les logements PLS sont inaccessibles à la quasi-totalité des demandeurs de logements sociaux et *a fortiori* aux plus modestes (Fondation Abbé Pierre 2011). 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) ou 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 Egalité 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 carencement 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>48</sup>.

---

<sup>47</sup> Sandrine Levasseur (2016) avance pour sa part les chiffres de 28 % de PLS et 22 % de PLAI sur la période 2002-2014.

<sup>48</sup> Locatis, *op. cit.* L'étude d'impact du projet de loi Egalité et Citoyenneté de 2017 indique qu'une grande majorité de PLH ne sont 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 définissent pas d'objectifs de rattrapage ou ne respectent pas les seuils minimaux de PLAI et maximum de PLS. Seuls 3 PLH exécutoires répondent 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 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 alimente 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 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 près d'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 Préteceille, 2004).

Quand la mixité est subie et non choisie, elle aiguise 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 réussir dans certaines configurations seulement. Une première condition porte sur l'éventail des catégories de revenus qui doit rester à un niveau modéré. Il convient 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 (Kleinhans, 2004).

Les analyses économétriques et sociologiques se rejoignent toutefois autour de 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).

### 3.3. 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 certains quartiers et le refus du logement social par certaines. Récemment, l'étude d'impact du projet de loi Egalité et Citoyenneté de 2017 fixait l'objectif de « mieux répartir l'offre de logements sociaux sur l'ensemble du territoire, afin de mettre fin à la "ghettoïsation" qui frappe encore trop souvent les quartiers qui concentrent les difficultés économiques et sociales »<sup>49</sup>. Patrick Kanner, ministre de la Ville du gouvernement Valls, déclarait plus explicitement encore 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>50</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

---

<sup>49</sup> Etude d'impact, projet de loi Egalité et Citoyenneté, avril 2016.

<sup>50</sup> Dossier de presse du déplacement du ministre à Ormesson-sur-Marne, le 25 septembre 2015.

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 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. Pourtant, on ne peut pas dire que l'équité envers les populations « défavorisées » ait été au rendez-vous. Alors que les

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, devaient fixer des objectifs quantitatifs d'accueil de ces populations dans le parc social, ils ont bien souvent été conçus localement 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 (CES 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).

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 démolé. 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). L'appétence pour la mobilité est inversement proportionnelle aux difficultés socio-économiques éprouvées par les ménages. Certains ont 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***

Le relogement soulève la question plus large des discriminations ethniques et raciales dans l'accès à certaines fractions du parc. 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 agglomérations 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 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<sup>51</sup> (Kirszbaum, 2018).

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). Le fait d'être « immigré » ou « étranger » n'a jamais constitué un critère de priorité dans les politiques visant à ouvrir les segments protégés du parc social. 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 n'a pas été conçue ici 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 sont très peu présentes dans les nouveaux logements sociaux visités par Fabien Desage au sein de « communes SRU ». Des statistiques des attributions de logements dans chaque commune selon l'origine, géographique ou « perçue », 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).

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. 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 Recî 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 » (Recî, 2020).

---

<sup>51</sup> Voir infra la contribution de Edward Goetz.

## Travaux cités

- 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*, Gridauh, Rapport pour le Puca.
- Brouant, J.-P. (2008), « Mixité sociale, norme locale et intercommunalité », in Jaillet, 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.
- CES de l'ANRU (Comité d'évaluation et de suivi de l'ANRU) (2010), *La rénovation urbaine à l'épreuve des faits. Rapport 2009*, Paris, La Documentation française.
- 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 émiettée. 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.
- 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 (2015), *Le logement en Île-de-France : donner de la cohérence à l'action publique, Rapport public thématique*, avril.
- 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 défaillantes dans la réalisation des logements sociaux », *AJDA*, p. 218-223.
- Deschamps, E. (2003), *La notion de mixité sociale dans le champ normatif*, Rapport introductif du séminaire du Gridauh sur « Le principe de mixité sociale », 25 avril, Paris 1.
- 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 XXIème 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 de 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.), *Éléments 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.
- Gaudin, J.-P. et al. (1995), « La ségrégation : aux sources d'une catégorie de raisonnement », *Cahiers recherches du Puca*, n°69.
- 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.
- 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 de 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., Préteceille, 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.
- Préteceille, 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'attribution : 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.
- 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 3ème 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.

## Chapitre 2. Multivariate analysis of SRU housing production (2002-2015)

### Research design

The analysis of the performance of communes participating in the SRU program is organized by triennial periods and covers the first 15 years of the program. Table 1 shows the triennial periods.

Table 1

SRU Triennial	Years
Triennial 1	2002-04
Triennial 2	2005-07
Triennial 3	2008-10
Triennial 4	2011-13
Triennial 5	2014-16

### Dependent variables

We utilize three different measures of program performance in the multivariate analysis. The first is to measure the amount of social housing produced per 1000 population, for each commune. This is computed for each of the five triennial periods for each commune participating in the program. This produces a continuous measure of social housing production and standardizes it by the population of the commune. The variable is labelled *ProdTri1*, *ProdTri2*, *ProdTri3*, etc.

The *ProdTri* variables do not examine program performance directly, because they do not relate to the goals for production that communes are expected to meet during each triennial period. Communes that are closer to the overall program threshold of 20 and then 25% social housing are likely to have production goals that are lower, even after they are standardized for population, than communes that are further from the program threshold. In fact, we see in table 2 below that the housing production goal, standardized by population, is negatively and significantly correlated with percentage of the housing stock that is social housing. The closer a commune is to the overall program goal, the fewer units per 1000 that they must produce in a given triennial period (column 3).

Table 2

1	2	3	4	5	6	7	8	9
	Goal~ pctSH	Goal1000~ pctSH	Goal~ Pop	Goal1000~ Pop	Goal~ SH	Goal1000~ SH	Goal~ PctG <sub>t-1</sub>	Goal1000~ PctG <sub>t-1</sub>
Tri1	0.01	-0.85***	0.93***	-0.07*	0.88***	-0.12*	NA	NA
Tri2	0.01	-0.78***	0.92***	-0.10**	0.88***	-0.13***	-0.03	-0.34***
Tri3	0.05	-0.64***	0.92***	-0.07*	0.91***	-0.09**	-0.04	-0.34***
Tri4	0.08*	-0.40***	0.87***	-0.06	0.85***	-0.06*	-0.03	-0.22***
Tri5	0.05	-0.69***	0.96***	-0.05	0.96***	-0.07*	-0.00	-0.07*

Note: \*p<0.05, \*\*p<0.01, \*\*\*p<0.001, two-tailed test. (Goal = triennial goal in absolute numbers; pctSH = percent of housing stock that is social housing; Goal1000 = triennial goal per 1000 population; Pop = population; PctG = percentage of goal achieved during the triennial period)

We also see that the goal (standardized by population) is negatively associated with program performance in the previous triennial period (column 9); the more social housing produced in a given triennial period the lower the goal is in the following period. This is consistent with the principle that communes closer to the program threshold received relatively lower production goals.

Thus, we create two additional dependent variables, both of which are dichotomous. The first, *Met*, takes the value of 1 if the commune met their program goal during the triennial period and 0 if not. The second variable, *LowP*, identifies low-performing communes and takes the value of 1 if the commune produced less than 25% of its goal for the triennial, and 0 if it produced 25% or more.

Table 3 summarizes, by triennial period, the performance of communes according to these variables. The rate of social housing production has increased each triennial. The average in the fifth triennial is 160.7 units per 1000 population for the communes that participated. This compares to a rate of just 120.7 units per 1000 population for the communes that were in the program in the first triennial. The number and proportion of communes that met their goals and the number and proportion of “low performers” also show significant improvement over time. Less than half of the communes in the program met their goals in the first triennial, and one-fourth of the participating communes were low performers. The proportion of communes that have fully achieved their program goals has increased over time, peaking as a percentage in the third triennial at 63%. The trend has been slightly down since then, with 60.8% meeting goals in the fourth triennial and 55.2% in the fifth. The proportion of low performed has diminished since the first triennial, though there has been a slight uptick after the third. Still, the relative distribution of communes in these two categories has changed significantly over time. In the first triennial there were twice as many communes that met their goals compared to the number of communes that were low performers. In the fifth triennial, that ratio is more than four to one (636 communes met goals and 151 were low performers).

Table 3: Performance measures

Triennial period	Production per 1000 mean (sd)	Met goals n (pct)	Low performers (<25% of goal) n (pct)
Tri 1	120.7 (633.2)	355 (49.3)	177 (24.6)
Tri 2	130.4 (598.1)	444 (61.0)	125 (17.2)
Tri 3	132.4 (495.6)	590 (63.0)	111 (11.9)
Tri 4	133.8 (664.4)	591 (60.8)	139 (14.3)
Tri 5	160.7 (762.1)	636 (55.2)	151 (13.1)

## Independent variables

We incorporate a range of independent variables to attempt to explain variation in SRU performance over time and across communes. Our variables of greatest theoretical interest measure the ethnic and class differentiation in communes. The null hypothesis posits no relationship between the ethnic makeup of a commune and its level of social housing production. Alternatively, the exclusion hypothesis suggests a positive relationship between program performance (production of social housing units) and the relative size of the non-European French-born population in the commune. Stated another way, the exclusion hypothesis suggests that communes with more immigrants, specifically more African-born immigrants, will produce relatively more social housing under the program than communes with proportionately smaller such populations. This hypothesis captures a process of ‘protecting’ the commune against ethnic change by limiting the amount of social housing that is produced.

This, of course, assumes that there is an association in the minds of local officials and local residents between social housing and immigrant/African populations, an assumption that is easily defended. It is possible, however, that an exclusionary reaction may alternatively manifest itself as a movement by communes with relatively more African-ethnic residents, or more immigrants in general, to produce relatively less social housing as a means of limiting the ethnic diversity in the commune. In this scenario, communes with few such residents would feel freer to add social housing. Thus, a negative relationship between the size of the ethnic African population and social housing production would signal a reactionary exclusion, compared to the anticipatory exclusion described above.

We collected data on ethnicity for all of the communes participating in the SRU program over the first five triennial periods. The data come from two questions in the census of population conducted in 2006, 2009, 2011, 2013, and 2015. The first question provides information on nationality and contains three categories, “French by birth”, “French by acquisition”, and “*étranger*” (foreigner). For individuals in the latter two categories, a second census question was examined to identify their country of birth. We focused on individuals of African descent, a category of its own in the census that encompasses all of the countries on the African continent. We also separated individuals born in Morocco, Algeria, and Tunisia, which together constitute a region known in France as *le Maghreb*.

As a result, we collected the following information for all communes in the SRU program : percent of the immigrant population of African descent, percent from the Maghreb, and percent immigrants. These data on the ethnic and immigrant status of the population were not available for the 1<sup>st</sup> triennial period. Thus, our analysis of the impact of ethnicity is limited to the last four triennial periods. We also should note that the ethnicity data will understate the true percentage of African ethnic because it does not measure those of African descent who are second-, third-, fourth-, etc. generation French citizens.

The anticipatory and reactionary exclusion hypotheses can also be applied to the question of economic class, suggesting that income or poverty levels may also be significant in determining a commune’s performance in the SRU program. We also measure the influence of other socio-economic variables : single-parents households, unemployed population and seniors.

We then consider variables predicting the residential status of the commune : pourcentage of social housing, of owner occupied, rent per square meter and vacancy rate.

The amount of social housing produced by a commune may also depend on the demand for such housing at the local level. Communes with very active and/or growing demand for social housing may be more willing to produce more of it. We obtained data on the allocation of social housing units and the demand for social housing in each commune, including the percentage of that demand that came from households already residing in the commune. Although demand may be positively associated with production, such a relationship might be mitigated if much of that demand is coming from households who live outside the commune under consideration. Unfortunately, we have these data only for the fifth triennial period.

In addition, we expect that the political orientation of the commune will also affect social housing production. Insofar as social housing is a central element of left-party platforms, we expect that communes that turn out heavy votes for leftist candidates to produce more social housing under the program. Conversely, to the extent that the extreme right party adopts an anti-immigration orientation, we would expect that larger votes for such a party will be associated with lower rates of social housing production.

The mere existence of a nearby *quartier sensible* may have an affect on the degree to which a commune performs in the SRU program. We include variables that indicate whether the commune contains a “sensitive urban zone” (ZUS), and whether the commune is adjacent to a ZUS, to test whether this locational characteristic plays a role in social housing production. We also include a variable that indicates the number of PRU projects in the department, in an attempt to account for the geographic proximity of quartiers that have been considered problematic by the government.

The 2005 riots in French cities and banlieues were a traumatic experience for residents and local governments. These riots were centered in social housing communities and were expressions of deeply felt and long-held grievances against the government and police among the residents of social housing communities. Most of the communes that experienced significant rioting do not participate in the SRU program because their share of social housing already exceeded the program threshold. But, the experience of the 2005 riots might make nearby communes that are participants in the program more reluctant to build social housing. Thus, we include in our analyses, variables that measure the degree of rioting in areas geographically proximate to the commune. We operationalize this by measuring the extent of rioting within the same department as each commune in our study.

Communes that are part of EPCIs with active housing initiatives are likely to perform better than communes where the EPCI has not taken on those initiatives. Thus, we include an indicator of the housing activism at the EPCI level. We expect this to be positively related to the production of social housing under the SRU program. These data we have only for the 3<sup>rd</sup>, 4<sup>th</sup>, and 5<sup>th</sup> triennial periods.

The list of EPCI functions that we looked at:

1. *Programme local de l'habitat* (Local plan for housing)
2. *Politique du logement social* (Social housing policy)
3. *Action et aide financière en faveur du logement social d'intérêt communautaire* (Action and funding of social housing)
4. *Délégations des aides à la pierre* (article 61 - Loi LRL) (Devolution by the State of the funding for social housing construction)
5. *Action en faveur du logement des personnes défavorisées par des opérations d'intérêt communautaire* (Action for housing of disadvantaged people)
6. *Droit de préemption urbain (DPU) pour la mise en œuvre de la politique communautaire d'équilibre social de l'habitat* (Right to acquire real estate for the purpose of building social housing)

We examined EPCI activities from 2008 to 2016. If the EPCI pursued these policies for any year in the 3<sup>rd</sup>, 4<sup>th</sup>, or 5<sup>th</sup> triennials we coded a value of 1, otherwise 0. We created a simple additive index of items 1 through 4, the items that pertain directly to social housing. This index was created for each triennial. We also created an index including all six policies. This index did not perform as well in the regression analysis, so we utilize the index that is limited to social housing policies. A higher value on this index indicates that, for that triennial period, the EPCI was more involved in social housing policies.

Finally, communes that fall short in meeting their SRU goals for one triennial are subject to a penalty from the national government if their effort was deemed to be deficient. A *carence* designation could motivate the commune to perform at a higher level in the subsequent triennial period. We test for this by including a dummy variable that reflects whether a commune received such a designation for their performance in the previous triennial period.

Table 4: Independent variables

	Tri1	Tri2	Tri3	Tri4	Tri5
Population					
Log of population	√	√	√	√	√
Poverty rate	√	√	√	√	√
Pct Single-parent households	√	√	√	√	√
Pct Seniors (>65)	√	√	√	√	√
Unemployed#		√	√	√	√
Ethnicity@		√	√	√	√
Housing stock & market					
Rent per square meter	√	√	√	√	√
Pct social housing	√	√	√	√	√
Pct owner occupied	√	√	√	√	√
Vacancy rate	√	√	√	√	√
Applications for social housing					√
Allocations of social housing					√
Political					
Election results*	√	√	√	√	√
Locational					
Adjacent to ZUS (0,1)	√	√	√	√	√
Contains ZUS (0,1)	√	√	√	√	√
# PRU in departement	√	√	√	√	√
# riots in departement, 2005		√	√	√	√
Administrative					
EPCI activity in social housing			√	√	√
Carence		√	√	√	√

# = percent African population unemployed ; @ = percent African / percent Maghrebi / percent immigrant ; \* = also measured as pct vote for right candidates and pct vote for extreme right candidates in previous presidential campaign

### Database sources

Poverty rate, Pct Single-parent households, Pct Seniors, Unemployed, Rent per square meter, Pct social housing, Pct owner occupied, Vacancy rate Filocom

Ethnicity : Recensement général de la population, Insee

Applications and allocations of social housing : Système national d'enregistrement

Elections results : data.gouv.fr.html

Location of Zus, PRU in departement : ONPV

Riots in departement : Puca

EPCI activity in social housing : Banatic

Carence : Bilans triennaux SRU, Ministère du Logement

## Methods

Our strategy for conducting the multivariate analysis is to first provide cross-sectional analysis of each of the five triennial periods. In these regression analyses, we utilize the three different dependent variables. The *ProdTri\_* measures are continuous and lend themselves to an ordinary least squares (OLS) regression. The *Met\_* and *LowP\_* variables are dichotomous variables that require a logit analysis. We examine several different models of regression equation in each of triennial periods, some of which we summarize and provide tables for. These different models vary by the method by which we measure local political conditions and ethnicity, and they vary by geographic subsamples. For example, in some equations we use the vote for left parties, and in other equations we substitute vote for right, or vote for extreme right parties. Similarly, to investigate the dynamics of ethnic exclusion, we use the variable measuring percent African. We further investigate ethnic exclusion by substituting percent Maghrebi and percent immigrant to see whether these variables also capture exclusionary effects. Our base model for each triennial period uses the *pctleft* and the *pctAfr* variables.

We lack a number of important independent variables for the first triennial period, most notably, the ethnic data. Thus, the analysis for the first triennial is not considered complete. We focus our interpretation on the findings from the final four triennial periods.

We conduct our multivariate analyses for the full sample of communes, and then additionally for different subgroups. We hypothesize that the politics of social housing, especially as they are related to ethnic exclusion, are potentially different in these major urban areas than they are elsewhere. These areas have the highest rate of urban development and have generally larger populations of immigrants than communes from smaller regions. Thus, we utilized a typology of *Departements* (the French Administrative scale above the *commune* level and below the Region level) developed by the *Institut national de la statistique et des études économiques (INSEE)*, the national statistics bureau of France. The *INSEE* typology distinguishes between a) metropolitan areas, b) large cities, c) mid-sized cities, and d) small cities or rural areas. The *communes* in our sample are characterized according to the type of department in which they are located. Table 5 shows the breakdown of SRU *communes* by these categories.

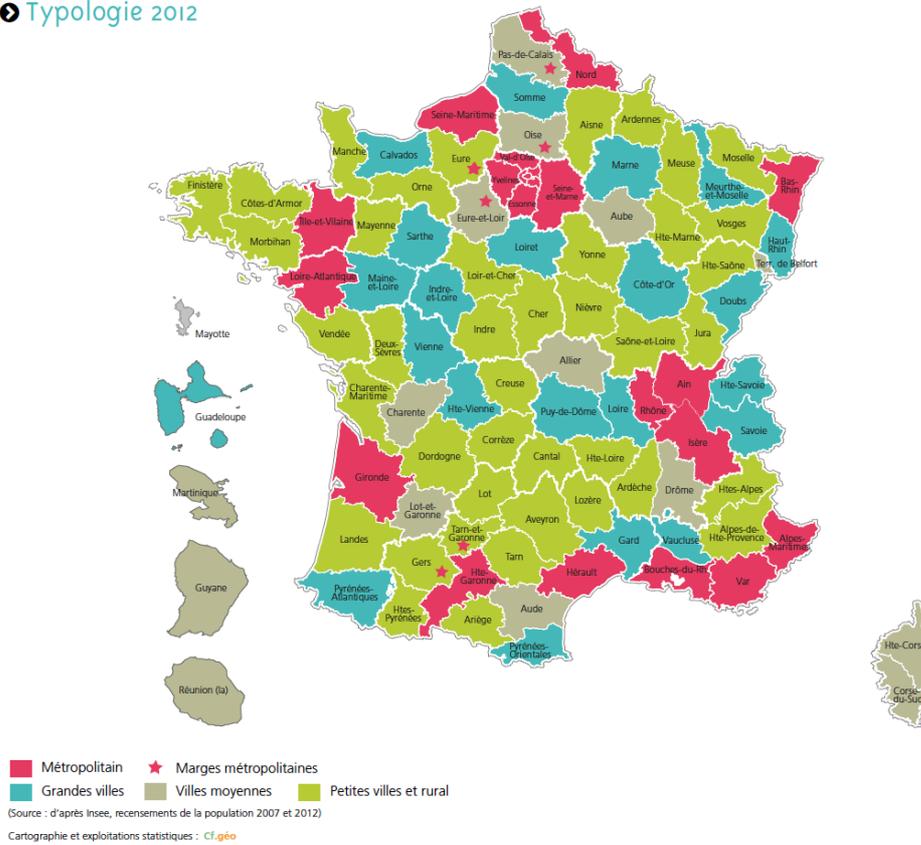
Table 5: Communes in the SRU program by Department typology

	Number	Percent
Metropolitan area	763	60.6
Big city	256	20.3
Mid-sized city	70	5.6
Small city or rural	171	13.6

The typology is shown in Map 1 below.

## Map 1: Department Typology

### Typologie 2012



In addition to examining how the dynamics of the SRU program work within these different types of Departments, we also account for variation across regions, we include a series of dummy variables identifying region. We notably investigate whether the Ile-de-France region and the PACA region are home to distinct patterns. In the analysis to follow we examine how the influence of independent variables change when IDF and PACA are included or not.

## 1. The performance of *communes* in the SRU program

Table 6 shows the participation of *communes* by region over the five triennials we studied. The Ile-de-France region accounts for 20% to 25% of the participating communes, depending on the triennial. PACA and Auvergne--Rhône-Alpes also have large numbers of communes participating. These three regions account for roughly 50% of the participating communes in any of the triennial periods. The regions of Centre Val-de-Loire, Bourgogne Franche-Comté, and Normandie contributed the fewest communes to the program, each one accounting for three percent or less of all communes in the program.

Table 6: Participating communes by region by triennial (pct. in parentheses)

	Triennial 1	Triennial 2	Triennial 3	Triennial 4	Triennial 5
Total	720	728	936	972	1,155
Ile-de-France	180 (25)	181 (25)	185 (20)	185 (19)	254 (22)
PACA	100 (14)	99 (14)	135 (14)	147 (15)	166 (14)
Auvergne-Rhône-Alpes	97 (13)	93 (13)	114 (12)	133 (14)	161 (14)
Nouvelle Aquitaine	79 (11)	79 (11)	91 (10)	107 (11)	120 (10)
Occitanie	60 (8)	64 (9)	121 (13)	137 (14)	146 (13)
Hauts-de-France	54(8)	51 (7)	57 (6)	52 (5)	71 (6)
Grand Est	53 (7)	63 (9)	61 (7)	48 (5)	56 (5)
Pays de la Loire	36 (5)	37(5)	54 (6)	49 (5)	57 (5)
Bretagne	23 (3)	23 (3)	69 (7)	70 (7)	71 (7)
Centre Val-de-Loire	23 (3)	23 (3)	22 (2)	24 (2)	27 (2)
Bourgogne Franche Comte	8 (1)	8 (1)	16 (2)	12 (1)	14 (1)
Normandie	7 (1)	7 (1)	11 (1)	8 (1)	12 (1)

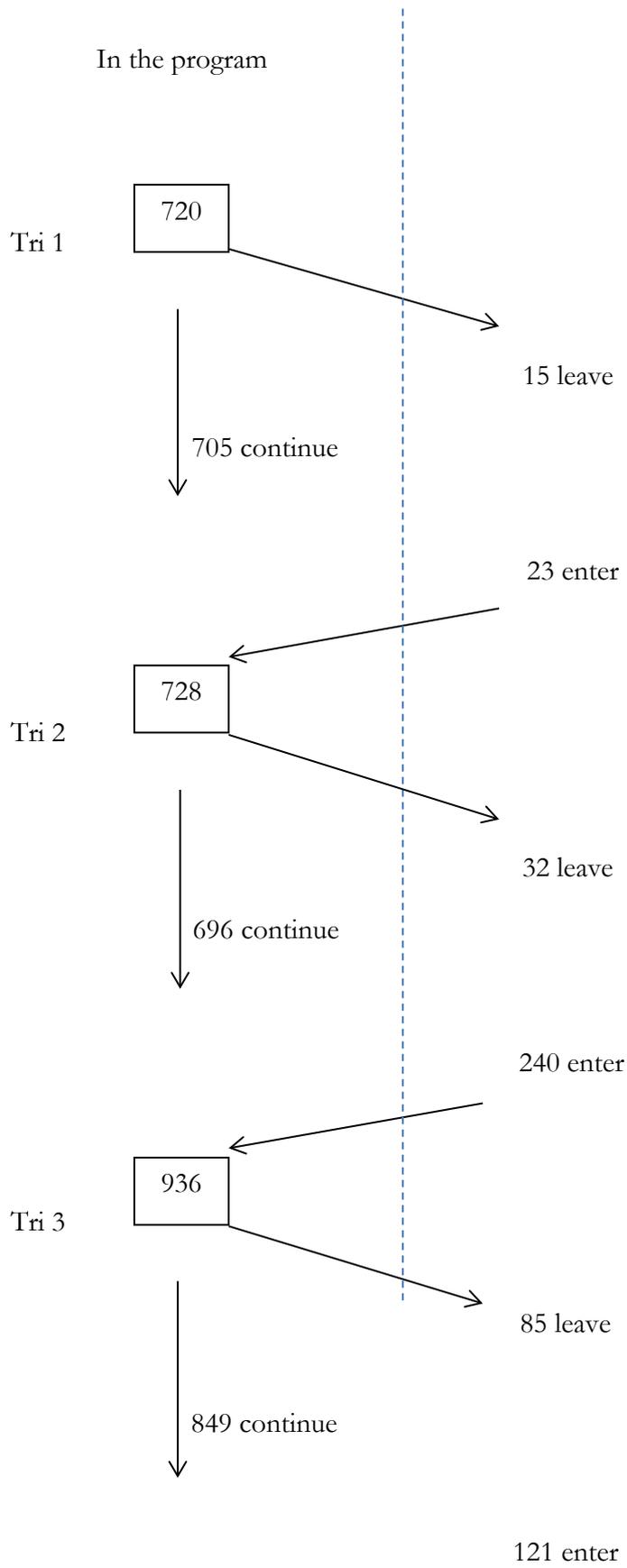
Among communes that have ever participated in the program, the largest group (616, or 48.9%) participated all five triennials. Figure 1 depicts the patterns of participation by communes. The second most common pattern of participation is the set of communes that entered the program in the third triennial and have remained in the program since. The figure shows that several communes that left the program after the third triennial re-entered the program for the fifth, probably because the legal threshold was raised up to 25%. Continuous participation in the program is the norm, however.

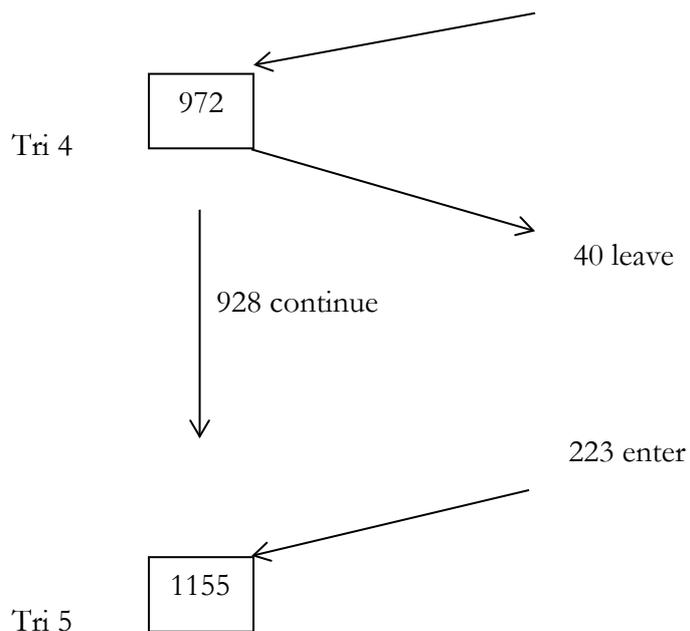
Figure 1: Year by year pattern of participation

	Tri1	Tri2	Tri3	Tri4	Tri5	n	pct	Cum pct
	[Blue bar]					7	0.6	
	[Blue bar]					7	0.6	
	[Blue bar]					24	1.9	
	[Blue bar]					23	1.8	
	[Blue bar]					616	48.9	53.8
	[Blue bar]					168	13.3	
	[Blue bar]					106	8.4	
	[Blue bar]					195	15.5	
	[Blue bar]					7	0.6	91.6
	[Blue bar]					2	0.2	
Other 1 yr patterns	[Blue bar]					17	1.3	
	[Blue bar]					7	.6	93.7
	[Blue bar]					20	1.6	
Other patterns >1%	[Blue bar]					14	1.1	96.4
	[Blue bar]					47	3.7	100.0
Other	[Blue bar]							

Figure 2 below depicts the movement of communes into and out of the SRU program over time. In the first triennial, 720 communes participated in the program. Fifteen of those communes left the program after the first triennial, and 23 different communes entered the program for the second triennial. There were large jumps in participation in the third and fifth triennials ; 121 communes entered the program in the third triennial and 223 entered in the fifth triennial.

Figure 2 : Program flow





As noted in table 3 above, performance in the SRU program has improved overall across the five triennial periods. The percentage of participating communes that met their program goals ranged from a low of 49% in the first triennial to a high of 63% in the third triennial. Success in the program has fallen off somewhat in the last two triennials. Only 55% of communes met their goals in the fifth triennial, the lowest percentage since the first triennial.

The decline in performance, especially in the fifth triennial, might be a result of the fact that the average goal assigned to each commune in the program increased significantly in the fifth triennial. Table 7 provides the average goal and the average number of social housing units produced for each triennial period.

Table 7: Goals and units produced

	Goal (mean)	Prod (mean)	n
Tri 1	85.7	120.8	720
Tri 2	84.7	130.4	728
Tri 3	81.7	132.4	936
Tri 4	89.0	133.8	972
Tri 5	150.1	160.7	1,153

The goals assigned to communes in the program held steady over the first four triennial periods. In the fifth triennial, however, the average goal increased from 89 units to 150 units, a 69% increase. This increase is not accounted for by the communes that were new to the program in the fifth

triennial. Communes that had already been participating saw their goals increase significantly in the fifth triennial.

One can also measure SRU performance by computing the percentage of each commune’s goals they were able to achieve in each triennial. This calculation led to some extreme outlier values, typically for communes that had very small goals. The maximum percentages shown in table 8 below reveal that some communes with small goals nevertheless built social units in the hundreds. The minimums also indicate that some communes lost social housing during the triennial periods and thus are represented by negative percentages (the loss of social housing can be explained by changes in the legal statute of these units, by the selling of these units or their demolition).

The data in table 8 are consistent with measures of program performance that we have summarized to this point. The median level of achievement in the program has been more than 100% of goals since the second triennial. The 25<sup>th</sup> percentile of performance is associated with double the production (as a percentage of goal) in the fifth triennial compared to what it was in the first triennial. In the first triennial, the 25<sup>th</sup> percentile of performance was a commune that met 25.48 percent of its goal. In the fifth triennial, that same percentile of performance was associated with meeting 51.04 percent of goal. The extreme outliers in high and low performance are also noted in the table.

Table 8: Social Housing production by triennial measured by percentage-of-goal

	Triennial 1	Triennial 2	Triennial 3	Triennial 4	Triennial 5
Minimum	-4,360 <sup>a</sup>	-269.23	-475	-140	-217.24
25 percentile	25.48	47.03	65.14	55.50	51.04
Median	92.98	115.77	131.07	113.97	100.91
75 percentile	188.40	255.91	270.59	214.67	168.42
Maximum	8,100	6,100	48,800 <sup>b</sup>	59,500 <sup>c</sup>	21,800 <sup>d</sup>
n	720	728	936	972	1,153

a. Homecourt, Lorraine (goal 5: production -218)  
 b. Décines-Charpieu, Rhône-Alpes (goal 1: production 488)  
 c. Chaville, Ile-de-France (goal 1: production 595)  
 d. Saint-Sebastien-de-Morsent, Normandie (goal 1: production 218)

Table 9: Social Housing production by triennial measured in absolute number of housing units

	Triennial 1	Triennial 2	Triennial 3	Triennial 4	Triennial 5
Minimum	-218	-52	-19	-77	-132
25 percentile	13.5	21	25	22.5	32
Median	39	47.5	57	60	72
75 percentile	87.5	106	119	114.5	142
Maximum	14,613	14,257	11,196	17,213	22,601
n	720	728	936	972	1,154

Table 9 presents summary statistics for the absolute levels of social housing production. The 25<sup>th</sup> percentile, median, 75<sup>th</sup> percentile, and maximum production levels have all increased over the five triennials. The figures show the very large positive skew in production, with maximum levels well over 10,000 units (over 20,000 for the fifth triennial), while the 75<sup>th</sup> percentile was in each case, less than 150.

### High performance

We define “high performance” in the program as meeting housing production goals. Data already presented shows that while the number of communes meeting goals has risen each triennial, as a percentage of all communes participating in the program, high performance peaked during the third triennial and has fallen slightly since.

Table 10: Patterns of high performance

	n	pct
Never met triennial goals	186	14.8
Met goals <50% of time	266	21.1
Met goals ≥ 50% of time	452	35.9
Always met triennial goals	356	28.3

Table 10 summarizes the patterns of full compliance with SRU goals by the communes that have participated in the program. Fifteen percent of the communes that have participated in the program have never met their triennial goals. Twice that percentage, however, have always met their goals. Most of the communes are in the middle, though a much larger percentage have met their goals half or more of the triennials in which they have participated.

Table 11: Number and percentage of communes meeting goals, by region by triennial

	Tri 1		Tri 2		Tri 3		Tri 4		Tri 5	
Ile-de-France	84	46.7%	99	54.7%	123	66.5%	135	73.0%	164	64.6%
Centre Val-de-Loire	15	65.2%	17	73.9%	17	77.3%	10	41.7%	12	44.4%
Bourgogne Franche-Comté	6	75.0%	5	62.5%	13	81.3%	7	58.3%	8	66.7%
Normandie	5	71.4%	7	100.0%	9	81.8%	6	75.0%	7	58.3%
Hauts-de-France	38	70.4%	43	84.3%	44	77.2%	41	78.8%	47	66.2%
Grand Est	28	52.8%	50	79.4%	47	77.0%	35	72.9%	31	55.4%
PDL	16	44.4%	19	51.4%	43	79.6%	38	77.6%	32	56.1%
Bretagne	14	60.9%	14	60.9%	49	71.0%	37	52.9%	41	57.7%
Nouvelle Aquitaine	40	50.6%	60	75.9%	58	63.7%	70	65.4%	74	61.7%
Occitanie	33	55.0%	45	70.3%	61	50.4%	84	61.3%	83	56.8%
Auvergne-Rhône-Alpes	62	63.9%	54	58.1%	82	71.9%	90	67.7%	99	61.5%
PACA	14	14.0%	31	31.3%	44	32.6%	38	25.9%	38	22.9%
Total	355	49.3%	444	61.0%	590	63.0%	591	60.8%	636	55.2%

Table 11 above breaks down communes that met program goals by region. The table shows relatively consistent performance across triennials by communes within the same region. One exception is the Centre Val-de-Loire region where well more than half of the participating communes met their goals in each of the first three triennial periods. In triennials 4 and 5, however, fewer than one half of the communes from that region have met goals. The least frequent levels of high performance by far are from communes in the PACA region, where fewer than one-third of participating communes in each triennial met their program goals, and in three of the triennial periods one quarter or fewer have done so.

Table 12 looks at communes that have met their program goals in every triennial in which they have participated. The data show that 77 communes in Ile-de-France met their goals in each triennial they participated, accounting for 21.6% of all of the communes that always met their goals. The third column in the table shows that over the five triennial periods, 264 communes in Ile-de-France participated in the program, 21.0% of all communes. This produces a ratio of 1.0, meaning

that communes in Ile-de-France are evenly represented among high performing communes. The final column in the table indicates, in the case of Ile-de-France, that 29.2 percent of the communes in that region that ever participated in the program, met their goals every time. By contrast, communes in PACA are significantly under-represented among communes that always met goals (a ratio of 0.3, and only 7.7 percent of PACA communes always met goals). Half or more of the communes from Hauts-de-France and Bourgogne Franche-Comté always met their goals, and these two regions are most over-represented among communes always meeting goals.

Table 12: Communes that always met goals, by region

	Always high performers		total		ratio	region pct
	n	Within pct	n	Within pct		
Ile-de-France	77	21.6	264	21.0	1.0	29.2
Centre Val-de-Loire	3	0.8	30	2.4	0.4	10.0
Bourgogne Franche-Comté	10	2.8	19	1.5	1.9	52.6
Normandie	6	1.7	14	1.1	1.5	42.9
Hauts-de-France	45	12.6	90	7.1	1.8	50.0
Grand Est	31	8.7	79	6.3	1.4	39.2
PDL	14	3.9	60	4.8	0.8	23.3
Bretagne	26	7.3	81	6.4	1.1	32.1
Nouvelle Aquitaine	38	10.7	130	10.3	1.0	29.2
Occitanie	30	8.4	153	12.1	0.7	10.6
Auvergne-Rhône-Alpes	63	17.7	171	13.6	1.3	36.8
PACA	13	3.6	169	13.4	0.3	7.7

Table 13: Top Producers by unit count

Rank	Tri 1	Tri 2	Tri 3	Tri 4	Tri 5
1	Paris (14,613)	Paris (14,257)	Paris (11,196)	Paris (17,213)	Paris (22,601)
2	Toulouse (6209)	Montpellier (4519)	Lyon (5603)	Toulouse (7865)	Marseille (6213)
3	Lyon (3889)	Marseille (3723)	Marseille (5118)	Lyon (5972)	Lyon (5991)
4	Montpellier (2373)	Toulouse (2536)	Toulouse (4815)	Marseille (3947)	Bordeaux (5568)
5	Nice (2184)	Lyon (2330)	Nice (2561)	Bordeaux (2574)	Toulouse (4074)
6	Marseille (1901)	Boulogne- Billancourt (1672)	Bordeaux (2086)	Dijon (2008)	Montpellier (4037)
7	Bordeaux (1545)	Grenoble (1466)	Dijon (1678)	Nice (1952)	Nice (2132)
8	Boulogne- Billancourt (1259)	Nice (1238)	Asnières-sur- Seine (1321)	Toulon (1206)	Grenoble (1799)
9	Grenoble (1036)	Bordeaux (1138)	Rueil-Malmaison (1255)	Perpignan (1174)	Mérignac (1639)
10	Antony (858)	Dijon (920)	Perpignan (1139)	Rosny-sous- Bois (1050)	Villeneuve-d'Ornon (1607)

The top producers of social housing are the largest municipalities that have been given the highest goals in the program. Paris, of course, tops the list of producers, having created more than twice as many units, each triennial, as any other commune. Paris created more than 14,000 units in the first triennial; in the fifth triennial that number has increased by more than 50% to 22,601. The other largest cities, such as Toulouse, Lyon, Marseille, have also produced thousands of units each triennial. Table 13 lists the top 10 communes for each triennial in terms of the number of units created.

### Low performance

We define “low performance” as a commune that meets less than 25% of its goal in a given triennial period. Consistent with the findings thus far, communes in PACA are over-represented in the group of low performers in all five triennial periods. In four of the five triennial periods, PACA communes are most over-represented among low-performers. Only in the fourth triennial period is low-performance more common in other regions (Centre Val-de-Loire and Grand Est are more disproportionately represented among low performing communes in the fourth triennial, though PACA is still over-represented). Table A15 in the appendix presents detailed information about low performers by region by triennial.

Another dimension of low performance is how frequently a given commune fails to perform well. We calculated the number of communes that we categorized as low performers two-thirds or more of the triennial periods in which they were participants. These “frequent low performers” are not evenly distributed across regions. Unsurprisingly, communes within PACA are much more likely to be frequent low performers. Table 14 presents the data.

Table 14: Frequent low performers, by region

	Frequent low performers		total		ratio	region pct
	n	Within pct	n	Within pct		
Ile-de-France	13	21.0	264	21.0	1.00	4.9
Centre Val-de-Loire	0	0	30	2.4	0.00	0
Bourgogne Franche-Comté	0	0	19	1.5	0.00	0
Normandie	0	0	14	1.1	0.00	0
Hauts-de-France	3	4.8	90	7.1	0.68	3.3
Grand Est	5	8.1	79	6.3	1.29	6.3
PDL	0	0	60	4.8	0.00	0
Bretagne	3	4.8	81	6.4	0.75	3.7
Nouvelle Aquitaine	9	14.5	130	10.3	1.41	6.9
Occitanie	7	11.3	153	12.1	0.93	4.6
Auvergne-Rhône-Alpes	1	1.6	171	13.6	0.12	0.6
PACA	21	33.9	169	13.4	2.53	12.4

Twenty-one communes from PACA were frequent low performers, that is, these communes failed to meet 25% of their goals in at least two-thirds of the triennial periods they participated. PACA communes account for 33.9% of all frequent low performers, even though PACA communes are only 13.4 % of all participating communes. This produces a ratio of 2.53 ; PACA communes are two and one half times more likely to be low performers in the SRU program. Low performing communes in PACA account for 12.4% of all communes in PACA that participated in the program. All of these figures are well above those for any other region.

There were eight communes who participated in all five triennial periods and were categorized as low performers in at least four of the periods. Table 15 details the performance of these communes. The table provides the program goal and the percentage of the goal achieved in each of the five triennial periods. These are the communes with the most sustained record of low performance in the program. Le Castellet is the only one among them to have ever met its goal, producing 158.7% of its goal in the fifth triennial.

Table 15: Consistent low performers

Commune	Region	Tri 1		Tri 2		Tri 3		Tri 4		Tri 5	
		Goal	Pct								
Eguilles	PACA	65	16.9	69	0.0	70	21.4	73	35.6	173	1.2
Gignac la Nerthe	PACA	67	0.0	73	4.1	77	6.5	72	23.6	186	89.2
Le Cannet	PACA	429	53.8	447	0.0	416	19.5	434	18.0	986	16.9
Le Castellet	PACA	44	0.0	48	0.0	52	0.0	54	0.0	121	158.7
Mimet	PACA	38	34.2	36	-8.3	37	5.4	36	13.9	89	4.5
Pernes	PACA	88	10.2	109	12.8	120	10.0	101	26.7	230	22.6
Tourrettes-sur-Loup	PACA	48	4.2	50	0.0	53	56.6	58	3.4	112	17.0
Chazay D Azergues	AURA	32	6.3	33	0.0	33	-6.1	35	11.4	84	14.3

## 2. Correlates of program performance

### Triennial 1

Because of data limitations, we do not have data on ethnicity and the demand for social housing in the first triennial period. The locational variables measuring proximity to *quartier sensibles* are all statistically insignificant (see table 16). The proximity of ZUS neighborhoods or PRU projects are not related to SRU production in the first triennial. Of the remaining variables, communes with older populations produced fewer units per 1000 residents (significant at  $p < .001$ ). None of the other variables approached statistical significance in model 1. The regional fixed effects are shown at the bottom of the model.

Variables measuring the political orientation of the commune produced peculiar results in the first triennial period. First, results of the 2002 presidential election that occurred in the first year of this triennial, either measured as percent for leftist or percent for right or extreme right candidates, was not associated with program performance. The results of local elections in 2001, however, were statistically significant but in the direction opposite of expectations. The percent of the vote in the 2001 local elections that went to parties on the left was significant and negatively associated with social housing production (data not shown). This indicates that where left parties received a greater percentage of votes, less social housing was built. Conversely, increases in the right vote were associated with more social housing units built in the first triennial period. This is contrary to expectations that leftist parties are more supportive of social housing.

Regarding the exclusionary hypothesis, our analysis of the first triennial does not include data on ethnicity. Thus, we are only able to examine exclusion by economic class. The measures for median income and poverty are highly (negatively) correlated with each other and to avoid issues of multi-collinearity we used only one of these variables. We chose poverty rate because it was also less correlated with other important independent variables. The findings show a positive relationship between poverty rate and social housing production, suggesting support for the compensation hypothesis and not the exclusion hypothesis. However, the coefficient is not statistically significant<sup>52</sup>.

Tables 17 and 18 present the findings of logistic regressions, predicting to high- and low-performance relative to program goals. Model 1 in table 17 indicates that in the first triennial period, as population increased so did the odds of a commune having met their goals. Conversely, communes with larger senior populations were less likely to have met their program goals. Some housing market features were also associated with higher odds of meeting program goals. Communes with higher proportion of social housing, owner-occupied housing, and vacant housing, all other factors being held constant, were more likely to have met program goals in the first triennial. Model 1 in table 18 predicts to low-performance in the program (defined as having produced fewer than 25% of their goal units). The findings shown in this table reverse many of the relationships seen in the findings presented in table 17, as would be expected. Low performance in the program is associated with smaller populations, greater proportion of seniors in the population, and fewer social housing units as a percentage of the entire housing stock.

The cross-sectional analysis for the first triennial period lacks several of the factors that we incorporate into our analysis of later triennial periods and in the longitudinal (panel) analysis. This will affect the coefficient estimates for several of our variables.

Table 16: Social Housing Production per 1000 Residents

[See Excel File: Regression Results]

Table 17: Meeting Program Goals

[See Excel File: Regression Results]

Table 18: Low Performance (Achieving <25% of Goals)

[See Excel File: Regression Results]

---

<sup>52</sup> Strictly speaking we are analyzing the entire population of communes participating in the SRU program and thus measures of statistical significance are unnecessary. Measures of statistical significance indicate the degree to which a finding that occurs within a sample can be considered a reliable reflection of the entire population. In our analyses, we examine the entire population of communes participating in the SRU program. However, we will continue to reference the measures of statistical significance in the cross-sectional analysis because our larger purpose is to draw conclusions about the SRU program as a whole and over time. Each cross-sectional analysis is therefore only a partial examination of the program. As program participation changes in each triennial period, with some communes dropping out of the program and others joining the program, the universe of communes changes each triennial period. Measures of statistical significance provide some measure of the reliability of the findings for a given triennial's group of communes, compared to the larger group of communes that ever participated in the program.

## Triennial 2

Table 16, model 2 presents the cross-sectional analysis for the second triennial period. The availability of data allows a more robust analysis. There are three major difference in the analysis of the second triennial period. First, is the inclusion of variables to measure the ethnic makeup of the commune. For the second triennial we are able to measure the percentage of the population that is of African descent. Alternatively, we measure ethnicity in two other ways; by the percentage of the population that is from the *Maghreb* region, and by the percentage of the population that are immigrants.

Second, we incorporate variables to measure proximity to the riots of 2005 (2005 is the first year of this triennial period). Specifically, we measure the number of communes within the same *Departement* that experienced riots in 2005. Third, and finally, we add the *carence* variable to identify communes that were penalized for poor performance in the prior triennial period.

We also add the unemployment rate for persons of African descent as a control variable.<sup>53</sup> The findings from these regressions, with these additional explanatory variables, differ significantly from those in the first triennial period. The first finding of note is that when the new factors are taken into account the political variables reverse direction and reflect findings that are in line with expectations. The variable measuring percentage of the presidential vote in 2002 going to leftist parties is positively and significantly associated with SRU social housing production. In models that incorporate the vote for right parties and for extreme right parties (data not shown), those coefficients are negative, indicating lower social housing production rates in communes that favored the right.

In addition, the new factors introduced into the analysis, proximity to the 2005 riots, ethnicity, and the SRU program sanction, each have significant impacts on social housing production.

Proximity to the 2005 riots was associated with a relatively reduced amount of social housing production in the second triennial. The more rioting that occurred in a commune's own *Departement* the less social housing it built under the SRU program in the second triennial. The rioting occurred in November of 2005 and the triennial period ran from 2005 through 2007. Thus, the rioting could only have affected the final two years of production, but this affect was large enough to make a statistically significant impact on program output.

The introduction of the ethnic variable in the analysis reveals a pattern of ethnic exclusionism among SRU communes. The relationship between percent of the population of African descent and social housing production is positive and significant. Thus, the smaller the African population in a commune, the less social housing produced in the second triennial, all other factors controlled. This relationship holds up if the ethnicity variable measures residents from Africa (shown in model 2), the Maghreb region or simply measures the size of the immigrant population within a commune (data not shown).

---

<sup>53</sup> A general measure of unemployment is highly correlated with poverty rate and median income and thus produces problems of multicollinearity. As a result, we use a measure of unemployment within the African population – a measure that is highly correlated with general unemployment but not with our measures of poverty or income.

The data for the second triennial, however, show an opposite pattern for the poverty variable. The negative coefficient indicates that communes with higher rates of poverty produced fewer units per 1000 population, all other factors considered. Though we expected the two types of exclusion, class and ethnic, to operate in the same manner, they in fact operate in opposite fashion. Communes with few ethnic Africans developed fewer social housing units, in a pattern that is consistent with a desire to keep those ethnic populations lower. But, this pattern does not occur for poverty; communes with lower levels of poverty are, all other things being equal, building units at a higher rate than communes with higher levels of poverty.

Contrary to expectations and program design, communes that were penalized after the first triennial produced *fewer* units per 1000 population than other communes in the program, controlling for all other factors. This finding indicates a continued resistance on the part of these communes to building social housing and also suggests that the size of the fiscal penalty applied after the first triennial by the central government was not large enough to change local behavior.

Other relationships seen in the second triennial include negative associations between social housing production and homeownership rates (the higher the rate of owner occupancy, the lower the social housing production), rents (the higher the per square meter rents for housing the lower the social housing production), the size of elderly population (communes with relative more seniors built fewer units of social housing), vacancy rate, and poverty rate (higher poverty rate was associated with fewer units built).

Beginning with our analysis of the second triennial, we investigate whether the patterns seen in compliance with SRU goals differs by commune type. In particular, we hypothesize that communes located within the major metropolitan areas of France may be importantly different than other communes in how they respond to the SRU program mandates. In Table 19 we see that in terms of the rate of social housing production, there are only small differences across these categories of communes.<sup>54</sup>

Table 19: Mean production levels (per 1000 residents)

<i>Departement</i> category	Tri1	Tri2	Tri3	Tri4	Tri5
Metropolitan area	7.00	8.33	11.20	9.69	12.23
Large cities	7.05	7.87	9.07	10.62	11.42
Mid-sized cities	7.10	9.79	9.68	13.12	9.77
Rural or small cities	7.17	8.40	10.00	8.79	9.62
F	0.01	0.43	2.26	2.46	3.3
<i>p</i>	0.999	0.728	0.080	0.062	0.019

<sup>54</sup> If we look at the percentage of communes that met their goals or that performed poorly (met less than 25% of their goals), there is also no strong or consistent set of differences across communes by these different categories.

Nevertheless, we explore the question of whether the factors that are associated with program performance are different within or across these categories of communes. One set of analyses focuses on whether communes from large metropolitan areas are distinctive from other communes. These findings are found in the appendix. Models 1 and 2 in Table R2 show the results for our basic model segmented for these two groups of communes.

The results indicate that the ethnicity variable is statistically significant in both metropolitan areas and elsewhere. Rent, poverty rate, and the size of the senior population make a difference within metropolitan areas but not outside of them. The vote for leftist parties, though significant for the full sample, is not significant in either of the subsamples, indicating little variation in political party influence within the subsamples, though a significant effect across all communes. In all other cases, the relationships that held for the entire sample also hold for the two subsamples.

A second set of analyses explore the question of whether the Ile-de-France and PACA regions which account for the largest number of communes participating in the program, are distinctive. To examine whether the dynamics within these two regions are importantly different than the overall pattern, we ran additional models removing each one from the larger sample. Removing Ile-de-France from the analysis did not change the overall pattern, though some variables, such as rent, homeownership, poverty rate and the riots were no longer statistically significant (data not shown). The importance of ethnicity and leftist party vote remained, as did the impact of seniors. When PACA was removed from the larger sample, the pattern of results was identical to those of the larger sample (data not shown).

Tables 17 and 18 present the findings of the logistic regressions predicting to a commune's having met its program goals and predicting to low-performance in the program. Here we see similar result to those shown in earlier models. A proportionately larger senior population is associated with lower odds of meeting program goals (table 17, model 2). Communes with more social housing, however, have higher odds of meeting their productions goals in the second triennial period. Left-party strength is also associated with higher odds of high performance. The program penalty imposed at the end of the first triennial period was associated with lower odds of meeting program goals in the second triennial. This is consistent with the pattern found in the OLS model in which lower levels of production were found in communes that had been penalized after the first triennial.

Within metropolitan areas, larger senior populations were associated with lower odds of having met program goals. Vote for left parties was associated with higher odds of meeting program goals outside of metro areas, but not within (appendix, table RL2).

Low performance in Triennial 2 is analyzed in table 18, model 2. The odds of low performance were higher in communes that received the program penalty (*carence*) indicating in yet another way, the continuing resistance of communes to building social housing; communes that did poorly in the first triennial continued that performance in the second. Vacancy rate was significantly associated with low performance; communes with higher vacancy rates, all other factors controlled for, were more likely to be low-performers in the second triennial. Communes in large city *departements* had lower odds of being a low-performer relative to communes from metropolitan areas.

Patterns of low performance were marginally different in metro areas than they were elsewhere. Outside of metro areas, the size of the senior population was associated with higher odds of being a low performer, a pattern that is not seen within metropolitan areas (data not shown). Within metropolitan areas, communes with more ownership housing and with higher vacancy rates had greater odds of being a low-performer in Triennial 2.

Removing IDF changed the results very little. The variable for left party votes is not statistically significant within IDF, though it was across the entire sample of SRU communes (data not shown). Removing PACA from the sample produced no substantive changes from the findings for the entire sample (data not shown). This applies to the logistic regressions predicting to meeting goals and predicting to low performance.

### **Triennial 3**

Model 3 in table 16 presents the cross-sectional regression findings for the third triennial period. Most of the relationships mirror those described for the second triennial. In the third triennial period we introduce one additional explanatory variable that measures the degree to which a commune's EPCI engages in housing policy and planning. We hypothesize that communes that have membership in more active EPCIs will perform better in the SRU program and build more social housing units per 1000 population. That expectation is borne out. Model 3 shows the EPCI variable has a positive and significant relationship with social housing production in the program.

As in triennial 2, the number of riots that occurred in the *Département* in 2005 has a deflating effect on social housing production. In the third triennial, the program *carence* is not significantly associated with housing production rates. In the third triennial only the 2007 presidential vote for extreme right parties is associated with social housing production rates (data not shown). The vote for leftist (shown in model 3) and rightist parties (data not shown) do not achieve statistical significance though they are in the expected directions.

As in the second triennial, communes with fewer African residents produce fewer units of social housing. Measuring only Maghrebi residents and measuring only immigrants, the relationships are also significant, but at the more moderate  $p < .10$  level (data not shown). As in the second triennial, a larger population of seniors is associated with lower production levels.

Repeating another pattern from the second triennial, communes with lower levels of poverty developed social housing at a higher rate than other communes. Thus, we find no evidence in support of the class exclusion hypothesis in the third triennial.

Table R3 in the appendix show the results for the segmented groups of communes. Results for communes in the metro areas are listed in model 1 and the rest of the communes are described in model 2. Comparison of the two models shows that the influence of EPCIs and African population does not hold *within* these subcategories. The impact of the riots exists within metro areas and non-metro areas, however. Larger senior populations are important in metro areas ( $p < .10$ ) but that variable does not distinguish among communes outside of the country's largest metro areas.

Tables 17 and 18 show the results for the logistic regressions predicting to high- and low-performers for all communes. In the third triennial, as in the second, support for left parties in the previous presidential election increases the likelihood of meeting program goals and is associated

with lower odds of a commune being a low performer. Consistent with this, support for right parties was negatively associated with having met program goals (data not shown). The outcome of the 2008 local elections is also significantly associated with the odds of meeting program goals. Votes for leftist parties at the local level are strongly associated with higher odds of meeting program goals, while support for right parties is associated with lower odds (data not shown). Proximity to riots decreases the odds of meeting program goals, while greater levels of existing social housing increase those odds (model 3.4).

The EPCI variable is significantly associated with low performer status – communes with more active EPCIs are less likely to be low performers. Finally, consistent with previous results, communes with proportionately higher African populations are less likely to be low performers.

When the sample is segmented into metropolitan and non-metropolitan areas some patterns change. In each sub-sample the larger the senior population the greater the odds of low performance (table RL3 in the appendix). The impact of African population occurs only among non-metropolitan communes, while the EPCI affect is seen only among communes in metropolitan areas. The importance of left-party vote occurs in both sub-samples; the greater the vote for left parties, the lower the likelihood of low-performance.

As in the previous triennial, removing the PACA communes from the sample does not change any of the outcomes in the basic model. When we remove Il-de-France, however, the size of the senior population remains significant, but ethnicity, EPCI activity, and proximity to the 2005 riots are no longer statistically significant in the OLS equation predicting to rate of production (data not shown). In the logistic regressions related to meeting program goals, removing Il-de-France and/or PACA make little to no difference.

#### **Triennial 4**

Model 4 in tables 16 presents the findings for the fourth triennial period. The fourth triennial period covers the years 2011-2013. Though this period is 6 to 8 years after the 2005 riots, the riots still have an affect on social housing production for communes in the SRU program, reducing production for communes located in *Departements* that saw more rioting. The political orientation of the commune also continues to matter for SRU performance. The vote in the 2012 presidential election for left parties is positively associated with social housing production.

Regional planning activity in housing, as captured in the EPCI variable, is positively and significantly associated with social housing production in the fourth triennial, as it was in the third. Communes in more active EPCIs produced more social housing in this triennial period. The SRU programmatic sanction, *carence*, remains statistically insignificant.

The ethnic exclusion hypothesis is supported in the fourth triennial, as it was in the second and third. The coefficients for variables measuring percent of the population that is African (shown in model 4), percent from the Maghreb, and percent immigrant (data not shown), are all positively and significantly correlated with social housing production. Communes that have fewer Africans, fewer Maghrebi residents, fewer immigrants more generally, produced fewer social housing units per 1000 residents. In the fourth triennial, as in the previous two triennial periods, there is no

support for the class exclusion hypothesis; communes with lower poverty levels built social housing at higher rates than other communes.

The findings for the segmented samples indicate important differences in the dynamics occurring in the large metro areas compared to the rest of the country. Models 1 and 2 in appendix table R4 present the results. The ethnic exclusion hypothesis is supported for communes within the largest metro areas, but not outside of those areas. The positive impact of left votes and EPCI activity are also patterns repeated within metro areas but not among other communes. The 2005 riots, which are statistically significant in the overall sample, are not significantly associated with social housing production in either of the subsamples.

Removing Il-de-France and PACA do not alter the findings of the basic model relative to the effect of leftist vote, EPCI activity, and ethnic and class exclusion (data not shown).

The logistic regression predicting to a commune's having met the program goals for the fourth triennial period reveal that larger communes are more likely to meet their goals, as are communes with greater amounts of social housing (table 17, model 4). The presidential vote, as an indicator of the political leanings of a commune, is also significantly related to meeting program goals. Left-party votes are associated with greater probability of meeting goals, and votes for parties on the right reduce the odds of a commune meetings its goal. Communes that are located in EPCIs that are active in housing policy/planning have higher odds of meeting program goals.

The impact of population size and vote for left parties is seen within metropolitan areas (table RL4, appendix) but not outside of those areas. Removing PACA does not alter the patterns, though and removing Ile-de-France eliminates the significant impact of EPCIs and existing social housing. Among communes outside of IDF, the activities of EPCIs, and the amount of existing social housing are not associated with meeting program goals.

Population size, social housing, and EPCI initiatives predict to low-performance in the fourth triennial period; larger communes are less likely to be low performers, as are communes with active EPCI organizations (similar to the previous triennial), and communes with more existing social housing. Communes with larger senior populations are more likely to be low-performers. The effects of EPCI, population size, and seniors also occur within metropolitan areas. Outside of metro areas, there is no relationship between population size and percentage of seniors on the likelihood of low-performance. Inclusion or removal of IDF and PACA do not change the overall patterns for the impact of seniors, social housing, or EPCI activity.

### **Triennial 5**

Model 5 in table 16 presents the cross-sectional regression findings for the fifth and last triennial period that we analyze. In this period, we are able to add variables that measure the degree of demand for social housing in each commune. Both of these variables (*allocr15* and *app15*) are positive and significant, indicating that more social housing was built where the demand for it was greater.

Notably, the SRU program sanction, *carance*, is positive and significant in the fifth triennial, meaning that communes that were sanctioned after the fourth period produced more units per 1000

population than other communes in the fifth triennial. This is the first triennial period for which the *carance* variable has performed in the expected direction.

The political variables are not significant predictors of the rate of production, though votes for left parties in the 2012 presidential election both increase the odds that a commune met its fifth triennial goals and decreased the odds that a commune would be a low-performer (model 5 in table 17 and model 5 in table 18)

Two dynamics changed significantly in the fifth triennial period. Even ten years after, the riots of 2005 are significant in explaining the differential rate of social housing production among communes participating in the SRU program. In the fifth triennial period, however, the effect is positive; communes located in Departments that saw greater riot activity are now performing better than other communes in the program, all other factors being held constant.

Similarly, the coefficient for ethnicity switches direction in the fifth triennial, turning around the relationship that had been seen for the 2<sup>nd</sup>, 3<sup>rd</sup>, and 4<sup>th</sup> triennial periods. In the fifth triennial communes with larger African populations as a proportion of the total population, produce fewer social housing units per 1000 residents (model 1). This pattern occurs only in the communes in metropolitan areas. As in previous two triennial periods, ethnicity is not statistically significantly associated with rate of social housing production outside of the metro areas of the country. In communes outside of the five largest urban centers, in the fifth triennial, communes with the largest African populations as a proportion of all residents built the fewest social housing units per 1000 residents, all other factors held constant.

The class exclusion hypothesis is not supported for the full sample, the poverty rate is not significantly associated with social housing production rates. When looking only at communes outside of metro areas (table R5 in the appendix) the poverty rate is significantly and negatively associated with social housing production – communes with more poverty produced fewer units.

The importance of the relative size of the senior population continues in the fifth triennial. Communes with larger senior populations built fewer units. Models 5.2 and 5.3 reveal that this is pattern is duplicated among communes in metropolitan areas but not among participating communes outside of those areas.

The EPCI variable is not statistically significant for the entire sample of communes, but the findings for the segmented samples (table R5, appendix) provide an explanation. The EPCI variable is statistically significant and positive for communes within metro areas – communes with more active EPCIs produce social housing at higher rates than other communes, but the variable is significant and negative for communes outside of metro areas. In these communes, greater EPCI activity was related to lower rates of social housing production.

As in previous triennials, removing PACA from the sample does not alter the findings. When communes in Il-de-France are removed, the ethnicity and riot effects disappear, as does the importance of senior population (data not shown).

The logistic regressions (tables 17 and 18, model 5) indicate the effect of the *carance*, fulfilled the program objectives in the fifth triennial - increasing the odds of meeting program goals and significantly decreasing the likelihood that a commune will be a low-performer. Political support

for left parties is associated with higher odds of meeting goals and lower odds of being a low-performer. The variables measuring demand for social housing are also associated with higher odds of meeting program goals. Communes that are closer to the overall program threshold, as measured by percent of the housing stock that is social housing in 2015, were also more likely to meet program goals. Low performer status is less likely the greater the demand for social housing, and more likely the greater the senior population.

The segmented samples show scattered differences with the basic model. Among the variables that have proven significant in other triennials, the ethnicity and poverty variables are generally not associated with high- or low-performance in the program (table RL5, appendix). Communes that are closer to the program threshold for social housing are more likely to meet program goals, a pattern that occurs in the full sample as well as within the two sub-samples. Larger senior populations are associated with higher odds of low-performance across communes in metropolitan areas, but that pattern is not seen among communes outside of metro areas.

### 3. Panel analysis

In this section we take advantage of the longitudinal element of our data and conduct a panel analysis of social housing production and SRU program performance. Because we are using a fixed effects model, variables that do not change over time are excluded from the analysis. This means that the locational variables (proximity to ZUS, PRU, and the 2005 riots) are not included in the panel analysis. The regional variables are also excluded from the analysis for this same reasons. Finally, because our theoretical interest is in the role of ethnicity and we do not have the ethnicity data for the first triennial, our initial panel data, reported in table 20, model 1, covers only triennial periods 2 through 5. In order to examine the importance of regional planning efforts through the activities of EPCIs, we are obliged to look only at the final three triennial periods, 3, 4, and 5. These findings are reported in the second model in table 20.

The coefficients produced by this analysis measure the impact of *changes* in the independent variables. In some cases, the sign associated with a variable will be different in the panel analysis than what was seen in the cross-sectional analysis because the impact of a change is different than the impact of different levels across communes.

For example, the proportion of the population that are seniors was negatively associated with social housing production across most of the triennial periods. But, the fixed effects panel analysis indicates that changes in the percentage seniors is associated with greater social housing production. Conversely, though the amount of social housing already in a commune was typically positively associated with meeting goals in the cross-sectional analyses, changes in the social housing rates are negatively associated with production in the panel analysis.

The ethnicity variable measuring percentage of the population that is African, is negative in the panel analysis for the full samples. Communes that were increasing in African population produced fewer social housing units over the last four triennial periods (model 1). Models 2 and 3 in table P1 indicate that this exclusionary pattern is duplicated for communes within metro areas, but is reversed in communes outside of those areas. In these other communes, increases in ethnic African populations are associated with greater social housing production from one triennial to the next.

The program *carence* is statistically significant in model 1 of table R6, indicating that over the life of the program, as communes received the program penalty, they subsequently increased their social housing production. This pattern was the same for the two sub-segments of the data.

When we look at only the last three triennial periods in order to examine the influence of regional planning efforts (model 2), we see that the variable for EPCI activity is positive and significant for the full sample. Increases in planning activity at the regional level were associated with greater rates of social housing production (model 1). The EPCI variable itself is significant for communes within metro areas, but does not distinguish performance outside of metro areas. The *carence* variable is significant in both within metro areas and outside of them.

Table 20: Panel Analysis of Social Housing Production per 1000 Residents

Tri 2-5 ProdTrip	M1				M2				
	Coef.	Std. Err.	t	P>t	Coef.	Std. Err.	t	P>t	
lpop	-10.064	3.563	-2.82	**	-9.607	4.332	-2.22	*	
lmedinc	-0.549	14.29	-0.04		-27.36	19.506	-1.40		
povr	-0.543	0.362	-1.50		-0.200	0.465	-0.43		
pctsingpar	-0.899	0.384	-2.34	*	-1.624	0.526	-3.08	**	
pctsenior	0.543	0.149	3.65	***	0.651	0.249	2.61	**	
pctSH	-0.600	0.153	-3.92	***	-1.104	0.197	-5.59	***	
pctown	0.086	0.143	0.60		-0.063	0.216	-0.29		
rentsqm	0.528	0.233	2.27	*	1.231	0.389	3.16	**	
vacr	-0.625	0.195	-3.21	**	-0.806	0.258	-3.12	**	
pctleft	0.036	0.104	0.35		-0.055	0.110	-0.50		
pctAfr	-112.6	48.21	-2.34	*	-103.2	63.72	-1.62		
AfUnemp	3.764	3.450	1.09		5.282	4.406	1.20		
Carence	2.882	0.544	5.30	*	3.604	0.639	5.64	***	
EPCI					1.132	0.531	2.13	*	
tri3	-0.427	5.305	-0.08						
tri4	-0.789	6.129	-0.13		-1.667	3.870	-0.43		
tri5	1.878	7.734	0.24		-1.948	3.147	-0.62		
_cons	80.21	142.34	0.56		324.69	202.79	1.60		
R-sq:					R-sq:				
within = 0.1027					within = 0.1220				
between = 0.0015					between = 0.0001				
overall = 0.0043					overall = 0.0011				
F(16,2078)	14.87				F(16,1396)	12.12			

Prob > F	0	Prob > F	0
corr(u_i, Xb) = -0.8982		corr(u_i, Xb) = -0.9083	

#### 4. Summary

We utilized two different regression approaches to examine rates of social housing production under the SRU program, a series of cross-sectional analyses and panel.

**Class Exclusion.** We measured class exclusion by looking at how the poverty rate was associated with social housing production. In the second, third, and fourth triennial periods the poverty rate of communes was negatively associated with the rate of social housing production. Communes with more poverty produced fewer units. This type of exclusion is opposite the pattern seen for ethnicity, in which communes with few African ethnics produced fewer units. The poverty variable was never associated with program performance, either meeting goals or being a low-performer.

**Housing characteristics.** We controlled for a number of housing stock and market characteristics as well. Specifically, we controlled for rent per square meter, the percentage of the housing stock in the commune that was social housing, the percentage owner occupied housing, and the vacancy rate. The only factor among these that was consistently associated with program outcomes was the social housing measure. Communes with more social housing are closer to the overall program threshold. This factor was found to be positively associated with a commune having met its goals in all of the triennial periods. All other factors held constant, communes with more social housing to begin with were more likely to meet their goals. As communes got closer to the overall program threshold, the rate of production (per 1000 residents) slowed, though their program performance (meeting goals) did not. In the fifth triennial we incorporated data on demand for social housing. The number of applications for social housing in a commune was associated with higher rates of production, greater odds of meeting program goals, and lower odds of being a low-performer.

**Population characteristics.** We included population characteristics as control measures in our analyses. The log of population was frequently associated with lower production rates, though inconsistently associated with high- or low-performance status. The senior population of communes was also consistently associated with social housing production; the more seniors in a commune the fewer units were produced and the less likely a commune was to have met their goals.

**Party strength.** The cross-sectional analyses generally showed that local politics matters. The strength of the local vote for left or for right presidential candidates was typically a significant factor related to social housing production. Often it affected the rate of production, but it also mattered for performance at the extremes – either fully meeting program goals or performing at an extremely low level (defined in our analysis as having produced fewer than 10% of their goal amount of social housing units). Changes within communes in vote for left or right candidates over time were not associated with social housing production (panel analysis).

***Ethnic Exclusion.*** This examination of social housing production under the SRU program found evidence of ethnic exclusionary practices among French communes. The cross-sectional analyses of the second, third, and fourth triennial periods revealed that communes with the fewest African residents constructed the fewest units of social housing. In many cases, this pattern emerged when the size of the Maghrebi population was used and/or the size of the immigrant population more generally. There was a significant shift in this dynamic in the fifth triennial, where the opposite pattern emerged, that communes with the highest percentage of African residents produced the fewest units. This pattern, however, was only seen in communes in the metropolitan areas of France.

***Riots.*** The reality and legacy of the 2005 riots was seen throughout this period. In triennial periods 2, 3, and 4, communes that were in *departements* that saw higher levels of rioting produced at lower rates. The association of the rioting with the social exclusion in the *grands ensembles* may have made local officials more reluctant to build social housing, even though they were compelled to do so by the SRU program. Interestingly, this pattern flipped between the 4<sup>th</sup> and 5<sup>th</sup> triennial periods. For the last period, communes in the riot-legacy *departements* produced more units than other communes. This pattern, however, was limited to communes outside of the five largest metropolitan centers.

***EPCI.*** We measured the degree to which the regional planning bodies (EPCIs) of the communes participating in the SRU program were engaged in housing-related regional planning during the triennial periods we studied. We were able to collect data for the third, fourth, and fifth triennials. Communes with more active EPCIs in the area of housing performed at a higher rate than communes that did not have this type of regional support in the third and fourth triennial periods. In the fifth triennial, EPCIs were a positive influence in metropolitan areas but not outside of those areas.

***Carence.*** The program penalty only produced the desired effect in the final triennial period. In the second triennial period, the *carence* was actually associated with lower performance, perhaps indicating that the communes that were penalized after the first triennial continued to lag in performance in the second period. In the third and fourth triennial periods the *carence* variable is not a significant factor, indicating that it played no role in program outcomes one way or the other. In the fifth (and for our analysis, final) triennial period, the *carence* was a strong and positive indicator – communes that had been penalized in the previous period produced higher rates of social housing in the fifth triennial. The French legislator and government significantly increased the amount of the fine and the range of penalties. Our data indicate that it produced the desired effect.

## 5. Perspectives d'approfondissement de l'analyse statistique

L'analyse statistique de la mise en œuvre de la loi SRU comporte plusieurs limites qu'il importe de souligner et qui feront l'objet de compléments ou de corrections dans la perspective de publications dans des revues scientifiques :

- Plusieurs variables indépendantes (population immigrée, EPCI, carence) n'ont pu être collectées pour la période triennale 2002-2004. L'interprétation des résultats se concentre donc sur les périodes subséquentes.

- Deux variables importantes pour caractériser le statut social et résidentiel des communes n'ont pas été prises en compte, et devront l'être en vue de publications ultérieures : le potentiel financier par habitant des communes qui renseigne sur leur « richesse fiscale » et les prix du foncier (cette dernière variable est néanmoins abordée dans l'enquête qualitative).

- L'analyse quantitative met en évidence l'existence de mécanismes « d'exclusion ethno-raciale » : les communes abritant le moins de ménages immigrés originaires du continent africain sont également les moins performantes en termes de production sociale. Toutefois, les données recueillies ne portent que sur la présence des ménages immigrés au sein des communes « SRU » et non sur la composition ethnique de leur environnement. L'analyse pourrait donc être enrichie en prenant aussi en compte l'influence éventuelle de l'immigration d'origine africaine présente dans l'agglomération ou l'aire urbaine d'appartenance des communes « SRU ».

- Des améliorations peuvent être apportées à la variable des révoltes urbaines de l'automne 2005. Si l'analyse met en évidence une corrélation négative le respect des objectifs des communes « SRU » et l'intensité locale de ce mouvement social d'envergure, l'échelle retenue pour apprécier l'impact de la révolte des populaires, celle du département d'appartenance de la commune « SRU », constitue une maille sans doute trop large qu'il conviendrait de resserrer.

- L'indice composite traduisant les compétences exercées par les EPCI pourrait être enrichi par la prise en compte des compétences « plan local d'urbanisme » et « constitution de réserves foncières ». Il conviendra surtout de dépasser une approche du rôle des EPCI par le seul prisme des compétences juridiques, lesquelles ne renseignent pas forcément sur leur exercice effectif. Nous explorerons la possibilité d'intégrer une information sur les budgets effectivement consacrés par les EPCI à la politique en faveur du logement social.

- Enfin, un classement des communes soumises à la loi SRU a été opéré en fonction de leur appartenance ou non à des départements « métropolitains », définis comme ceux dont la majorité de la population vit dans les 15 aires urbaines (au sens de l'Insee) les plus peuplées. Une typologie fondée sur la distinction entre villes-centres, communes de banlieues, communes rurales et communes isolées devra être testée.

## Appendix

Table A1. Number of consecutive years in the program, by triennial periods

	2002-2004 (Tri1)	2005-2007 (Tri2)	2008-2010 (Tri3)	2011-2013 (Tri4)	2014-2016 (Tri5)
5th consecutive triennial period	0	0	0	0	615
4th consecutive triennial period	0	0	0	638	7
3rd consecutive triennial period	0	0	683	7	198
2nd consecutive triennial period	0	705	13	208	111
1st triennial period	720	23	249	119	224
not in the program	540	532	315	288	105
total	1,260	1,260	1,260	1,260	1,260

Figure A1. Participation in the program, by triennial periods.

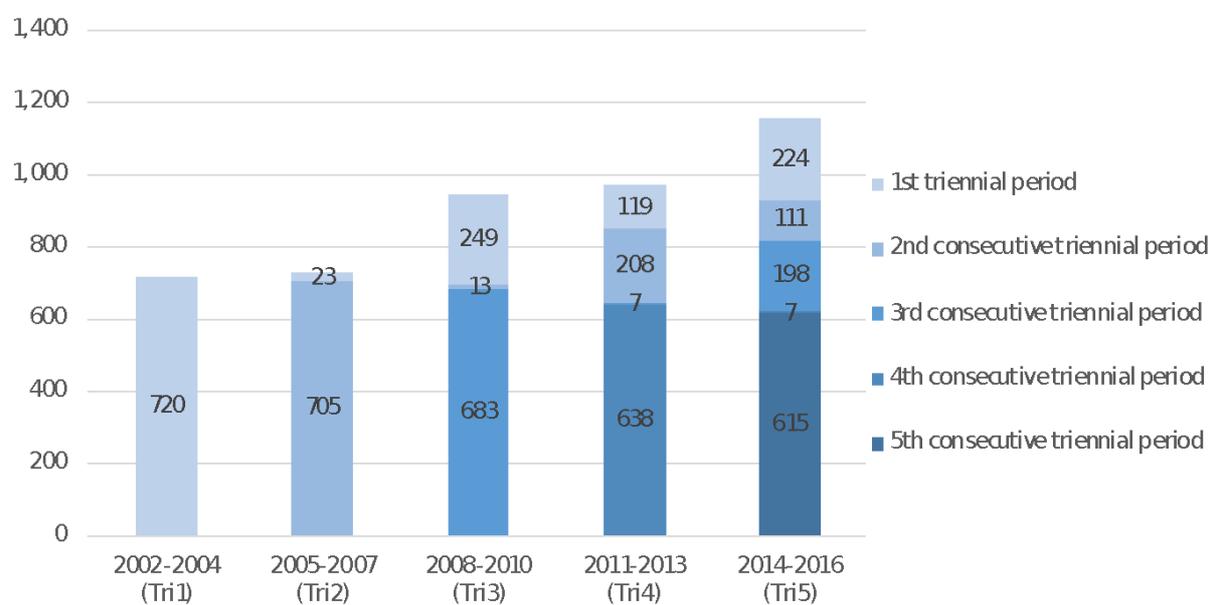
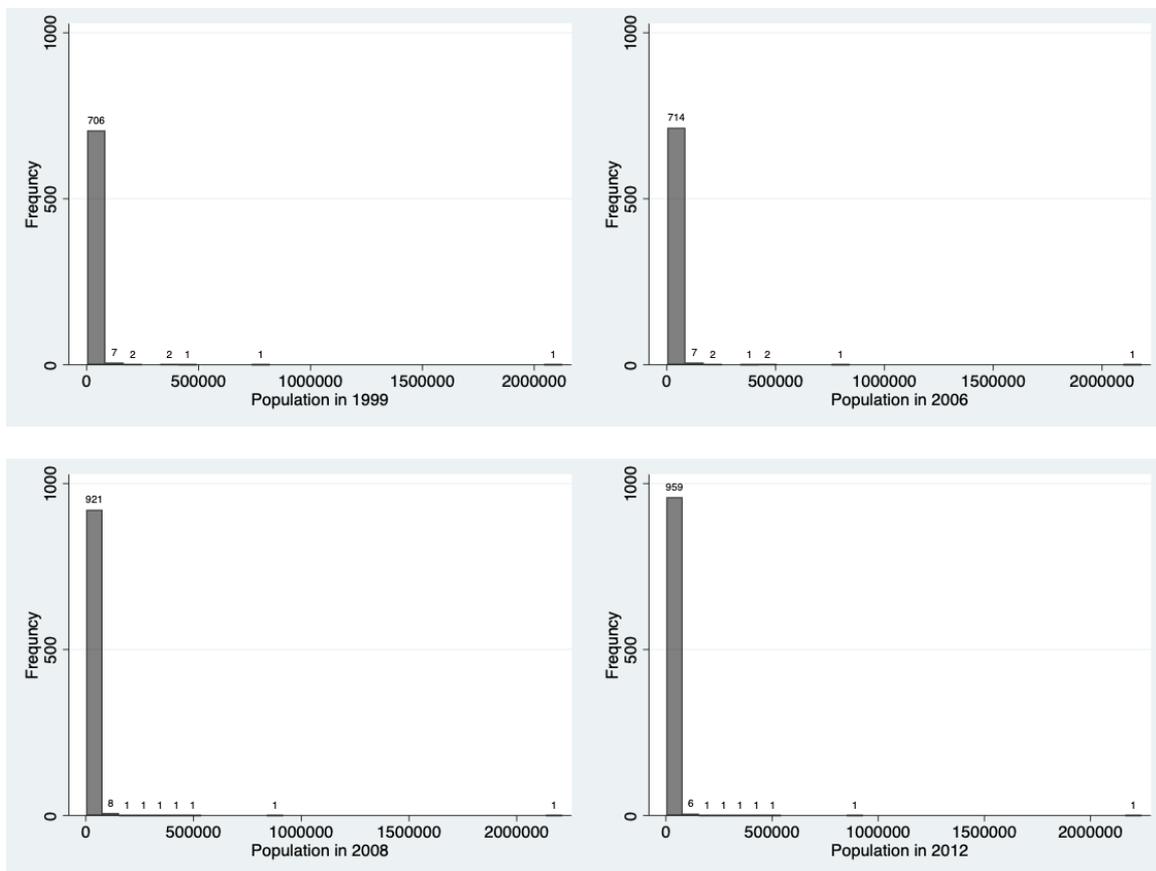


Table A2. Population of participant communes, by triennial periods.

<i>Population</i>	<i>Observation</i>	<i>Mean</i>	<i>SD</i>	<i>Min</i>	<i>Max</i>
<i>Tri1 (1999)</i>	719	17,746	89,636	1,519	2,125,246
<i>Tri2 (2006)</i>	728	18,588	92,111	1,705	2,181,371
<i>Tri3 (2008)</i>	936	15,519	81,975	1,680	2,211,297
<i>Tri4 (2012)</i>	972	15,320	81,460	1,634	2,240,621
<i>Tri5 (2015)</i>	1,148	15,574	75,193	1,486	2,206,488

Figure A2. Population of participant communes.



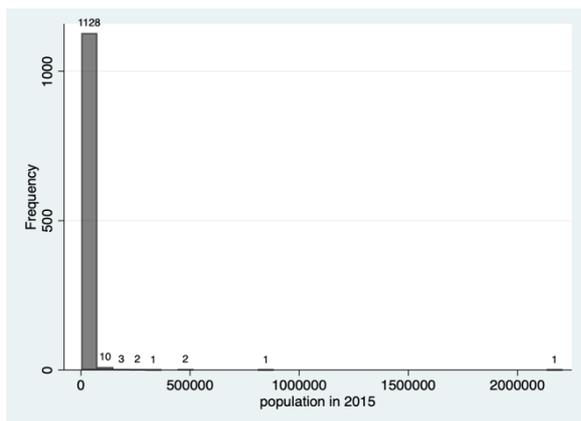


Table A3. Median income of participant communes, by triennial periods.

<i>median income</i>	<i>Observation</i>	<i>Mean</i>	<i>SD</i>	<i>Min</i>	<i>Max</i>
<i>Tri1 (2001)</i>	715	8,007	1,758	4,602	17,264
<i>Tri2 (2005)</i>	723	13,513	2,844	8,211	27,235
<i>Tri3 (2009)</i>	931	18,431	3,677	10,806	38,351
<i>Tri4 (2011)</i>	968	18,981	3,755	11,265	38,628
<i>Tri5 (2015)</i>	1,146	20,650	4,040	12,319	42,206

Table A4. Poverty rate of participant communes, by triennial periods.

<i>poverty rate</i>	<i>Observation</i>	<i>Mean</i>	<i>SD</i>	<i>Min</i>	<i>Max</i>
<i>Tri1 (2001)</i>	715	2.02	1.73	0.29	25.26
<i>Tri2 (2005)</i>	723	10.48	4.91	2.89	31.02
<i>Tri3 (2009)</i>	931	11.01	4.87	2.37	32.46
<i>Tri4 (2011)</i>	968	11.38	4.89	3.48	32.76
<i>Tri5 (2015)</i>	1,146	11.62	5.09	2.31	35.22

Table A5. Percentage of single-parent families of participant communes, by triennial periods.

<i>% single-parent families</i>	<i>Observation</i>	<i>Mean</i>	<i>SD</i>	<i>Min</i>	<i>Max</i>
<i>Tri1 (2001)</i>	715	9.37	1.73	4.92	15.90
<i>Tri2 (2005)</i>	723	8.47	1.49	4.25	13.59
<i>Tri3 (2009)</i>	931	9.07	1.61	4.39	14.40
<i>Tri4 (2011)</i>	966	9.19	1.58	3.37	15.19
<i>Tri5 (2015)</i>	1,143	9.77	1.71	4.55	15.42

Table A6. Percentage of senior population of participant communes, by triennial periods.

<i>% seniors</i>	<i>Observation</i>	<i>Mean</i>	<i>SD</i>	<i>Min</i>	<i>Max</i>
<i>Tri1 (2001)</i>	715	32.36	6.41	5.93	58.08
<i>Tri2 (2005)</i>	723	33.73	6.30	6.68	58.17
<i>Tri3 (2009)</i>	931	37.53	6.72	8.74	62.85
<i>Tri4 (2011)</i>	966	38.53	6.81	10.78	65.67
<i>Tri5 (2015)</i>	1,143	39.95	7.14	14.01	68.06

Table A7. Number of housing units of participant communes, by triennial periods.

<i># of housing units</i>	<i>Observation</i>	<i>Mean</i>	<i>SD</i>	<i>Min</i>	<i>Max</i>
<i>Tri1 (2001)</i>	715	9,593	56,826	540	1,379,954
<i>Tri2 (2005)</i>	723	9,853	56,848	601	1,381,216
<i>Tri3 (2009)</i>	931	8,461	50,266	644	1,382,505
<i>Tri4 (2012)</i>	971	8,208	48,432	43	1,357,081
<i>Tri5 (2015)</i>	1,143	8,164	44,707	487	1,394,188

Table A8. Percentage of social housing of participant communes, by triennial periods.

<i>% of social housing</i>	<i>Observation</i>	<i>Mean</i>	<i>SD</i>	<i>Min</i>	<i>Max</i>
<i>Tri1 (2001)</i>	<i>715</i>	<i>8.64</i>	<i>5.57</i>	<i>0.00</i>	<i>39.61</i>
<i>Tri2 (2005)</i>	<i>723</i>	<i>8.91</i>	<i>5.48</i>	<i>0.00</i>	<i>39.83</i>
<i>Tri3 (2009)</i>	<i>931</i>	<i>8.34</i>	<i>5.30</i>	<i>0.00</i>	<i>40.85</i>
<i>Tri4 (2011)</i>	<i>966</i>	<i>8.10</i>	<i>5.21</i>	<i>0.00</i>	<i>40.59</i>
<i>Tri5 (2015)</i>	<i>1,143</i>	<i>9.92</i>	<i>5.79</i>	<i>0.00</i>	<i>42.67</i>

Table A9. Percentage of owner-occupied housing of participant communes, by triennial periods.

<i>% of owner-occupied housing</i>	<i>Observation</i>	<i>Mean</i>	<i>SD</i>	<i>Min</i>	<i>Max</i>
<i>Tri1 (2001)</i>	<i>715</i>	<i>68.37</i>	<i>11.22</i>	<i>32.36</i>	<i>91.56</i>
<i>Tri2 (2005)</i>	<i>723</i>	<i>68.48</i>	<i>10.92</i>	<i>31.35</i>	<i>92.29</i>
<i>Tri3 (2009)</i>	<i>931</i>	<i>68.88</i>	<i>9.88</i>	<i>31.83</i>	<i>91.24</i>
<i>Tri4 (2012)</i>	<i>971</i>	<i>68.19</i>	<i>9.83</i>	<i>32.09</i>	<i>89.94</i>
<i>Tri5 (2015)</i>	<i>1,143</i>	<i>66.41</i>	<i>9.91</i>	<i>31.67</i>	<i>88.91</i>

Table A10. Percentage of left voters (presidential elections) of participant communes.

<i>% of left voters</i>	<i>Observation</i>	<i>Mean</i>	<i>SD</i>	<i>Min</i>	<i>Max</i>
<i>Tri1(2002)</i>	<i>720</i>	<i>40.43</i>	<i>8.37</i>	<i>0.00</i>	<i>64.56</i>
<i>Tri3(2007)</i>	<i>936</i>	<i>33.43</i>	<i>7.39</i>	<i>9.30</i>	<i>59.47</i>
<i>Tri4(2012)</i>	<i>972</i>	<i>41.88</i>	<i>7.42</i>	<i>16.60</i>	<i>64.39</i>
<i>Tri5(2017)</i>	<i>1,148</i>	<i>25.12</i>	<i>5.61</i>	<i>5.87</i>	<i>43.65</i>

Table A11. Proximity to nearest ZUS.

	<i>Freq.</i>	<i>Percent</i>
<i>0. others</i>	530	42.33
<i>1. adjacent to ZUS neighborhood(s)</i>	583	46.57
<i>2. contain ZUS neighborhood(s)</i>	139	11.10
<i>Total</i>	1,252	100.00

Table A12. Housing-related EPCI initiatives in Tri3.

<i>Number of social housing-related initiatives in Tri3</i>	<i>Freq.</i>	<i>Percent</i>
0	130	13.89
1	121	12.93
2	145	15.49
3	500	53.42
4	40	4.27
<i>total</i>	936	100

Table A13. Housing-related EPCI initiatives in Tri4.

<i>Number of social housing-related initiatives in Tri4</i>	<i>Freq.</i>	<i>Percent</i>
0	99	10.19
1	96	9.88
2	202	20.78
3	540	55.56
4	35	3.60
<i>Total</i>	972	100

Table A14. Housing-related EPCI initiatives in Tri5.

<i>Number of social housing-related initiatives in Tri5</i>	<i>Freq.</i>	<i>Percent</i>
0	110	9.52
1	105	9.09
2	195	16.88
3	700	60.60
4	45	3.90
<i>Total</i>	<i>1155</i>	<i>100</i>

Table A15: Low performance, by region by triennial

	Tri1					Tri2					Tri3					Tri4					Tri5				
	lowp	pct	totl	pct	ratio	lowp	pct	totl	pct	ratio	lowp	pct	totl	pct	ratio	lowp	pct	totl	pct	ratio	lowp	pct	total	pct.	ratio
Ile-de-France	55	0.31	180	0.25	1.24	28	0.22	181	0.25	0.90	22	0.20	185	0.20	1.00	19	0.14	185	0.19	0.72	34	0.23	254	0.22	1.02
Centre Val-de-Loire	2	0.01	23	0.03	0.35	2	0.02	23	0.03	0.51	2	0.02	22	0.02	0.77	7	0.05	24	0.02	2.04	2	0.01	27	0.02	0.57
Bourgogne Franche Comte	1	0.01	8	0.01	0.51	2	0.02	8	0.01	1.46	1	0.01	16	0.02	0.53	1	0.01	12	0.01	0.58	1	0.01	12	0.01	0.64
Normandie	0	0.00	7	0.01	0.00	0	0.00	7	0.01	0.00	0	0.00	11	0.01	0.00	1	0.01	8	0.01	0.87	1	0.01	12	0.01	0.64
Hauts-de-France	14	0.08	54	0.08	1.05	2	0.02	51	0.07	0.23	5	0.05	57	0.06	0.74	7	0.05	52	0.05	0.94	9	0.06	71	0.06	0.97
Grand Est	14	0.08	53	0.07	1.07	6	0.05	63	0.09	0.55	1	0.01	61	0.07	0.14	15	0.11	48	0.05	2.19	6	0.04	56	0.05	0.82
PDL	4	0.02	36	0.05	0.45	3	0.02	37	0.05	0.47	3	0.03	54	0.06	0.47	2	0.01	49	0.05	0.29	3	0.02	57	0.05	0.40
Bretagne	1	0.01	23	0.03	0.18	2	0.02	23	0.03	0.51	4	0.04	69	0.07	0.49	9	0.06	70	0.07	0.90	8	0.05	71	0.06	0.86
Nouvelle Aquitaine	13	0.07	79	0.11	0.67	9	0.07	79	0.11	0.66	9	0.08	91	0.10	0.83	12	0.09	107	0.11	0.78	20	0.13	120	0.10	1.27
Occitanie	10	0.06	60	0.08	0.68	16	0.13	64	0.09	1.46	22	0.20	121	0.13	1.53	18	0.13	137	0.14	0.92	14	0.09	146	0.13	0.73
Auvergne-Rhône-Alpes	14	0.08	97	0.13	0.59	11	0.09	93	0.13	0.69	9	0.08	114	0.12	0.67	12	0.09	133	0.14	0.63	13	0.09	161	0.14	0.62
PACA	49	0.28	100	0.14	1.99	44	0.35	99	0.14	2.59	33	0.30	135	0.14	2.06	36	0.26	147	0.15	1.71	40	0.26	166	0.14	1.84

lowp = number of communes producing fewer than 25% of goal

pct = column percentage

totl = number of communes participating in the program

ratio = (pct of lowp) / (pct of totl). Values of greater than 1 indicate over-representation among low performers of communes in a given region

TABLE 16: Social Housing Production per 1000

TRI 1 Prod/1000	M1				TRI 2 Prod/1000	M2				TRI3 Prod/1000	M3				TRI 4 Prod/1000	M4				TRI 5 Prod/1000	M5			
	Coef.	Std. Err.	t	P		Coef.	Std. Err.	t	P		Coef.	Std. Err.	t	P		Coef.	Std. Err.	t	P		Coef.	Std. Err.	t	P
AdjZUS	-0.416	0.804	-0.52			-0.363	0.795	-0.46			-0.412	0.949	-0.43			0.116	0.772	0.15			-1.008	0.795	-1.27	
ContZUS	0.530	1.218	0.44			-1.666	1.242	-1.34			0.638	1.513	0.42			1.724	1.371	1.26			2.169	1.441	1.50	
PNRU	-0.014	0.061	-0.23			0.088	0.060	1.46			0.049	0.070	0.70			-0.112	0.041	-2.75 **			0.004	0.043	0.10	
lpop99	-0.560	0.586	-0.96		lpop06	-1.356	0.608	-2.23 *		lpop08	-2.093	0.704	-2.97 **		lpop12	-2.303	0.626	-3.68 ***		lpop15	-1.526	0.683	-2.23 *	
povr01	0.297	0.242	1.22		povr05	-0.317	0.147	-2.16 *		povr09	-0.301	0.181	-1.66 +		povr11	-0.389	0.144	-2.71 **		povr15	-0.133	0.155	-0.86	
pctsingpar01	0.206	0.267	0.77		pctsingpar05	-0.163	0.321	-0.51		pctsingpar09	0.056	0.377	0.15		pctsingpar11	-0.26	0.324	-0.8		pctsingpar15	-0.076	0.326	-0.23	
pctsenior01	-0.240	0.067	-3.61 ***		pctsenior05	-0.192	0.074	-2.59 **		pctsenior09	-0.174	0.090	-1.94 *		pctsenior11	-0.008	0.076	-0.1		pctsenior15	-0.190	0.079	-2.41 *	
rentsqm01	-0.035	0.088	-0.40		rentsqm05	-0.139	0.056	-2.50 *		rentsqm09	-0.084	0.060	-1.39		rentsqm11	0.101	0.052	1.96 *		rentsqm15	0.078	0.050	1.57	
pctSH01	0.042	0.091	0.47		pctSH05	-0.215	0.092	-2.33 *		pctSH09	-0.040	0.110	-0.36		pctSH11	-0.093	0.097	-0.95		pctSH15	-0.124	0.111	-1.12	
pctown01	-0.031	0.060	-0.52		pctown05	-0.234	0.062	-3.79 ***		pctown09	-0.136	0.079	-1.72 +		pctown12	-0.026	0.065	-0.4		pctown15	-0.040	0.081	-0.49	
vacr01	0.032	0.186	0.17		vacr05	-0.493	0.207	-2.38 *		vacr09	-0.314	0.240	-1.31		vacr12	-0.138	0.19	-0.73		vacr15	0.170	0.219	0.78	
pctleft01	-0.055	0.060	-0.92		pctleft02	0.137	0.059	2.31 *		pctleft07	0.047	0.077	0.62		pctleft12	0.162	0.061	2.65 **		pctleft15	0.036	0.065	0.56	
					Carence_t1	-2.155	0.936	-2.30 *		Carence_t2	0.878	0.956	0.92		Carence_t3	-0.623	0.902	-0.69		Carence_t4	1.517	0.917	1.65 +	
					Riots05	-0.007	0.003	-2.13 *		Riots05	-0.008	0.004	-1.93 *		Riots05	-0.011	0.003	-3.05 **		Riots05	0.008	0.004	2.10 *	
					pctAfr06	67.373	25.523	2.64 **		pctAfr09	61.241	30.130	2.03 *		pctAfr11	75.726	26.925	2.81 **		pctAfr15	-62.59	27.23	-2.30 *	
					AfUnemp06	4.055	4.413	0.92		AfUnemp09	1.274	5.341	0.24		AfUnemp11	-2.189	4.441	-0.49		AfUnemp15	1.638	4.267	0.38	
									EPCI_t3	0.769	0.357	2.16 *		EPCI_t4	0.689	0.341	2.02 *		EPCI_t5	0.338	0.373	0.91		
																				SHapps15	0.023	0.007	3.45 **	
																				SHalloc15	0.178	0.068	2.63 **	
CVL	1.272	2.474	0.51			-5.635	2.665	-2.11 *			-5.842	3.135	-1.86 +			-3.452	2.871	-1.20			-0.989	2.988	-0.33	
BFC	5.675	3.462	1.64			-5.318	3.518	-1.51			18.899	10.379	1.82 +			-0.239	3.322	-0.07			-1.838	3.823	-0.48	
Normandie	4.073	3.653	1.12			-0.019	3.687	-0.01			-2.248	4.636	-0.48			-1.412	3.882	-0.36			-5.587	4.608	-1.21	
HdF	0.244	2.344	0.10			-2.035	2.545	-0.80			-2.877	2.997	-0.96			12.108	2.551	4.25 ***			-2.094	2.705	-0.77	
Grand Est	0.563	2.112	0.27			-3.821	2.243	-1.70 +			-5.415	2.564	-2.11 *			1.631	2.487	0.66			-1.287	2.548	-0.51	
PDL	0.646	2.227	0.29			-6.541	2.471	-2.65 **			-0.732	2.926	-0.25			4.933	2.488	1.98 *			-1.663	2.615	-0.64	
Bretagne	4.048	2.570	1.58			-1.963	2.798	-0.70			0.365	3.248	0.11			2.591	2.429	1.07			-0.604	2.594	-0.23	
Nouvelle Aquitai	0.891	1.835	0.49			-6.208	2.121	-2.93 **			-2.896	2.512	-1.15			4.526	2.175	2.08 *			6.945	2.267	3.06 **	
Occitanie	0.578	1.845	0.31			-4.360	1.988	-2.19 *			-1.468	2.376	-0.62			8.060	1.985	4.06 ***			4.299	2.072	2.08 *	
AURA	0.743	1.571	0.47			-6.510	1.692	-3.85 ***			-3.413	1.997	-1.71 +			3.613	1.774	2.07 *			0.334	1.822	0.18	
PACA	-2.869	1.831	-1.57			-6.795	2.021	-3.36 ***			-5.773	2.339	-2.47 *			2.280	1.959	1.16			0.528	2.031	0.26	
_cons	22.016	9.879	2.23 *			55.771	9.879	5.65 ***			51.979	12.017	4.33 **			25.851	10.314	2.51 *			27.570	11.500	2.40 *	
Number of obs	714				Number of obs	700				Number of obs	681				Number of obs	838				Number of obs	914			
F(23, 690)	2.05				F(27, 672)	5.06				F(28, 652)	2.97				F(28, 798)	4.57				F(30, 872)	4.28			
Prob > F	0.003				Prob > F	0.000				Prob > F	0.000				Prob > F	0				Prob > F	0			
R-squared	0.064				R-squared	0.169				R-squared	0.113				R-squared	0.14				R-squared	0.13			
Adj R-squared	0.033				Adj R-squared	0.136				Adj R-squared	0.075				Adj R-squared	0.11				Adj R-squared	0.10			

TABLE 16: Social Housing Production per 1000

M1				M2				M3				M4				M5						
TRI 1				TRI 2				TRI3				TRI 4				TRI 5						
Prod/1000	Coef.	Std. Err.	t	Prod/1000	Coef.	Std. Err.	t	Prod/1000	Coef.	Std. Err.	t	Prod/1000	Coef.	Std. Err.	t	Prod/1000	Coef.	Std. Err.	t	P		
AdjZUS	-0.416	0.804	-0.52		-0.363	0.795	-0.46		-0.412	0.949	-0.43		0.116	0.772	0.15		-1.008	0.795	-1.27			
ContZUS	0.530	1.218	0.44		-1.666	1.242	-1.34		0.638	1.513	0.42		1.724	1.371	1.26		2.169	1.441	1.50			
PNRU	-0.014	0.061	-0.23		0.088	0.060	1.46		0.049	0.070	0.70		-0.112	0.041	-2.75 **		0.004	0.043	0.10			
lpop99	-0.560	0.586	-0.96	lpop06	-1.356	0.608	-2.23 *	lpop08	-2.093	0.704	-2.97 **	lpop12	-2.303	0.626	-3.68 ***	lpop15	-1.526	0.683	-2.23 *			
povr01	0.297	0.242	1.22	povr05	-0.317	0.147	-2.16 *	povr09	-0.301	0.181	-1.66 +	povr11	-0.389	0.144	-2.71 **	povr15	-0.133	0.155	-0.86			
pctsingpar01	0.206	0.267	0.77	pctsingpar05	-0.163	0.321	-0.51	pctsingpar09	0.056	0.377	0.15	pctsingpar11	-0.26	0.324	-0.8	pctsingpar15	-0.076	0.326	-0.23			
pctsenior01	-0.240	0.067	-3.61 ***	pctsenior05	-0.192	0.074	-2.59 **	pctsenior09	-0.174	0.090	-1.94 *	pctsenior11	-0.008	0.076	-0.1	pctsenior15	-0.190	0.079	-2.41 *			
rentsqm01	-0.035	0.088	-0.40	rentsqm05	-0.139	0.056	-2.50 *	rentsqm09	-0.084	0.060	-1.39	rentsqm11	0.101	0.052	1.96 *	rentsqm15	0.078	0.050	1.57			
pctSH01	0.042	0.091	0.47	pctSH05	-0.215	0.092	-2.33 *	pctSH09	-0.040	0.110	-0.36	pctSH11	-0.093	0.097	-0.95	pctSH15	-0.124	0.111	-1.12			
pctown01	-0.031	0.060	-0.52	pctown05	-0.234	0.062	-3.79 ***	pctown09	-0.136	0.079	-1.72 +	pctown12	-0.026	0.065	-0.4	pctown15	-0.040	0.081	-0.49			
vacr01	0.032	0.186	0.17	vacr05	-0.493	0.207	-2.38 *	vacr09	-0.314	0.240	-1.31	vacr12	-0.138	0.19	-0.73	vacr15	0.170	0.219	0.78			
pctleft01	-0.055	0.060	-0.92	pctleft02	0.137	0.059	2.31 *	pctleft07	0.047	0.077	0.62	pctleft12	0.162	0.061	2.65 **	pctleft15	0.036	0.065	0.56			
				Carence_t1	-2.155	0.936	-2.30 *	Carence_t2	0.878	0.956	0.92	Carence_t3	-0.623	0.902	-0.69	Carence_t4	1.517	0.917	1.65 +			
				Riots05	-0.007	0.003	-2.13 *	Riots05	-0.008	0.004	-1.93 *	Riots05	-0.011	0.003	-3.05 **	Riots05	0.008	0.004	2.10 *			
				pctAfr06	67.373	25.523	2.64 **	pctAfr09	61.241	30.130	2.03 *	pctAfr11	75.726	26.925	2.81 **	pctAfr15	-62.59	27.23	-2.30 *			
				AfUnemp06	4.055	4.413	0.92	AfUnemp09	1.274	5.341	0.24	AfUnemp11	-2.189	4.441	-0.49	AfUnemp15	1.638	4.267	0.38			
								EPCI_t3	0.769	0.357	2.16 *	EPCI_t4	0.689	0.341	2.02 *	EPCI_t5	0.338	0.373	0.91			
															SHapps15	0.023	0.007	3.45 **				
															SHalloc15	0.178	0.068	2.63 **				
CVL	1.272	2.474	0.51		-5.635	2.665	-2.11 *		-5.842	3.135	-1.86 +		-3.452	2.871	-1.20		-0.989	2.988	-0.33			
BFC	5.675	3.462	1.64		-5.318	3.518	-1.51		18.899	10.379	1.82 +		-0.239	3.322	-0.07		-1.838	3.823	-0.48			
Normandie	4.073	3.653	1.12		-0.019	3.687	-0.01		-2.248	4.636	-0.48		-1.412	3.882	-0.36		-5.587	4.608	-1.21			
HdF	0.244	2.344	0.10		-2.035	2.545	-0.80		-2.877	2.997	-0.96		12.108	2.551	4.25 ***		-2.094	2.705	-0.77			
Grand Est	0.563	2.112	0.27		-3.821	2.243	-1.70 +		-5.415	2.564	-2.11 *		1.631	2.487	0.66		-1.287	2.548	-0.51			
PDL	0.646	2.227	0.29		-6.541	2.471	-2.65 **		-0.732	2.926	-0.25		4.933	2.488	1.98 *		-1.663	2.615	-0.64			
Bretagne	4.048	2.570	1.58		-1.963	2.798	-0.70		0.365	3.248	0.11		2.591	2.429	1.07		-0.604	2.594	-0.23			
Nouvelle Aquitai	0.891	1.835	0.49		-6.208	2.121	-2.93 **		-2.896	2.512	-1.15		4.526	2.175	2.08 *		6.945	2.267	3.06 **			
Occitanie	0.578	1.845	0.31		-4.360	1.988	-2.19 *		-1.468	2.376	-0.62		8.060	1.985	4.06 ***		4.299	2.072	2.08 *			
AURA	0.743	1.571	0.47		-6.510	1.692	-3.85 ***		-3.413	1.997	-1.71 +		3.613	1.774	2.07 *		0.334	1.822	0.18			
PACA	-2.869	1.831	-1.57		-6.795	2.021	-3.36 ***		-5.773	2.339	-2.47 *		2.280	1.959	1.16		0.528	2.031	0.26			
_cons	22.016	9.879	2.23 *		55.771	9.879	5.65 ***		51.979	12.017	4.33 **		25.851	10.314	2.51 *		27.570	11.500	2.40 *			
Number of obs	714			Number of obs	700			Number of obs	681			Number of obs	838			Number of obs	914					
F(23, 690)	2.05			F(27, 672)	5.06			F(28, 652)	2.97			F(28, 798)	4.57			F(30, 872)	4.28					
Prob > F	0.003			Prob > F	0.000			Prob > F	0.000			Prob > F	0			Prob > F	0					
R-squared	0.064			R-squared	0.169			R-squared	0.113			R-squared	0.14			R-squared	0.13					
Adj R-squared	0.033			Adj R-squared	0.136			Adj R-squared	0.075			Adj R-squared	0.11			Adj R-squared	0.10					

TABLE 18: Low Performance (Achieving <25% of goals)

TRI 1 LowPerf1	M1				TRI 2 LowPerf2	M2				TRI3 LowPerf3	M3				TRI 4 LowPerf4	M4				TRI 5 LowPerf5	M5			
	OddsR	Std. Err.	z	P		OddsR	Std. Err.	z	P		OddsR	Std. Err.	z	P		OddsR	Std. Err.	z	P		OddsR	Std. Err.	z	P
AdjZUS	1.429	0.328	1.55			1.123	0.292	0.45			1.470	0.459	1.23			0.835	0.205	-0.73			1.110	0.259	0.45	
ContZUS	1.956	0.679	1.93	*		0.803	0.380	-0.46			2.248	1.198	1.52			0.558	0.321	-1.01			1.586	0.675	1.09	
PNRU	1.009	0.018	0.49			0.994	0.020	-0.31			0.989	0.025	-0.43			0.997	0.015	-0.19			0.998	0.014	-0.17	
lpop99	0.397	0.077	-4.78	***	lpop06	0.920	0.204	-0.38		lpop08	0.500	0.143	-2.42	*	lpop12	0.642	0.157	-1.81	+	lpop15	0.761	0.160	-1.29	
povr01	1.017	0.079	0.22		povr05	0.959	0.052	-0.77		povr09	1.023	0.066	0.35		povr11	1.014	0.049	0.30		povr15	0.974	0.047	-0.54	
pctsingpar01	0.962	0.074	-0.5		pctsingpar05	0.990	0.114	-0.08		pctsingpar09	1.252	0.175	1.61		pctsingpar11	1.124	0.130	1.01		pctsingpar15	1.090	0.114	0.82	
pctsenior01	1.032	0.020	1.58		pctsenior05	1.035	0.028	1.29		pctsenior09	1.055	0.035	1.62		pctsenior11	1.051	0.028	1.84	+	pctsenior15	1.043	0.026	1.67	+
rentsqm01	1.003	0.025	0.1		rentsqm05	0.982	0.019	-0.94		rentsqm09	0.985	0.021	-0.71		rentsqm11	0.972	0.018	-1.54		rentsqm15	1.013	0.015	0.83	
pctSH01	0.928	0.026	-2.69	**	pctSH05	0.969	0.035	-0.88		pctSH09	0.955	0.041	-1.08		pctSH11	0.939	0.033	-1.77	+	pctSH15	0.945	0.034	-1.57	
pctown01	0.973	0.017	-1.61		pctown05	1.023	0.023	1.05		pctown09	0.982	0.028	-0.61		pctown12	0.998	0.022	-0.09		pctown15	1.008	0.025	0.31	
vacr01	0.998	0.051	-0.04		vacr05	1.137	0.077	1.90	+	vacr09	1.019	0.084	0.23		vacr12	1.016	0.063	0.26		vacr15	1.004	0.064	0.06	
pctleft01	1.016	0.017	0.93		pctleft02	0.967	0.021	-1.53		pctleft07	0.941	0.027	-2.15	*	pctleft12	0.992	0.020	-0.40		pctleft15	0.967	0.019	-1.71	+
					Carence_t1	1.772	0.486	2.08	*	Carence_t2	1.131	0.349	0.40		Carence_t3	0.734	0.212	-1.07		Carence_t4	0.612	0.161	-1.87	+
					Riots05	1.000	0.001	0.32		Riots09	1.001	0.001	1.00		Riots05	1.002	0.001	1.35		Riots05	1.000	0.001	0.29	
					pctAfr06	0.005	0.046	-0.55		pctAfr09	0.000	0.000	-2.02	*	pctAfr11	14.78	130.19	0.31		pctAfr15	2957.3	23161.1	1.02	
					AfUnemp06	0.908	1.389	-0.06		AfUnemp09	0.848	1.486	-0.09		AfUnemp11	2.732	3.810	0.72		AfUnemp15	4.058	4.815	1.18	
									EPCI_t3	0.756	0.089	-2.37	*	EPCI_t4	0.685	0.074	-3.51	***	EPCI_t5	0.951	0.106	-0.45		
																			SHapps15	0.994	0.003	-2.25	*	
																			SHalloc15	0.979	0.021	-1.01		
CVL	0.204	0.181	-1.79	+		0.560	0.563	-0.58			1.183	1.316	0.15			4.793	4.015	1.87	+		0.573	0.691	-0.46	
BFC	0.197	0.228	-1.41			2.845	2.900	1.03								0.635	0.806	-0.36			0.683	0.846	-0.31	
Normandie																1.414	1.849	0.26			1.721	2.177	0.43	
Hdf	0.725	0.456	-0.51			0.224	0.233	-1.44			0.301	0.327	-1.10			0.704	0.589	-0.42			2.712	2.096	1.29	
Grand Est	0.569	0.331	-0.97			0.333	0.293	-1.25			0.128	0.163	-1.61			2.206	1.746	1.00			0.991	0.821	-0.01	
PDL	0.228	0.162	-2.08	*		0.603	0.549	-0.55			1.060	1.122	0.06			0.341	0.348	-1.05			0.493	0.485	-0.72	
Bretagne	0.086	0.099	-2.14	*		0.852	0.898	-0.15			1.354	1.605	0.26			1.107	0.919	0.12			1.588	1.283	0.57	
Nouvelle Aquitai	0.271	0.142	-2.48	*		1.141	0.851	0.18			0.607	0.552	-0.55			0.598	0.462	-0.67			1.909	1.294	0.95	
Occitanie	0.337	0.178	-2.06	*		2.728	1.743	1.57			1.735	1.362	0.70			0.671	0.457	-0.59			0.835	0.553	-0.27	
AURA	0.309	0.142	-2.56	**		0.763	0.441	-0.47			0.810	0.560	-0.30			0.567	0.382	-0.84			1.008	0.576	0.01	
PACA	1.772	0.879	1.15			3.861	2.473	2.11	*		1.488	1.146	0.52			1.845	1.196	0.94			1.994	1.202	1.15	
_cons	4649.6	13482	2.91	**		0.165	0.585	-0.51			98.760	465.043	0.98			4.150	15.515	0.38			0.392	1.452	-0.25	
Number of obs		707			Number of obs		693			Number of obs		674		Number of obs		838			Number of obs		914			
LR chi2(22)		116.08			LR chi2(26)		110.8		LR chi2(26)		72.37		LR chi2(28)		79.34		LR chi2(30)		64.91					
Prob > chi2		0			Prob > chi2		0		Prob > chi2		0		Prob > chi2		0		Prob > chi2		0.0002					
Pseudo R2		0.1463			Pseudo R2		0.1752		Pseudo R2		0.1524		Pseudo R2		0.1211		Pseudo R2		0.0894					
Log likelihood =		-338.7			Log likelihood =		-260.832		Log likelihood =		-201.23		Log likelihood =		-288.015		Log likelihood =		-330.419					

TABLE 19: Panel analysis of Social Housing Production per 1000

Tri Periods 2-5 ProdTrip	M1				Tri Periods 3-5 ProdTrip	M2			
	Coef.	Std. Err.	t	P		Coef.	Std. Err.	t	P
lpop	-10.064	3.563	-2.82	**	lpop	-9.607	4.332	-2.22	*
lmedinc	-0.549	14.297	-0.04		lmedinc	-27.362	19.506	-1.40	
povr	-0.543	0.362	-1.50		povr	-0.200	0.465	-0.43	
pctsingpar	-0.899	0.384	-2.34	*	pctsingpar	-1.624	0.526	-3.08	**
pctsenior	0.543	0.149	3.65	***	pctsenior	0.651	0.249	2.61	**
pctSH	-0.600	0.153	-3.92	***	pctSH	-1.104	0.197	-5.59	***
pctown	0.086	0.143	0.60		pctown	-0.063	0.216	-0.29	
rentsqm	0.528	0.233	2.27	*	rentsqm	1.231	0.389	3.16	**
vacr	-0.625	0.195	-3.21	**	vacr	-0.806	0.258	-3.12	**
pctleft	0.036	0.104	0.35		pctLeft	-0.055	0.110	-0.50	
pctAfr	-112.6	48.2	-2.34	*	pctAfr	-103.19	63.72	-1.62	
AfUnemp	3.764	3.450	1.09		AfUnemp	5.282	4.406	1.20	
Carence	2.882	0.544	5.30	*	Carence	3.604	0.639	5.64	***
					EPCI	1.132	0.531	2.13	*
tri3	-0.427	5.305	-0.08		tri3	-1.667	3.870	-0.43	
tri4	-0.789	6.129	-0.13		tri4	-1.948	3.147	-0.62	
tri5	1.878	7.734	0.24		tri5				
_cons	80.21	142.34	0.56		_cons	324.69	202.79	1.60	
R-sq:					R-sq:				
within = 0.1027					within = 0.1220				
between = 0.0015					between = 0.0001				
overall = 0.0043					overall = 0.0011				
F(16,2078)		14.87			F(16,1396)		12.12		
Prob > F		0			Prob > F		0		
corr(u_i, Xb) = -0.8982					corr(u_i, Xb) = -0.9083				

**Table R1**

TRI 1	M1				M2			
	Prod/1000 Coef.	Metro Areas Std. Err.	t	P	Prod/1000 Coef.	Non-Metro Areas Std. Err.	t	P
AdjZUS	-0.117	1.098	-0.11		-0.675	1.229	-0.55	
ContZUS	0.569	1.731	0.33		1.293	1.706	0.76	
PNRU	0.073	0.109	0.67		-0.076	0.068	-1.12	
lpop99	-0.483	0.758	-0.64		-1.789	1.063	-1.68	+
povr01	0.207	0.285	0.73		1.099	0.576	1.91	
pctsingpar01	0.360	0.340	1.06		-0.518	0.460	-1.13	
pctsenior01	-0.154	0.095	-1.63		-0.403	0.105	-3.84	***
rentsqm01	-0.187	0.116	-1.61		0.310	0.169	1.84	+
pctSH01	-0.020	0.124	-0.16		0.133	0.137	0.97	
pctown01	-0.148	0.085	-1.75	+	0.182	0.086	2.12	*
vacr01	-0.129	0.248	-0.52		0.304	0.298	1.02	
pctleft02	-0.038	0.088	-0.43		-0.107	0.088	-1.21	
BFC					2.975	3.136	0.95	
Normandie	3.535	5.074	0.70		2.763	4.527	0.61	
HdF	-3.276	3.258	-1.01		0.073	2.321	0.03	
Grand Est	-2.319	3.574	-0.65		-0.341	2.038	-0.17	
PDL	-1.330	2.792	-0.48		-2.796	2.789	-1.00	
Bretagne	2.425	4.326	0.56		1.796	2.556	0.70	
Nouvelle Aquitaine	-0.250	2.693	-0.09		-0.507	2.176	-0.23	
Occitanie	-2.284	2.305	-0.99		-0.755	2.886	-0.26	
AURA	-1.098	1.987	-0.55		-1.603	2.171	-0.74	
PACA	-5.714	2.351	-2.43	*	-3.203	3.124	-1.03	
_cons	31.364	14.122	2.22	*	22.846	14.499	1.58	
	Number of obs			474	Number of obs			240
	F(21, 452) =			1.740	F(22, 217) =			1.860
	Prob > F =			0.023	Prob > F =			0.014
	R-squared =			0.075	R-squared =			0.159
	Adj R-square =			0.032	Adj R-square =			0.073

**Table R2**

TRI 2	M1				M2			
	Prod/1000 Coef.	Metro Areas Std. Err.	t	P	Prod/1000 Coef.	Non-Metro Areas Std. Err.	t	P
AdjZUS	-0.232	1.086	-0.21		0.938	1.159	0.81	
ContZUS	-0.548	1.744	-0.31		-0.511	1.621	-0.32	
PNRU	0.213	0.107	1.99 *		0.053	0.062	0.86	
lpop06	-1.090	0.776	-1.40		-1.269	1.003	-1.27	
povr05	-0.444	0.207	-2.14 *		0.015	0.205	0.08	
pctsingpar05	0.032	0.420	0.08		-0.508	0.472	-1.08	
pctsenior05	-0.256	0.101	-2.52 *		-0.125	0.106	-1.18	
rentsqm05	-0.179	0.071	-2.54 *		-0.093	0.104	-0.89	
pctSH05	-0.276	0.122	-2.26 *		-0.224	0.132	-1.70 +	
pctown05	-0.296	0.086	-3.46 ***		-0.096	0.084	-1.14	
vacr05	-0.644	0.290	-2.22 *		-0.543	0.263	-2.06 *	
pctleft02	0.083	0.088	0.94		0.128	0.084	1.53	
Carence_t1	-1.961	1.141	-1.72 +		-2.274	1.672	-1.36	
Riots05	-0.011	0.005	-2.25 *		0.015	0.018	0.83	
pctAfr06	72.54	36.46	1.99 *		60.14	33.63	1.79 +	
AfUnemp06	0.935	6.662	0.14		9.126	4.969	1.84 +	
BFC					-0.345	2.881	-0.12	
Normandie	0.072	5.075	0.01		6.903	4.148	1.66 +	
HdF	-1.344	3.423	-0.39		1.531	2.460	0.62	
Grand Est	-8.493	3.561	-2.38 *		2.947	1.906	1.55	
PDL	-6.123	3.309	-1.85 +		-2.607	2.593	-1.01	
Bretagne	10.960	4.487	2.44 *		-2.893	2.409	-1.20	
Nouvelle Aquitaine	-9.065	3.050	-2.97 **		0.235	2.086	0.11	
Occitanie	-6.101	2.552	-2.39 *		1.689	2.872	0.59	
AURA	-5.830	2.075	-2.81 **		-1.522	2.144	-0.71	
PACA	-7.841	2.718	-2.89 **		-1.468	3.062	-0.48	
_cons	65.432	13.808	4.74 ***		33.06	13.82	2.39 *	
		Number of obs	467		Number of obs		233	
		F(23, 690)	5.35		F(26, 206) =		1.84	
		Prob > F	0.000		Prob > F =		0.01	
		R-squared	0.233		R-squared =		0.189	
		Adj R-squared	0.189		Adj R-squared =		0.086	

**Table R3**

TRI 3	M1				M2			
	Prod/1000	Metro Areas			Prod/1000	Non-Metro Areas		
	Coef.	Std. Err.	t	P	Coef.	Std. Err.	t	P
AdjZUS	0.532	1.300	0.41		0.512	1.334	0.38	
ContZUS	2.318	2.103	1.10		0.340	1.969	0.17	
PNRU	0.107	0.129	0.83		-0.031	0.068	-0.46	
lpop08	-2.750	0.886	-3.11 **		-0.646	1.195	-0.54	
povr09	-0.305	0.261	-1.17		-0.163	0.244	-0.67	
pctsingpar09	0.004	0.492	0.01		0.019	0.536	0.04	
pctsenior09	-0.211	0.122	-1.73 +		0.016	0.128	0.12	
rentsqm09	-0.103	0.077	-1.34		0.042	0.112	0.37	
pctSH09	0.022	0.145	0.15		-0.109	0.154	-0.71	
pctown09	-0.147	0.108	-1.37		-0.043	0.102	-0.42	
vacr09	-0.330	0.332	-1.00		0.069	0.306	0.23	
pctleft07	0.049	0.119	0.41		0.046	0.099	0.46	
Carence_t2	1.312	1.208	1.09		-1.743	1.516	-1.15	
Riots05	-0.017	0.006	-2.96 **		-0.047	0.021	-2.24 *	
pctAfr09	45.61	41.66	1.09		3.511	42.260	0.08	
AfUnemp09	11.66	8.398	1.39		0.369	5.541	0.07	
EPCI_t3	0.822	0.501	1.64		0.754	0.475	1.59	
BFC					22.817	7.624	2.99 **	
Normandie	-0.208	6.136	-0.03		-5.474	5.457	-1.00	
HdF	-2.865	4.031	-0.71		2.702	2.976	0.91	
Grand Est	-7.556	4.159	-1.82 **		0.405	2.161	0.19	
PDL	-5.175	4.034	-1.28		5.096	2.892	1.76 +	
Bretagne	7.096	5.242	1.35		-1.475	2.714	-0.54	
Nouvelle Aquitaine	0.896	3.711	0.24		-3.268	2.291	-1.43	
Occitanie	-3.778	3.086	-1.22		0.485	3.127	0.16	
AURA	-4.616	2.439	-1.89 +		1.109	2.401	0.46	
PACA	-8.532	3.154	-2.70 **		1.687	3.370	0.50	
_cons	62.082	16.587	3.74 ***		16.488	16.102	1.02	
		Number of obs	458		Number of obs	223		
		F(23, 690)	3.45		F(27, 195) =	1.43		
		Prob > F	0.000		Prob > F =	0.088		
		R-squared	0.172		R-squared =	0.165		
		Adj R-squared	0.122		Adj R-squared =	0.05		

**Table R4**

TRI 4	M1				M2			
	Prod/1000 Coef.	Metro Areas Std. Err.	t	P	Prod/1000 Coef.	Non-Metro Areas Std. Err.	t	P
AdjZUS	0.088	0.884	0.10		-0.085	1.824	-0.05	
ContZUS	0.834	1.547	0.54		4.301	2.922	1.47	
PNRU	-0.119	0.083	-1.43		-0.110	0.059	-1.87	+
lpop12	-1.271	0.662	-1.92	*	-3.220	1.533	-2.10	*
povr11	-0.187	0.170	-1.10		-0.710	0.292	-2.43	*
pctsingpar01	-0.850	0.348	-2.45	*	0.762	0.731	1.04	
pctsenior11	-0.014	0.088	-0.15		0.162	0.158	1.02	
rentsqm11	0.012	0.054	0.23		0.309	0.143	2.16	*
pctSH11	-0.105	0.105	-0.99		-0.007	0.219	-0.03	
pctown12	-0.022	0.072	-0.30		0.028	0.136	0.20	
vacr12	-0.126	0.217	-0.58		0.123	0.378	0.32	
pctleft12	0.178	0.074	2.42	*	-0.025	0.136	-0.18	
Carence_t3	-0.582	0.904	-0.64		-0.946	2.395	-0.39	
Riots05	-0.001	0.004	-0.15		-0.026	0.021	-1.24	
pctAfr11	54.268	30.768	1.76	+	81.290	57.155	1.42	
AfUnemp11	-3.487	5.697	-0.61		-1.559	7.442	-0.21	
EPCI_t4	0.714	0.386	1.85	+	0.316	0.750	0.42	
Normandie	-2.497	4.559	-0.55		3.034	4.398	0.69	
HdF	2.175	2.877	0.76		0.510	6.643	0.08	
Grand Est	1.497	2.933	0.51		24.711	4.185	5.91	***
PDL	3.641	2.738	1.33		4.756	3.757	1.27	
Bretagne	3.221	2.928	1.10		9.648	4.149	2.33	*
Nouvelle Aquitaine	4.257	2.575	1.65	+	7.575	3.476	2.18	*
Occitanie	7.726	2.132	3.62	***	7.468	3.382	2.21	*
AURA	1.277	1.757	0.73		10.452	4.142	2.52	*
PACA	0.746	2.084	0.36		7.527	3.375	2.23	*
_cons	23.196	11.474	2.02	*	6.418	4.974	1.29	
	Number of obs			546	Number of obs			0.59
	F(26, 519) =			3.58	F(27, 264) =			2.66
	Prob > F =			0	Prob > F =			0
	R-squared =			0.1521	R-squared =			0.214
	Adj R-square =			0.1096	Adj R-square =			0.133

**Table R5**

TRI 5	M1				M2			
	Prod/1000 Coef.	Metro Areas Std. Err.	t	P	Prod/1000 Coef.	Non-Metro Areas Std. Err.	t	P
AdjZUS	-1.530	1.132	-1.35		-1.038	1.168	-0.89	
ContZUS	1.268	1.962	0.65		2.163	2.068	1.05	
PNRU	-0.160	0.104	-1.54		0.022	0.041	0.53	
lpop15	-1.829	0.864	-2.12 *		-0.135	1.152	-0.12	
povr15	0.140	0.216	0.65		-0.375	0.215	-1.74 +	
pctsingpar15	-0.510	0.426	-1.20		-0.034	0.474	-0.07	
pctsenior15	-0.268	0.111	-2.42 *		-0.014	0.108	-0.13	
rentsqm15	0.087	0.063	1.39		0.110	0.097	1.14	
pctSH15	-0.121	0.144	-0.84		-0.014	0.159	-0.09	
pctown15	-0.023	0.108	-0.21		0.022	0.115	0.19	
vacr15	0.018	0.303	0.06		0.410	0.298	1.38	
pctleft12	0.040	0.092	0.44		0.014	0.093	0.15	
Carence_t4	1.645	1.188	1.38		0.855	1.320	0.65	
Riots05	0.012	0.005	2.24 *		0.027	0.015	1.83 +	
pctAfr15	-90.69	36.35	-2.49 *		-51.36	40.08	-1.28	
AfUnemp15	11.98	6.497	1.84 +		-4.367	4.819	-0.91	
EPCI_t5	1.261	0.497	2.54 *		-1.344	0.585	-2.30 *	
SHapps15	0.014	0.008	1.66 +		0.047	0.011	4.37 ***	
SHalloc15	0.106	0.109	0.97		0.228	0.075	3.06 **	
BFC					-1.290	3.375	-0.38	
Normandie	-11.47	5.862	-1.96 *		1.752	6.265	0.28	
HdF	-7.961	3.713	-2.14 *		5.927	2.868	2.07 *	
Grand Est	-1.247	3.709	-0.34		0.142	2.589	0.05	
PDL	-3.291	3.388	-0.97		-0.723	2.991	-0.24	
Bretagne	-5.190	3.836	-1.35		3.823	2.413	1.58	
Nouvelle Aquitaine	15.20	3.182	4.78 ***		6.160	2.326	2.65 **	
Occitanie	3.694	2.638	1.40		5.519	2.848	1.94 *	
AURA	-2.962	2.167	-1.37		4.367	2.367	1.84 +	
PACA	-2.471	2.609	-0.95		6.281	3.242	1.94 *	
_cons	33.36	15.62	2.14 *		3.147	16.389	0.19	
		Number of obs	584		Number of obs	330		
		F(23, 690)	5.08		F(29, 300) =	2.86		
		Prob > F	0.000		Prob > F =	0		
		R-squared	0.204		R-squared =	0.216		
		Adj R-squared	0.164		Adj R-squared =	0.141		

Table RL1

Tri 1	M1				M2				M3				M4			
	Met_T1	Metro Areas		P	Met_T1	Non-Metro Areas		P	LowPerf T1	Metro Areas		P	LowPerf T1	Non-Metro Areas		P
	OddsR	Std. Err.	z		OddsR	Std. Err.	z		OddsR	Std. Err.	z		OddsR	Std. Err.	z	
AdjZUS	0.909	0.256	-0.34		1.028	0.398	0.07		1.647	0.486	1.69 +		1.130	0.508	0.27	
ContZUS	0.941	0.417	-0.14		1.471	0.791	0.72		2.628	1.226	2.07 *		1.282	0.791	0.4	
PNRU	0.984	0.027	-0.57		1.005	0.021	0.24		1.015	0.033	0.45		1.009	0.023	0.39	
lpop99	1.522	0.328	1.95 *		0.925	0.303	-0.24		0.384	0.090	-4.09 ***		0.536	0.224	-1.49	
povr01	1.136	0.178	0.82		1.370	0.258	1.67		1.025	0.087	0.3		0.812	0.174	-0.97	
pctsingpar01	0.978	0.087	-0.25		1.063	0.152	0.43		0.976	0.089	-0.27		0.996	0.169	-0.03	
pctsenior01	0.962	0.025	-1.51		0.939	0.031	-1.9 +		1.004	0.026	0.15		1.092	0.044	2.17 *	
rentsqm01	0.948	0.029	-1.71 +		1.061	0.058	1.08		1.035	0.033	1.09		0.969	0.062	-0.48	
pctSH01	1.119	0.038	3.32 ***		1.196	0.054	3.97 ***		0.968	0.035	-0.91		0.874	0.046	-2.54 *	
pctown01	0.987	0.023	-0.56		1.094	0.030	3.27 ***		1.008	0.023	0.35		0.910	0.029	-2.92 **	
vacr01	1.127	0.076	1.76 +		1.078	0.101	0.8		1.002	0.064	0.03		0.973	0.101	-0.26	
pctleft02	1.031	0.024	1.31		0.998	0.027	-0.07		0.993	0.025	-0.3		1.017	0.032	0.54	
CVL																
BFC					1.587	1.655	0.44						1.123	1.579	0.08	
Normandie	3.481	4.406	0.99		0.949	1.293	-0.04									
HdF	0.929	0.763	-0.09		1.010	0.772	0.01		0.972	0.832	-0.03		6.883	6.758	1.96 *	
Grand Est	0.718	0.645	-0.37		0.846	0.550	-0.26		0.491	0.506	-0.69		2.500	2.286	1	
PDL	0.468	0.327	-1.09		0.312	0.262	-1.39		0.342	0.311	-1.18		3.006	3.561	0.93	
Bretagne	0.832	0.901	-0.17		0.685	0.535	-0.48						0.757	1.024	-0.21	
Nouvelle Aquitaine	1.186	0.789	0.26		0.517	0.354	-0.96		0.422	0.338	-1.08		1.247	1.218	0.23	
Occitanie	0.929	0.525	-0.13		0.354	0.315	-1.17		0.677	0.419	-0.63		1.600	1.933	0.39	
AURA	2.073	1.017	1.49		0.549	0.375	-0.88		0.259	0.160	-2.19 *		2.693	2.586	1.03	
PACA	0.089	0.062	-3.47 ***		0.102	0.110	-2.13 *		3.681	2.243	2.14 *		6.498	7.661	1.59	
_cons	0.061	0.224	-0.76		0.001	0.003	-1.58		460.1	1766.9	1.6		4418.6	23236.4	1.6	
	Number of obs			474	Number of obs			240	Number of obs			463	Number of obs			237
	LR chi2(21)			175.83	LR chi2(22)			50.52	LR chi2(19)			96.46	LR chi2(21)			35.13
	Prob > chi2			0	Prob > chi2			0.0005	Prob > chi2			0	Prob > chi2			0.0273
	Pseudo R2			0.2685	Pseudo R2			0.1526	Pseudo R2			0.1799	Pseudo R2			0.1394
	Log likelihood =			-239.55	Log likelihood =			-140.3	Log likelihood =			-219.8	Log likelihood =			-108.4

Table RL2

Tri 2	M1				M2				M3				M4						
	Met_T2 OddsR	Metro Areas Std. Err.	z	P	Met_T2 OddsR	Non-Metro Areas Std. Err.	z	P	LowPerf T2 OddsR	Metro Areas Std. Err.	z	P	LowPerf T2 OddsR	Non-Metro Areas Std. Err.	z	P			
AdjZUS	0.817	0.230	-0.72		0.825	0.443	-0.36		2.011	0.650	2.16 *		0.285	0.187	-1.91 +				
ContZUS	2.029	0.938	1.53		0.338	0.242	-1.51		1.026	0.605	0.04		0.183	0.204	-1.52				
PNRU	1.036	0.028	1.31		1.026	0.033	0.80		0.998	0.031	-0.05		1.011	0.039	0.29				
lpop06	0.873	0.185	-0.64		0.868	0.377	-0.32		0.792	0.199	-0.92		0.840	0.587	-0.25				
povr05	0.981	0.056	-0.33		1.175	0.109	1.73 +		1.054	0.066	0.84		0.785	0.114	-1.66 +				
pctsingpar05	0.879	0.098	-1.15		1.126	0.243	0.55		0.969	0.128	-0.24		1.195	0.363	0.59				
pctsenior05	0.923	0.025	-2.92 **		0.938	0.044	-1.35		1.026	0.032	0.81		1.176	0.080	2.39 *				
rentsqm05	0.976	0.018	-1.29		1.033	0.046	0.73		0.999	0.022	-0.04		0.957	0.070	-0.60				
pctSH05	1.100	0.038	2.75 **		1.117	0.067	1.85 +		1.000	0.043	-0.01		0.951	0.082	-0.58				
pctown05	0.956	0.022	-1.92 *		1.057	0.039	1.50		1.057	0.029	2.02 *		1.005	0.053	0.10				
vacr05	0.830	0.064	-2.42 *		0.924	0.112	-0.65		1.215	0.098	2.41 *		1.356	0.237	1.74 +				
pctleft02	1.025	0.024	1.06		1.086	0.043	2.08 *		0.978	0.029	-0.75		0.945	0.053	-1.01				
Carence_t1	0.443	0.128	-2.83 **		0.303	0.197	-1.83 +		1.694	0.531	1.68 +		3.508	3.061	1.44				
Riots05	0.999	0.001	-0.77		1.014	0.008	1.76 +		0.999	0.002	-0.60		0.987	0.010	-1.24				
pctAfr06	7.E+05	7.E+06	1.33		2.E+12	5.E+13	1.51		0.000	0.001	-0.81		0.000	0.014	-0.24				
AfUnemp06	2.178	3.629	0.47		21.245	46.771	1.39		0.386	0.762	-0.48		2.218	6.938	0.25				
BFC					0.479	0.541	-0.65						9.656	15.353	1.43				
HdF	1.248	1.131	0.24		0.820	0.880	-0.19		0.386	0.455	-0.81								
Grand Est	0.385	0.345	-1.06		2.402	2.064	1.02		1.822	1.892	0.58								
PDL	0.208	0.178	-1.84 +		1.356	1.423	0.29		0.164	0.215	-1.38		5.951	8.301	1.28				
Bretagne					0.159	0.152	-1.92 *						3.936	5.669	0.95				
Nouvelle Aquitaine	0.415	0.319	-1.14		1.282	1.212	0.26		1.219	1.121	0.22		1.136	1.645	0.09				
Occitanie	0.550	0.358	-0.92		0.523	0.655	-0.52		3.586	2.576	1.78 +		1.797	3.072	0.34				
AURA	0.676	0.354	-0.75		0.390	0.338	-1.09		0.489	0.336	-1.04		1.357	1.818	0.23				
PACA	0.426	0.298	-1.22		0.103	0.132	-1.78 +		3.624	2.741	1.70 +		1.048	1.894	0.03				
_cons	7232.17	27014.1	2.38 *		0.000	0.001	-1.36		0.010	0.045	-1.06		0.119	1.082	-0.23				
Number of obs				456	Number of obs				230	Number of obs				456	Number of obs				173
LR chi2(23)				143.61	LR chi2(25)				80.66	LR chi2(23)				96.11	LR chi2(23)				28.44
Prob > chi2				0.000	Prob > chi2				0.000	Prob > chi2				0.000	Prob > chi2				0.200
Pseudo R2				0.228	Pseudo R2				0.297	Pseudo R2				0.206	Pseudo R2				0.210
Log likelihood =				-243.6	Log likelihood =				-95.67	Log likelihood =				-185.3	Log likelihood =				-53.59

Table RL3

Tri 3	M1				M2				M3				M4			
	Met_T3 OddsR	Metro Areas Std. Err.	z	P	Met_T3 OddsR	Non-Metro Areas Std. Err.	z	P	LowPerf T3 OddsR	Metro Areas Std. Err.	z	P	LowPerf T3 OddsR	Non-Metro Areas Std. Err.	z	P
AdjZUS	1.523	0.432	1.48		1.363	0.614	0.69		1.580	0.615	1.18		2.695	2.247	1.19	
ContZUS	0.906	0.417	-0.22		0.837	0.564	-0.26		1.682	1.205	0.73		8.908	10.387	1.88 +	
PNRU	1.026	0.032	0.83		1.009	0.023	0.37		0.957	0.049	-0.86		1.019	0.038	0.51	
lpop08	1.262	0.260	1.13		2.432	1.128	1.92 *		0.528	0.169	-1.99 *		0.286	0.273	-1.31	
povr09	0.984	0.059	-0.28		0.930	0.081	-0.83		1.053	0.097	0.56		1.122	0.156	0.83	
pctsingpar09	0.938	0.104	-0.58		0.867	0.169	-0.73		1.311	0.225	1.58		1.646	0.605	1.36	
pctsenior09	0.988	0.028	-0.43		0.916	0.041	-1.95 *		1.079	0.046	1.79 +		1.205	0.103	2.18 *	
rentsqm09	0.970	0.017	-1.78 +		1.046	0.046	1.02		0.989	0.024	-0.47		0.812	0.083	-2.05 *	
pctSH09	1.112	0.040	2.97 **		1.099	0.061	1.72 +		0.944	0.052	-1.05		0.951	0.093	-0.51	
pctown09	0.974	0.024	-1.06		1.014	0.036	0.39		1.019	0.037	0.51		0.909	0.065	-1.34	
vacr09	1.057	0.080	0.73		0.968	0.109	-0.29		1.036	0.102	0.36		0.946	0.204	-0.26	
pctleft07	1.039	0.028	1.42		1.078	0.037	2.18 *		0.933	0.036	-1.79 +		0.856	0.059	-2.25 *	
Carence_t2	1.125	0.292	0.45		1.046	0.513	0.09		0.725	0.264	-0.88		4.025	3.046	1.84 +	
Riots05	0.998	0.001	-1.95 *		0.986	0.007	-1.94 *		1.002	0.002	1.19		1.018	0.011	1.69 +	
pctAfr09	0.144	1.353	-0.21		2.6E+13	4.7E+14	1.67 +		0.000	0.000	-0.74		0.000	0.000	-2.25 *	
AfUnemp09	1.165	2.136	0.08		0.238	0.438	-0.78		0.021	0.051	-1.58		84.20	291.44	1.28	
EPCI_t3	1.092	0.119	0.80		0.977	0.159	-0.14		0.760	0.110	-1.90 +		0.709	0.209	-1.17	
Normandie	0.453	0.602	-0.60													
HdF	0.485	0.435	-0.81		4.499	5.282	1.28		0.137	0.208	-1.31		0.017	0.039	-1.75 +	
Grand Est	0.529	0.503	-0.67		2.435	1.977	1.10						0.044	0.077	-1.78 +	
PDL	0.284	0.256	-1.39		1.375	1.519	0.29		3.843	5.053	1.02		0.285	0.538	-0.66	
Bretagne	0.076	0.088	-2.22 *		0.444	0.418	-0.86		13.349	21.143	1.64		0.879	1.516	-0.08	
Nouvelle Aquitaine	0.471	0.394	-0.90		0.502	0.419	-0.82		0.662	0.914	-0.30		0.682	0.996	-0.26	
Occitanie	0.160	0.106	-2.75 **		0.663	0.750	-0.36		5.055	4.643	1.76 +		0.364	0.689	-0.53	
AURA	0.406	0.214	-1.71 +		0.513	0.455	-0.75		1.008	0.776	0.01		2.562	3.914	0.62	
PACA	0.044	0.032	-4.32 ***		0.743	0.869	-0.25		2.659	2.527	1.03		0.198	0.352	-0.91	
_cons	4.997	19.564	0.41		0.001	0.006	-1.17		1.220	7.153	0.03		4.0E+06	5.1E+07	1.18	
	Number of obs		458		Number of obs		220		Number of obs		440		Number of obs		220	
	LR chi2(26)		130.43		LR chi2(25)		50.98		LR chi2(24)		54.91		LR chi2(25)		42.3	
	Prob > chi2		0.000		Prob > chi2		0.002		Prob > chi2		0.000		Prob > chi2		0.017	
	Pseudo R2		0.212		Pseudo R2		0.187		Pseudo R2		0.164		Pseudo R2		0.316	
	Log likelihood =		-242.5		Log likelihood =		-110.6		Log likelihood =		-140.3		Log likelihood =		-45.87	

Table RL4

Tri 4	M1				M2				M3				M4			
	Met_T4	Metro Areas	z	P	Met_T4	Non-Metro Areas	z	P	LowPerf T4	Metro Areas	z	P	LowPerf T4	Non-Metro Areas	z	P
	OddsR	Std. Err.			OddsR	Std. Err.			OddsR	Std. Err.			OddsR	Std. Err.		
AdjZUS	0.870	0.215	-0.56		0.942	0.346	-0.16		1.094	0.367	0.27		0.553	0.279	-1.18	
ContZUS	1.021	0.466	0.04		3.565	2.500	1.81 +		0.793	0.590	-0.31		0.172	0.187	-1.62	
PNRU	0.978	0.022	-0.99		0.993	0.011	-0.57		1.026	0.029	0.89		1.000	0.018	0.02	
lpop12	1.834	0.372	2.99 **		1.205	0.382	0.59		0.510	0.158	-2.17 *		1.566	0.747	0.94	
povr11	0.947	0.044	-1.17		1.072	0.063	1.18		0.989	0.068	-0.16		1.010	0.088	0.12	
pctsingpar01	0.960	0.097	-0.40		0.908	0.130	-0.67		1.331	0.208	1.84 +		0.958	0.202	-0.20	
pctsenior11	1.018	0.026	0.72		0.959	0.031	-1.31		1.075	0.043	1.80 +		1.013	0.045	0.28	
rentsqm11	0.988	0.015	-0.81		1.038	0.030	1.29		0.986	0.022	-0.62		0.923	0.043	-1.71 +	
pctSH11	1.029	0.033	0.89		1.064	0.047	1.41		0.933	0.043	-1.53		0.929	0.060	-1.14	
pctown12	0.990	0.021	-0.51		1.043	0.029	1.50		1.001	0.029	0.03		0.998	0.042	-0.04	
vacr12	0.959	0.057	-0.71		0.926	0.068	-1.04		1.028	0.080	0.35		0.897	0.109	-0.90	
pctleft12	1.053	0.023	2.38 *		1.041	0.029	1.45		0.982	0.030	-0.60		1.001	0.039	0.02	
Carence_t3	1.078	0.273	0.30		0.815	0.389	-0.43		0.602	0.203	-1.50		1.223	0.823	0.30	
Riots05	1.000	0.001	0.16		1.001	0.004	0.14		1.001	0.002	0.90		1.002	0.006	0.40	
pctAfr11	1.802	15.987	0.07		3.4E+06	4.2E+07	1.20		88.63	1.1E+03	0.38		9.4E+05	1.6E+07	0.82	
AfUnemp11	1.106	1.781	0.06		0.191	0.280	-1.13		1.654	3.464	0.24		6.531	13.168	0.93	
EPCI_t4	1.160	0.124	1.39		1.034	0.158	0.22		0.732	0.105	-2.18 *		0.544	0.106	-3.12 **	
BFC					1.668	1.449	0.59						0.218	0.291	-1.14	
Normandie	0.532	0.682	-0.49		8.412	11.943	1.50						0.960	1.443	-0.03	
HdF	0.831	0.691	-0.22		3.760	3.110	1.60		1.516	1.624	0.39		0.102	0.120	-1.94 *	
Grand Est	0.833	0.665	-0.23		9.975	8.153	2.81 **		0.593	0.812	-0.38		1.513	1.272	0.49	
PDL	1.247	1.056	0.26		2.510	1.990	1.16						0.134	0.150	-1.80 +	
Bretagne	0.434	0.362	-1.00		1.315	0.880	0.41		2.637	3.296	0.78		0.209	0.178	-1.84 +	
Nouvelle Aquitaine	0.787	0.576	-0.33		4.620	3.068	2.31 *		0.883	0.896	-0.12		0.165	0.152	-1.96 *	
Occitanie	0.887	0.548	-0.19		1.658	1.340	0.63		0.655	0.581	-0.48		0.276	0.289	-1.23	
AURA	0.687	0.338	-0.76		3.403	2.224	1.87 +		0.634	0.508	-0.57		0.153	0.148	-1.95 *	
PACA	0.147	0.087	-3.25 ***		0.303	0.358	-1.01		2.723	2.165	1.26		0.065	0.096	-1.84 +	
_cons	0.006	0.019	-1.56		0.001	0.007	-1.40		1.305	6.515	0.05		1.516	9.986	0.06	
Number of obs			546		Number of obs		292		Number of obs		512		Number of obs		292	
LR chi2(26)			131.16		LR chi2(27)		59.87		LR chi2(24)		55.57		LR chi2(27)		42.33	
Prob > chi2			0.000		Prob > chi2		0.000		Prob > chi2		0.000		Prob > chi2		0.031	
Pseudo R2			0.183		Pseudo R2		0.150		Pseudo R2		0.137		Pseudo R2		0.176	
Log likelihood =			-293.7		Log likelihood =		-170.2		Log likelihood =		-174.6		Log likelihood =		-99.10	

Table RL5

Tri 5	M1				M2				M3				M4			
	Met_T5 OddsR	Metro Areas Std. Err.	z	P	Met_T5 OddsR	Non-Metro Areas Std. Err.	z	P	LowPerf T5 OddsR	Metro Areas Std. Err.	z	P	LowPerf T5 OddsR	Non-Metro Areas Std. Err.	z	P
AdjZUS	0.630	0.159	-1.83		1.414	0.443	1.11		1.546	0.479	1.40		1.151	0.576	0.28	
ContZUS	1.286	0.585	0.55		2.774	1.675	1.69 +		2.852	1.520	1.97 *		0.956	0.948	-0.05	
PNRU	0.954	0.023	-1.96 *		0.997	0.011	-0.28		1.029	0.031	0.94		1.000	0.024	0.00	
lpop15	0.755	0.150	-1.41		1.118	0.359	0.35		0.715	0.174	-1.38		0.566	0.380	-0.85	
povr15	1.048	0.049	1.01		0.998	0.060	-0.03		0.904	0.059	-1.55		1.225	0.127	1.95 *	
pctsingpar15	0.854	0.082	-1.64		0.937	0.120	-0.51		1.236	0.169	1.55		1.287	0.316	1.03	
pctsenior15	0.968	0.024	-1.32		0.979	0.029	-0.72		1.067	0.039	1.77 +		1.047	0.056	0.87	
rentsqm15	0.978	0.014	-1.55		1.020	0.027	0.73		1.012	0.018	0.68		0.902	0.045	-2.07 *	
pctSH15	1.153	0.041	4.03 ***		1.169	0.052	3.49 ***		0.937	0.042	-1.44		0.940	0.069	-0.85	
pctown15	1.009	0.025	0.38		1.030	0.032	0.93		0.986	0.031	-0.44		1.074	0.065	1.19	
vacr15	0.981	0.065	-0.29		1.113	0.092	1.30		1.049	0.089	0.56		0.828	0.112	-1.39	
pctleft12	1.023	0.021	1.14		1.027	0.026	1.04		0.956	0.025	-1.72 +		0.956	0.038	-1.12	
Carence_t4	1.587	0.431	1.70 +		1.123	0.399	0.33		0.604	0.191	-1.59		0.737	0.445	-0.50	
Riots05	1.003	0.001	2.55 *		1.001	0.004	0.18		0.997	0.002	-1.71 +		1.010	0.007	1.30	
pctAfr15	0.000	0.000	-1.42		0.000	0.002	-0.80		6.4E+06	6.4E+07	1.56		5.243	96.42	0.09	
AfUnemp15	4.114	5.805	1.00		0.115	0.162	-1.54		0.107	0.204	-1.17		52.33	99.22	2.09 *	
EPCI_t5	1.059	0.114	0.54		1.018	0.162	0.11		0.783	0.113	-1.69 +		1.236	0.347	0.75	
SHapps15	1.005	0.002	2.49 *		1.005	0.003	1.47		0.994	0.003	-2.10 *		0.995	0.006	-0.82	
SHalloc15	1.034	0.025	1.40		1.037	0.022	1.76 +		0.968	0.032	-1.01		0.983	0.033	-0.50	
BFC					3.035	2.865	1.18						1.673	2.911	0.30	
Normandie					2.188	3.467	0.49		5.938	8.256	1.28					
HdF	0.086	0.071	-2.97		3.839	3.009	1.72		12.107	12.192	2.48 *		0.317	0.479	-0.76	
Grand Est	0.256	0.207	-1.69		1.935	1.332	0.96		0.535	0.693	-0.48		1.752	2.418	0.41	
PDL	0.992	0.722	-0.01		1.380	1.109	0.40						1.428	2.155	0.24	
Bretagne	0.471	0.395	-0.90		2.599	1.658	1.50		6.142	7.243	1.54		0.923	1.202	-0.06	
Nouvelle Aquitaine	4.233	3.356	1.82		3.046	1.891	1.79		0.388	0.499	-0.74		4.627	5.866	1.21	
Occitanie	1.057	0.603	0.10		5.327	4.100	2.17		1.885	1.483	0.81		0.101	0.160	-1.45	
AURA	0.523	0.238	-1.43		3.388	2.151	1.92		1.723	1.062	0.88		1.044	1.519	0.03	
PACA	0.194	0.111	-2.86		4.175	3.611	1.65		2.405	1.756	1.20		0.817	1.313	-0.13	
_cons	12.468	43.525	0.72		0.001	0.006	-1.48		3.485	16.618	0.26		0.033	0.311	-0.37	
Number of obs			580		Number of obs		330		Number of obs		553		Number of obs		328	
LR chi2(27)			186.13		LR chi2(29)		55.78		LR chi2(27)		58.23		LR chi2(28)		55.08	
Prob > chi2			0.000		Prob > chi2		0.002		Prob > chi2		0.000		Prob > chi2		0.002	
Pseudo R2			0.232		Pseudo R2		0.123		Pseudo R2		0.122		Pseudo R2		0.234	
Log likelihood =			-308.6		Log likelihood =		-199.8		Log likelihood =		-209.9		Log likelihood =		-90.1	

## Chapitre 3. L'analyse qualitative de la mise en œuvre de l'article 55 de la loi SRU : enquête dans trois territoires

### Présentation

L'enquête a été réalisée au sein de trois intercommunalités : la Communauté d'agglomération du Bassin d'Arcachon Sud-Pôle Atlantique, le Conseil de territoire du Pays d'Aix et la Communauté d'agglomération Melun Val-de-Seine. Ces trois territoires se distinguent par leur plus ou moins grande homogénéité interne que l'on peut appréhender par différentes variables socio-spatiales (population, structure socio-démographique, distribution du parc de logements, affiliation politique des maires, présence de quartiers prioritaires de la politique de la ville...). Ces territoires se distinguent également par la proportion variable de communes ne respectant pas leurs objectifs triennaux<sup>55</sup>.

### La Communauté d'agglomération Melun Val-de-Seine : un contraste centre-périérie



*Les 20 communes de la Communauté d'agglomération Melun Val-de-Seine  
Les communes n'atteignant pas le seuil légal de logements sociaux en 2018 sont entourées en rouge*

<sup>55</sup> Les données détaillées par commune sont présentées dans l'annexe de ce chapitre.

Située en grande couronne parisienne, au sud du département de la Seine-et-Marne, la Communauté d'agglomération Melun Val-de-Seine (CAMVS) regroupe 20 communes, dont 6 intégrées depuis 2016 (Limoges-Fourches, Lissy, Maincy, Pringy, Saint-Fargeau-Ponthierry, Villiers-en-Bière), parfois contre leur gré. La première commune de la CAMVS est Melun (40 032 habitants en 2017), ville-préfecture qui regroupe les principales administrations départementales. Si l'on met de côté ses fonctions administratives, la ville de Melun est loin d'être en position hégémonique au sein de l'agglomération (un peu plus de 130 000 habitants), sa population ne pesant que pour 30 % de la population totale. Le pôle urbain central de l'agglomération agrège en fait plusieurs communes ayant connu un développement très rapide à partir des années 1960 et 1970. Il s'agit de Dammarie-lès-Lys (21 835 habitants en 2017), du Mée-sur-Seine (20 816 habitants) et de Vaux-le-Pénil (11 062 habitants) ; s'ajoute Saint-Fargeau-Ponthierry (14 206) plus excentré et davantage tourné vers Sénart. Autour de ces communes très urbanisées s'agrègent une série de communes périurbaines à vocation résidentielle et/ou agricoles.

Si le Programme local de l'habitat 2016-2021 souligne un phénomène de « périurbanisation familiale » vers les communes périphériques de la CAMVS, la démographie de l'agglomération est globalement peu dynamique et vieillissante. La faible attractivité du territoire se traduit par une difficulté à maintenir les ménages en place, lesquels tendent à déménager vers des communes situées en dehors de l'agglomération. Les ménages ayant récemment emménagé au sein de la CAMVS ont des revenus plus modestes que la moyenne des ménages.

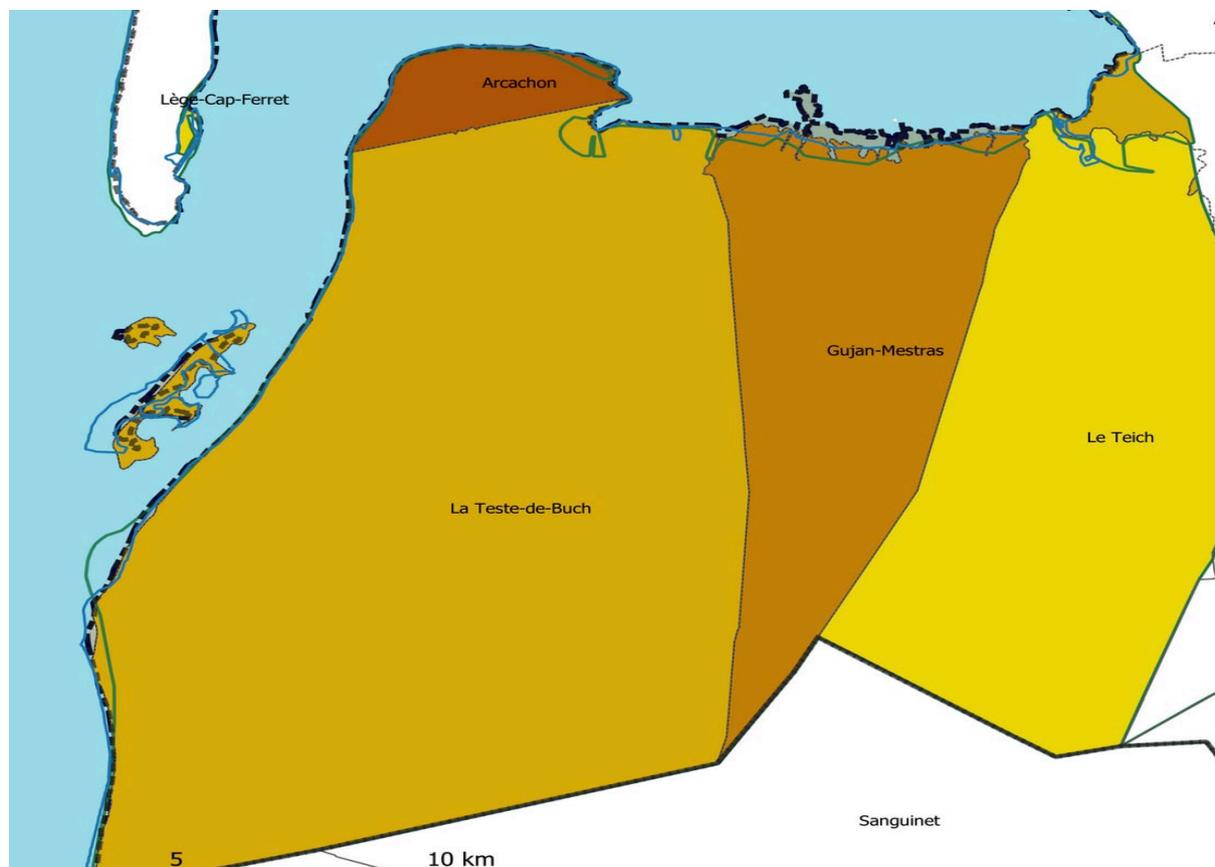
La structure des revenus révèle d'importants contrastes entre le centre et la périphérie avec un pôle urbain central hébergeant la grande majorité des populations les plus modestes du territoire, dont le revenu médian est nettement inférieur à la moyenne nationale (à l'exception de Vaux-le-Pénil). Inversement, certaines communes périphériques affichent un niveau de vie élevé (Boissise-le-Roi, Livry-sur-Seine, Pringy, La Rochette, Rubelles, Seine-Port).

Les contrastes centre-périphérie sont également perceptibles dans la distribution des logements sociaux, très majoritairement concentrés dans les trois communes-centres. Le taux de logement sociaux s'élevait à 47,9 % au Mée-sur-Seine en 2017, à 41,9 % à Dammarie-lès-Lys et 41,5 % à Melun – cette dernière ville concentrant près de la moitié du parc social de l'agglomération. Les six quartiers prioritaires de l'agglomération sont localisés dans ces trois villes. Cette concentration spatiale du parc social tient en grande partie à l'héritage des opérations d'aménagement des années 1960. Melun s'était vu appliquer, avec Montereau-Fault-Yonne et Meaux, la politique dite des « 3M » dans le cadre du Schéma directeur d'aménagement de la région parisienne de 1965.

La présence du logement social dans les 7 communes soumises aux objectifs de la loi SRU apparaît très inégale : Saint-Fargeau-Ponthierry, Rubelles et La Rochette affichaient un taux supérieur à 20 % en 2017 (la commune de La Rochette étant exemptée de l'obligation légale), alors qu'au pôle opposé Seine-Port n'avait que 0,1 % de HLM. Les autres communes se situent à un niveau intermédiaire avec un taux de 18,1 % à Vaux-le-Pénil, 15,3 % à Livry-sur-Seine, 11,1 % à Boissise-le-Roi et 9,5 % à Pringy. Ces communes soumises à la loi SRU sont marquées par une nette prédominance des propriétaires-occupants, avec un taux supérieur à 80 % à Livry-sur-Seine, Boissise-le-Roi et Seine-Port. Seules ses deux dernières communes n'avaient pas atteint leurs objectifs triennaux à l'issue du bilan 2014-2016.

Ajoutons que la droite domine largement l'agglomération. Elle est à la tête des trois communes-centres ainsi que dans la plupart des communes périphériques. La gauche ne dirige que les communes de Vaux-le-Pénil (le maire, non candidat à sa réélection en 2020, avait néanmoins rejoint LREM) et de Livry-sur-Seine (avec toutes les incertitudes liées au classement politique des petites communes par la préfecture).

### La Communauté d'agglomération du Bassin d'Arcachon Sud : 4 communes déficitaires dans un territoire attractif



*Les 4 communes de la Communauté d'agglomération du Bassin d'Arcachon Sud*

Situé à une cinquantaine de kilomètres de Bordeaux, le territoire de la Communauté d'agglomération du Bassin d'Arcachon Sud (Cobas) est composé de quatre communes de petite et moyenne tailles : La Teste-de-Buch (26 078 habitants en 2017), Gujan-Mestras (21 152), Arcachon (11 284) et Le Teich (7 906). La commune d'Arcachon se distingue des autres communes par sa petite superficie et sa densité de population élevée (1 471 habitants/km<sup>2</sup> en 2016 contre 88,8 au Teich et 118,5 en France métropolitaine).

Le Bassin d'Arcachon n'est pas seulement attractif pour les touristes (avec le site phare de la dune du Pyla), mais aussi pour des populations venues s'y établir de façon permanente afin de profiter des aménités locales<sup>56</sup>. On y dénombre une proportion élevée de résidences secondaires et de logements occasionnels, surtout à Arcachon (61,8 % du parc de logements contre 9,4 % en

<sup>56</sup> Sacareau I. (2018), « Entre attractivité touristique et attractivité résidentielle : quelles dynamiques spatiales du tourisme sur le bassin d'Arcachon ? », *Sud-Ouest européen* [En ligne], n°45.

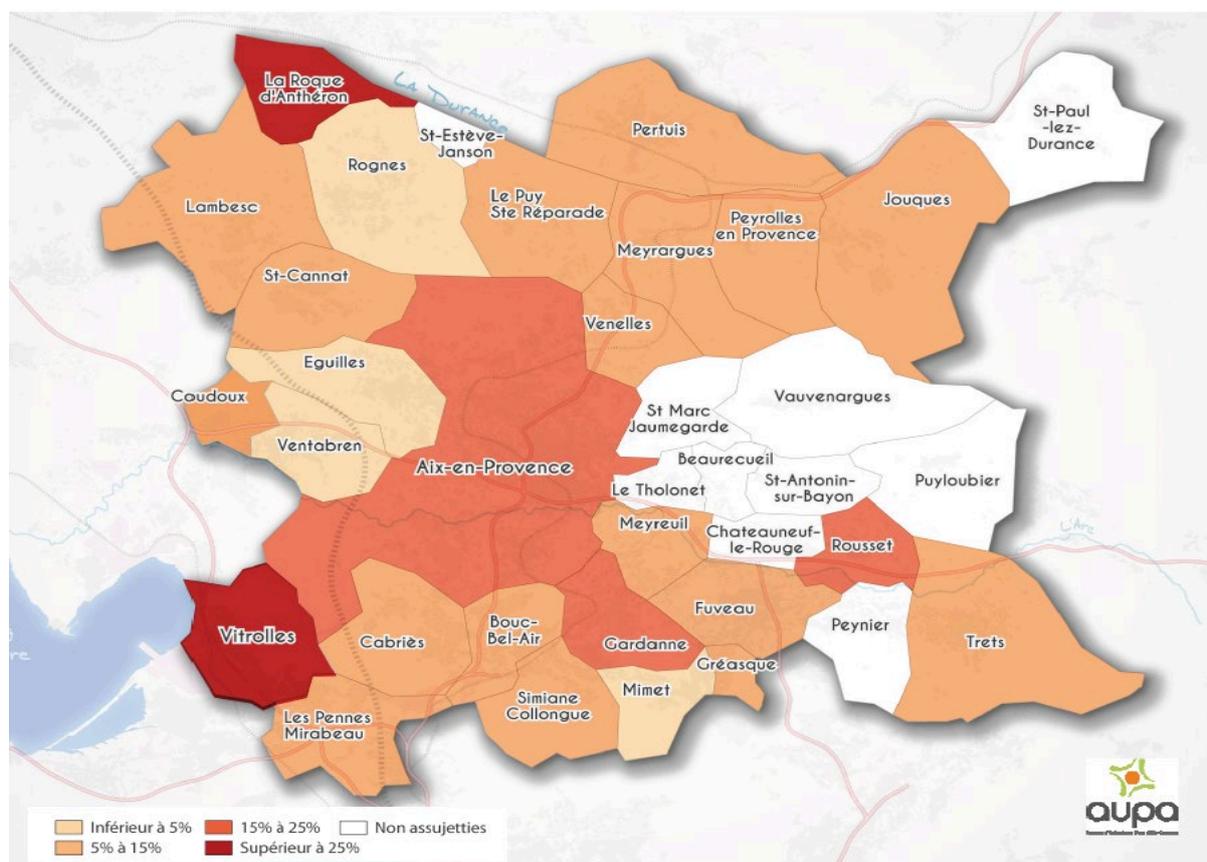
moyenne nationale), et dans une moindre mesure à La Teste-de-Buch (23,2 %) et Gujan-Mestras (15,9 %).

Si des actifs s'installent du fait des emplois ouverts par l'économie touristique et résidentielle, le territoire est marqué par une forte proportion de seniors, notamment à Arcachon (57,3 % de 60 ans et plus en 2016 contre 25,1 % en moyenne nationale), mais aussi à Gujan-Mestras (34,2 %) et La Teste-de-Buch (32,6 %) ; la population est en revanche nettement plus jeune au Teich (21,8 % de plus de 60 ans et plus). Le Teich est la seule commune de la Cobas dirigée par un maire socialiste, en place depuis plus de 30 ans. Les trois autres communes sont gérées par la droite.

Le niveau de vie de la population, tel que mesuré par le revenu médian, est supérieur à la moyenne nationale dans les quatre communes, notamment à Arcachon (24 168 € en 2016 contre 20 809 € pour la France métropolitaine). Le caractère socialement aisé du territoire se vérifie dans le fait qu'on n'y compte aucun quartier prioritaire de la politique de la ville, lesquels sont concentrés à bonne distance dans la ville de Bordeaux et sa périphérie.

Enfin, toutes les communes de l'agglomération sont déficitaires en logement social au sens de la loi SRU. Mais les situations sont contrastées entre Gujan-Mestras (7,2 % de logements sociaux en 2017) qui faisait l'objet d'un constat de carence au moment de l'enquête et les trois autres communes (14,0 % au Teich, 12,8 % à La Teste-de-Buch, 11,5 % à Arcachon).

### Le Conseil de territoire du Pays d'Aix : des poches de pauvreté dans un territoire socialement favorisé



Le taux de logement social au 1<sup>er</sup> janvier 2017 dans les 36 communes du Conseil de territoire du Pays d'Aix

La Communauté d'agglomération du Pays d'Aix, devenue Conseil de territoire du Pays d'Aix depuis la création de la Métropole Aix-Marseille-Provence en janvier 2016, comprend 36 communes (dont Gardanne et Gréasque intégrés en 2014). L'armature urbaine du Pays d'Aix s'organise autour de la ville-centre d'Aix-en-Provence (142 482 habitants en 2017) et de plusieurs villes de 20 à 30 000 habitants : Vitrolles (33 310 habitants), Les Pennes-Mirabeau (21 046 habitants), Gardanne (20 794 habitants) et Pertuis situé dans le Vaucluse (20 380 habitants)<sup>57</sup>. Ces communes regroupent près des deux tiers de la population du Pays d'Aix (environ 400 000 habitants). Très étendu, le reste du territoire est composé d'une myriade de petites communes au caractère villageois, mais ayant connu une croissance importante au cours des trente dernières années, certaines approchant ou atteignant 10 000 habitants (Cabriès, Fuveau, Lambesc, Trets, Venelles), voire 15 000 habitants (Bouc-Bel-Air).

Le territoire est marqué par une forte surreprésentation des classes moyennes supérieures et des classes aisées (51 % de la population en 2014 selon le Compas<sup>58</sup>). La spécialisation sociale du pays d'Aix n'a fait que se renforcer depuis les années 1990, avec une diminution constante de la part des actifs issus de catégories sociales plus modestes. Le revenu médian du territoire est relativement élevé (22 780 € en 2014), voire très élevé dans certaines communes périphériques (Bouc-Bel-Air, Cabriès, Mimet, Ventabren), où il se situe à un niveau près de 50 % supérieur à la moyenne nationale. Dans ces mêmes communes, la part des propriétaires-occupants est très supérieure à la moyenne nationale (57 %) pour atteindre plus de 80 % à Mimet ou Ventabren.

Les tensions très fortes sur le marché immobilier alimentent cette spécialisation sociale, y compris au détriment des classes moyennes, le territoire ne parvenant pas à fixer les actifs et les familles<sup>59</sup>. Ces tensions sont particulièrement marquées dans la ville-centre d'Aix-en-Provence qui compte parmi les villes les plus chères de la métropole (et de France). L'attraction exercée par la ville d'Aix sur les cadres, les étudiants et les touristes exacerbe une sorte de « lutte des places » mettant en concurrence différents groupes de populations pour l'accès au logement, à l'accession comme à la location<sup>60</sup>.

Le territoire du Pays d'Aix comporte néanmoins des poches de pauvreté localisées dans les communes les plus urbanisées (Aix, Vitrolles, Gardanne, Pertuis). On y recense les quartiers prioritaires du territoire (dont 4 pour la seule ville d'Aix). Mais il existe aussi une pauvreté diffuse dans le parc privé dégradé des centres-villes ou du cœur des bourgs ruraux. Les ménages pauvres ne se concentrent donc pas uniquement dans le parc social. D'autant moins que l'accès au logement social apparaît difficile compte tenu de la faiblesse de l'offre globale. Une partie des ménages précaires se reporte donc sur le parc privé<sup>61</sup>.

L'offre en logements sociaux apparaît très inégalement répartie. Elle reste une quasi exclusivité des villes de plus de 20 000 habitants, même si seule la ville de Vitrolles atteint le seuil légal de 25 %, avec 31,6 % de logements sociaux en 2017. Les autres villes d'importance sont toutes déficitaires à

---

<sup>57</sup> Située dans le département du Vaucluse, nous n'avons pas intégré la ville de Pertuis à notre analyse.

<sup>58</sup> *Portrait territorial. Aix-en-Provence*, Compas, CCAS d'Aix-en-Provence, mai 2018.

<sup>59</sup> *Pays d'Aix. Le portrait social*, Agence d'urbanisme du Pays d'Aix-Durance, Comité du Pays d'Aix, avril 2015

<sup>60</sup> Kirszbaum T. (2019), Aix 2030. Accroître l'offre de logements sociaux à Aix-en-Provence : opportunités et risques, Note stratégique pour l'Aupa, août.

<sup>61</sup> *Le logement social en Pays d'Aix*, Observatoire de l'habitat, Métropole Aix-Marseille-Provence, Aupa, Adil 13, 2016.

des degrés divers (23,6 % à Gardanne en 2017, 19,9 % à Aix, 10,1 % à Pertuis, 7,4 % au Pennes-Mirabeau).

À l'image de la région Paca dans son ensemble, le Pays d'Aix compte un nombre très élevé de communes déficitaires et carencées : 23 communes déficitaires sur les 36 de l'agglomération en 2017, dont 12 carencées qui sont essentiellement de petites communes. On dénombrait 4 communes avec moins de 5 % de logements sociaux en 2017 (Eguilles, Mimet, Rognes, Ventabren) et 13 communes dont le taux se situait entre 5 et 10 % (Bouc-Bel-Air, Cabriès, Coudoux, Fuveau, Jouques, Lambesc, Les Pennes-Mirabeau, Meyreuil, Peyrolles-en-Provence, Saint-Cannat, Simiane-Collongue, Trets, Venelles). À l'issue du bilan triennal 2014-2016, seules les communes de Gardanne, Jouques, Meyreuil et Rousset ont atteint leurs objectifs de production de HLM.

Enfin, au plan politique, la droite exerce une nette domination puisqu'elle gérait 16 communes sur les 24 de plus de 3 500 habitants dans la précédente mandature. Les principales villes gérées par la gauche sont Vitrolles (PS) et Gardanne (PCF). Certains maires élus en 2014 sur une étiquette de gauche ont ensuite basculé vers LREM (Les Pennes-Mirabeau, Rousset).

### **Les entretiens réalisés**

Notre enquête conduite dans ces trois territoires vise à rendre compte de la manière dont les acteurs locaux (élus, techniciens, bailleurs, associations...) rationalisent les résultats obtenus par les communes en matière de production de logement social. Précisons toutefois que le bilan de la dernière période triennale 2016-2019 n'était pas encore connu au moment de la rédaction de ce rapport.

Les acteurs ont fait référence à la situation actuelle des communes au regard de la loi SRU, mais aussi à une histoire plus longue du logement social. Leurs discours et analyses orientent selon les cas vers des explications endogènes (dynamiques d'urbanisation et dynamiques socio-politiques des communes « SRU ») ou exogènes (environnement socio-urbain et environnement institutionnel de ces communes).

Outre l'analyse d'un corpus documentaire (diagnostics, études et documents d'orientation sur les politiques urbaines et du logement), des entretiens ont été conduits de septembre 2018 à avril 2019 avec 106 acteurs locaux, dont 28 dans le Bassin d'Arcachon, 45 dans le Pays d'Aix et 33 dans l'agglomération de Melun Val de Seine. Le tableau page suivante précise le type d'acteurs interrogés.

### Typologie des acteurs interrogés

	Bassin d'Arcachon	Pays d'Aix	Melun Val de Seine
Maires, maires-adjoints et élus communautaire	4	11	12
Techniciens des collectivités locales (et de l'agence d'urbanisme dans le cadre du Pays d'Aix)	5	15	5
Agents de l'État (Dreal, préfectures, DDT.M, DDCS, EPF)	6	9	6
Acteurs HLM (directions générales, chargés de développement, chargés d'attribution)	5	10	7
Acteurs associatifs	8	0	3
<b>Total</b>	<b>28</b>	<b>45</b>	<b>33</b>

# 1. Les facteurs endogènes influençant la décision de produire (ou pas) des logements sociaux

## 1.1. La dynamique d'urbanisation des communes SRU

### *Le facteur démographique*

Dans les trois territoires étudiés, on ne trouve pas de corrélation absolue entre la population communale et le respect des objectifs triennaux apprécié sur la longue durée (2002 à 2016). Un effet de taille est perceptible, mais il ne joue pas de façon systématique.

Cet effet de taille semble surtout jouer dans l'**agglomération de Melun** où les deux communes les plus importantes soumises à l'article 55 (Saint-Fargeau-Ponthierry et Vaux-le-Pénil) atteignent ou dépassent leurs objectifs à chaque période triennale (très au-delà des objectifs assignés dans le cas de Saint-Fargeau-Ponthierry). Les autres communes, comprises entre 1 500 et 4 000 habitants, affichent des résultats contrastés d'un bilan triennal à l'autre ; seule la petite commune de Seine Port, concernée par le dispositif à partir de 2011, n'a jamais atteint ses objectifs.

Dans le **Pays d'Aix**, l'effet de taille concerne essentiellement en faveur de la ville d'Aix-en-Provence (plus de 140 000 habitants) qui a largement dépassé ses objectifs depuis 2002, sans toutefois les atteindre lors du dernier bilan triennal connu (2014-2016). Peuplés d'un plus de 20 000 habitants, Gardanne et Les Pennes-Mirabeau ne parviennent pas du tout aux mêmes résultats : concernée par le dispositif à partir de 2014, Gardanne a très largement dépassé ses objectifs, tandis que Les Pennes-Mirabeau ne les a jamais atteints depuis 2002.

Les villes de 10 000 à 20 000 habitants du Pays d'Aix (Bouc-Bel-Air, Fuveau et Trets) affichent des résultats le plus souvent médiocres au fil des bilans triennaux. C'est le cas aussi d'une série de communes de moins de 10 000 habitants – Eguilles, Meyrargues, Mimet, Rognes, Saint-Cannat, Simiane-Collongue, Venelles et Ventabren – qui n'ont jamais atteint leurs objectifs triennaux. Cependant, dans cette même catégorie de communes de moins de 10 000 habitants, certaines ont atteint ou dépassé ponctuellement leurs objectifs (Cabriès, Gréasque, Jouques, Meyreuil, Peyrolles-en-Provence, Lambesc ou Rousset<sup>62</sup>).

L'effet de taille joue en sens inverse dans le **Bassin d'Arcachon Sud**, où la commune la moins peuplée, celle du Teich, a dépassé ses objectifs à chaque période triennale sauf une depuis 2002. Arcachon et La Teste-de-Buch affichent des performances comparables (objectifs atteints ou dépassés dans 3 périodes triennales sur 5), alors que la population de La Teste-de-Buch représente plus du double de celle d'Arcachon. Située comme La Teste-de-Buch dans la catégorie des villes de 20 à 30 000 habitants, Gujan-Mestras n'a atteint en revanche ses objectifs que lors d'une période triennale sur 5.

---

<sup>62</sup> Cette dernière commune n'est soumise à l'article 55 que depuis 2014.

### *Le stock initial de logements sociaux*

Dans les trois territoires, la corrélation apparaît relativement robuste entre le respect des objectifs triennaux et le taux de logements sociaux de la commune avant l'entrée en application de l'article 55. Dans le **Bassin d'Arcachon Sud**, cette corrélation est systématique, l'atteinte des objectifs étant strictement indexée sur le taux initial de logements sociaux : la commune la plus performante au fil des bilans triennaux, celle du Teich, était celle qui avait la proportion de logements sociaux la plus élevée en 2002 (14 %). Suivent les communes d'Arcachon et de La Teste-de-Buch (respectivement 6,9 % et 9,6 % en 2002) qui ont atteint leurs objectifs triennaux 3 fois sur 5 depuis 2002. La lanterne rouge, Gujan-Mestras, qui n'a atteint son objectif que lors d'une période triennale, ne comptait que 3,3 % de logements sociaux au moment de l'entrée en vigueur de la loi SRU.

La corrélation se vérifie aussi dans les deux autres territoires. Les communes les plus performantes sont celles qui étaient déjà les mieux pourvues au début des années 2000 (Aix-en-Provence et Gardanne dans le **Pays d'Aix** ; Saint-Fargeau-Ponthierry et Vaux-le-Pénil dans l'**agglomération de Melun**). Inversement, dans le Pays d'Aix, les communes qui n'ont jamais atteint leurs objectifs de production avaient toutes un taux de logements sociaux inférieur à 5 % en 2002.

Cependant, le stock initial de logements sociaux ne suffit pas à expliquer les performances différenciées des communes du Pays d'Aix. Gréasque et Meyreuil, par exemple, avec respectivement 10 % et 14 % en 2002, n'ont respecté leurs obligations que dans 1 période triennale sur 5, alors que d'autres communes moins bien dotées au départ ont atteint plus souvent leurs objectifs (Cabriès, Jouques, Peyrolles-en-Provence). Les petites communes minières de Gréasque et Meyreuil, mais aussi Mimet, ont toutefois été pénalisées par le déconventionnement de logements sociaux vendus à leurs occupants mineurs ou à leurs ayants-droit. À Vaux-le-Pénil, en Seine-et-Marne, l'office départemental a également vendu près de 200 logements sociaux avant l'entrée en vigueur de la loi SRU.

Même si le lien n'est pas absolu entre le stock initial de logements sociaux des communes et l'atteinte des objectifs de production, la corrélation reste forte dans les trois territoires. On peut faire l'hypothèse que nombre de petites communes périurbaines soumises à l'article 55 ont connu une forte croissance fondée sur un habitat pavillonnaire très consommateur de foncier, ce qui a rendu le retard en matière de logements collectifs (notamment sociaux) difficile à combler. Des communes comme Fuveau, Simiane-Collongue ou Trets, dans le Pays d'Aix, ont ainsi connu un fort développement à partir des années 1990<sup>63</sup>.

L'explication des retards en matière de logement social par la nature du développement urbain semble davantage valoir pour le Pays d'Aix que pour les deux autres territoires. Dans le Bassin d'Arcachon Sud, la commune du Teich, la plus performante au regard de la loi SRU, a connu un fort développement récent avec 44 % du parc construit après 2000, majoritairement en maisons individuelles<sup>64</sup>. Dans l'agglomération de Melun Val de Seine, le développement urbain de petites communes périphériques fondé sur l'habitat individuel n'a pas empêché celles-ci de réaliser de bonnes performances au regard de la loi SRU. Pringy est ainsi passé de 2 % de logements sociaux

---

<sup>63</sup> Voir en annexe le taux croissance des parcelles urbanisées au cours de la période 1990 à 2000.

<sup>64</sup> Chiffre tiré du Programme local de l'habitat 2016-2021.

en 2002 à 9,5 % en 2017 ; Boissise-le-Roi de 3,9 % à 11,1 % ; Rubelles de 7,2 % à 20,1 % : et La Rochette de 8,3 % à 21 %.

### *La rareté et cherté du foncier*

La disponibilité et le coût du foncier est un facteur explicatif des difficultés à produire du logement social souvent mis en avant par les acteurs locaux, notamment municipaux. Cet argument est surtout invoqué dans le Bassin d'Arcachon Sud et dans le Pays d'Aix, deux territoires socialement favorisés et attractifs, où le prix des transactions foncières peut atteindre des sommets (voir les chiffres en annexe) et où une partie significative de l'espace est inconstructible du fait des normes de protection de l'environnement et de prévention des risques naturels.

Le Programme local de l'habitat (PLH) du **Bassin d'Arcachon Sud** pour la période 2016-2021 évoque ainsi « *l'inflation des charges foncières qui restreint considérablement l'accès direct des bailleurs au foncier* » et « *la somme des obligations de préservation des espaces naturels et de protection des populations qui pèsent sur l'ensemble des quatre communes et qui restreignent considérablement les marges de manœuvre en termes de constructibilité* » ; « *concilier ces contraintes de développement et les obligations liées à l'article 55 de loi SRU relève aujourd'hui d'un numéro d'équilibriste* », peut-on lire dans ce document.

Dans une quasi unanimité, les partenaires des quatre communes de la Communauté d'agglomération du Bassin d'Arcachon Sud (Cobas) estiment fondé l'argument du foncier pour expliquer les difficultés rencontrées par les communes pour remplir leurs objectifs de production de logements sociaux. De fait, la commune du Teich, celle qui respecte le mieux ses obligations, est aussi celle qui connaît le moins de tensions sur le marché foncier en termes de disponibilité comme de coût des terrains libres.

Au pôle opposé, la commune d'Arcachon est la plus contrainte à la fois en terme d'opportunité et de coût du foncier (supérieur à 1000 € le m<sup>2</sup>, soit 4 à 5 fois la moyenne girondine), dans un espace communal très étriqué et déjà marqué par une forte densité des constructions. Outre le caractère patrimonial de la « Ville d'Hiver », considérée comme un sanctuaire, l'adjointe au maire en charge de l'urbanisme indique que plus de 95 % du territoire communal serait inconstructible car constitué d'espaces boisés et naturels à préserver. La contrainte foncière doit toutefois être relativisée car même si, aux dires des partenaires de la commune, les élus qualifiés comme « peu volontaristes » ou « réfractaires » s'abritent derrière l'argument de la contrainte foncière, celle-ci n'a pas empêché la ville d'Arcachon d'atteindre et de dépasser ses objectifs au cours des trois dernières périodes triennales.

Mais la variable du volontarisme politique semble prévaloir. À La Teste-de-Buch, une commune certes beaucoup plus étendue que celle d'Arcachon, mais où la proportion d'espaces (notamment boisés) inconstructibles est presque aussi forte, les performances en matière de logement social sont supérieures à celles d'Arcachon sur cinq périodes triennales cumulées. Comme le dit un acteur du logement social, « *le foncier est difficile à maîtriser à La Teste, mais dans l'ensemble on sent une volonté* ». Ici se marque aussi une différence avec Gujan-Mestras, dont les performances sont nettement inférieures à celles de La Teste-de-Buch alors que le foncier y est moins rare, et à un coût sensiblement équivalent.

Elaboré durant la première moitié des années 2010, le Schéma de cohérence territoriale (SCoT) du **Pays d'Aix** identifiait un potentiel foncier maximum (surface foncière totale non artificialisée et

potentiellement urbanisable) équivalent à 2 % à peine du territoire de la Communauté du Pays d'Aix sur une période de 20 ans. Le Programme local de l'habitat 2015-2021 dressait également la liste des contraintes liées aux risques naturels (inondations, mouvements de terrains, feux de forêt) ou des protections environnementales et patrimoniales (réseau Natura 2000, centres anciens couverts par une Zone de protection du patrimoine architectural urbain et paysager – ZPPAUP) rendant inconstructibles une large partie du territoire de l'agglomération.

Cet argument est central dans le plaidoyer des maires des communes du Pays d'Aix que nous avons interrogés. Celui de Bouc-Bel-Air évoque les zones inondables et la préservation des zones agricoles, celui de Meyreuil les risques liés à l'ancienne activité minière, celui de Jouques la protection des espaces boisés, etc. Des contraintes résumées en ces termes par l'adjointe au maire en charge de l'urbanisme à Coudoux :

*« C'est ce que j'argumente quand les gens de l'État viennent nous voir : on est soumis au bruit de l'autoroute, on a Natura 2000 sur la moitié du territoire, on a le risque d'inondation de l'Arc, les ruissellements et l'argile gonflante, les anciennes mines, les feux de forêts, la biodiversité... Il n'y a plus de terrains constructibles. On n'arrivera jamais à l'objectif sauf à raser les villages ou à s'attaquer aux terres agricoles ».*

L'article 97 de la loi Égalité et Citoyenneté du 27 janvier 2017 prévoit une possibilité d'exemption vis-à-vis de la loi SRU pour les communes dont 50 % au moins du territoire urbanisé est soumis à des risques naturels ou technologiques. Par les délibérations du 13 juillet 2017 et du 26 septembre 2019, le conseil métropolitain d'Aix-Marseille-Provence a ainsi proposé l'exemption de 5 communes du Pays d'Aix (Eguilles, Fuveau, Mimet, Trets et Simiane-Collongue) parmi les plus retardataires en matière de construction de logements sociaux. Aucune de ces communes n'a obtenu gain de cause auprès de l'État, notamment parce que leur surface urbanisée non constructible n'était pas inscrite dans un plan de prévention des risques de l'État<sup>65</sup>.

Le corollaire de la relative rareté du foncier est son coût, lequel connaît une tendance à la hausse dans le Pays d'Aix, surtout depuis l'arrivée du TGV qui attire une population de cadres et de professions intellectuelles. Si les partenaires des communes s'accordent pour reconnaître cette contrainte, ils estiment qu'aucune commune n'est totalement dépourvue de terrains constructibles. Là même où existent des réserves foncières relativement importantes (par exemple à Gréasque ou Venelles), les communes affichent de piètres résultats au regard de la loi SRU. Il ne s'agit donc pas de la variable la plus décisive. Dans le Bassin d'Arcachon Sud, où les contraintes foncières sont aussi importantes voire davantage que dans le Pays d'Aix, les communes obtiennent de meilleurs résultats.

À la différence des deux autres territoires étudiés, le foncier n'est jamais évoqué par les acteurs locaux comme un obstacle significatif dans l'**agglomération de Melun**. Certains élus des petites périphériques invoquent bien la protection des espaces naturels, mais le frein physique à la construction réside davantage, aux dires des acteurs, dans les divisions parcellaires consécutives à

---

<sup>65</sup> La délibération du 26 septembre 2019 demandait également l'exemption de 11 communes du Pays d'Aix au titre de l'insuffisance de liaisons avec les bassins d'activité et d'emploi par les transports en commun et/ou au titre de l'insuffisance des transports en commun. Aucune de ces demandes n'a été acceptée concernant le Pays d'Aix, à l'exception du Puy-Sainte-Réparate qui a bénéficié d'une exemption au titre de l'accessibilité de la commune en transport en commun.

la suppression par la loi Alur de 2014 du coefficient d'occupation des sols (COS) et du minimum parcellaire dans les communes couvertes par un plan local d'urbanisme (PLU).

### ***Les stratégies de maîtrise foncière***

Pour que les objectifs de préservation de l'environnement et de production de logements sociaux ne soient pas antinomiques, il revient aux communes assujetties à la loi SRU de se doter d'outils de diagnostic et d'acquisition du foncier à des coûts abordables. Faute de quoi, le marché foncier évince les opérateurs HLM, du moins dans les secteurs les plus attractifs.

Les municipalités restent en première ligne pour définir et mettre en oeuvre des politiques foncières locales, tout en pouvant solliciter l'appui financier ou technique des autres échelons de collectivités locales ou des établissements publics fonciers (EPF) créés par l'État. Dans ce cadre, les municipalités peuvent intervenir de trois manières : l'intervention foncière directe (droit de préemption urbain, Zac), l'incitation (dispositions réglementaires des PLU, Vefa, taxe foncière sur les propriétés non bâties, bonus de constructibilité) ou la négociation directe avec un opérateur privé<sup>66</sup>.

Nous nous intéressons ici au Pays d'Aix et au Bassin d'Arcachon Sud, les deux territoires de notre échantillon les plus concernés par l'enjeu de la maîtrise foncière. Les ressemblances sont nombreuses entre les deux territoires, même si le second fait preuve de davantage de volontarisme, dans la période récente, pour se saisir des outils de régulation du marché foncier.

Une configuration répandue dans les communes du **Pays d'Aix** est celle de maires bénéficiant d'un ancrage ancien et en capacité de traiter en direct avec les propriétaires fonciers (par exemple à Bouc-Bel-Air ou Rousset). Mais le point commun de la plupart des communes soumises à l'article 55 est d'avoir négligé la constitution de réserves foncières publiques. La ville de Gardanne fait exception avec une politique foncière engagée de longue date, lui ayant permis de disposer d'un patrimoine foncier très significatif. Soumise à l'article 55 de la loi SRU depuis 2014, après le relèvement du taux légal de 20 à 25 %, la ville de Gardanne a réalisé 259 logements sociaux sur la période 2014-2016 alors que seuls 28 étaient demandés.

Dans leur ensemble, les communes du Pays d'Aix ont peu sollicité les outils mis à leur disposition par l'ex-communauté d'agglomération du Pays d'Aix (CPA), dont les compétences ont été récemment transférées à la Métropole Aix-Marseille-Provence<sup>67</sup>. Présidée par Gérard Bramoullé, économiste libéral et premier adjoint à la maire d'Aix-en-Provence, la Société publique locale d'aménagement Pays d'Aix Territoires intervient sur le foncier, mais en cohérence avec sa philosophie libérale. Comme l'explique un élu, « *c'est pour soutenir l'installation d'entreprises et pas les actifs du territoire. Ou alors on fait du haut standing pour équilibrer la charge foncière et le grand gagnant c'est le promoteur* ».

Afin de soutenir la constitution de réserves foncières communales et l'acquisition ponctuelle de terrains, la CPA avait signé dès 2006 une convention « multi-sites » avec l'Etablissement public foncier de la région Paca. À la fin de l'année 2017, une nouvelle convention a été signée avec la

---

<sup>66</sup> Voir USH (2006), « L'accès au foncier : comprendre, proposer, agir », *Actualités habitat*, n°105, juillet.

<sup>67</sup> Pour la préparation de son premier Programme local de l'habitat, la Métropole Aix-Marseille-Provence a procédé à un recensement des gisements fonciers commune par commune.

Métropole Aix-Marseille-Provence, permettant à l'EPF d'intervenir sur 22 communes carencées ou non du Pays d'Aix (mais non dans la ville d'Aix-en-Provence), grâce au « fonds SRU de minoration foncière » résultant de la contribution des communes payant une pénalité<sup>68</sup>. Mais l'EPF régional intervient sur des projets qui ne concernent pas nécessairement le logement social. Sa contribution à la construction sociale dans les communes du Pays d'Aix est d'ailleurs restée très limitée sur la période 2014-2016 (15 logements locatifs sociaux par an, soit environ 3 % de la production de logements locatifs sociaux – LLS – hors ville d'Aix). Pour les années 2017 et 2018, ce sont 118 LLS par an qui auront été financés. Cette montée en régime étant récente, il est trop tôt pour apprécier son impact sur les performances des communes, notamment celles qui sont carencées.

Les contrats de mixité sociale (CMS) signés avec 13 communes du Pays d'Aix à la fin 2018 sont un autre outil susceptible de déployer ses effets sur la mobilisation du foncier, ou susceptible a minima d'écarter l'argument des élus invoquant le manque de foncier disponible pour justifier leur inertie. La signature des CMS s'accompagne en effet d'un diagnostic cartographique sur les gisements fonciers réalisé à partir d'un dialogue entre les services territoriaux de l'État et les communes. Là encore, l'impact de ce dispositif récent est difficile à apprécier.

Une stratégie foncière est également esquissée dans le **Bassin d'Arcachon Sud**. Les communes ont largement puisé dans leurs réserves foncières, mais sans les reconstituer ou presque ; seule la commune de La Teste-de-Buch continue à constituer des réserves foncières via un droit de préemption urbain renforcé. La Vefa est donc montée en puissance au détriment de la maîtrise d'ouvrage directe des bailleurs sociaux. Le PLH 2016-2021 constate ainsi que la « *stratégie foncière semble s'être "épuisée"* » et que les outils de maîtrise du foncier et de l'aménagement (DUP, ZAC, ZAD) sont « *encore insuffisamment mobilisés* ». Jamais réellement mis en œuvre sous le précédent PLH, le programme d'action foncière de la Cobas a été relancé avec le PLH 2016-2020. En complément d'un travail de repérage du foncier, une veille conjointe sur les déclarations d'intention d'aliéner devait être mis en place entre la Cobas, les communes et bailleurs sociaux.

Les acteurs HLM interrogés louent généralement la bonne volonté des communes (sauf celle d'Arcachon), mais le droit de préemption urbain est unanimement considéré comme sous-utilisé. Les détracteurs des municipalités leur reprochent de laisser jouer le libre-jeu du marché, à l'exception du maire socialiste du Teich réputé très interventionniste. Les communes acceptent de réaliser des moins-values sur la cession de foncier communal, mais celui-ci est de moins en moins important. « *On est ici dans un régime où règne la propriété privée, explique un acteur associatif. Dès que des espaces se libèrent, les promoteurs offrent des prix démesurés et les villes ne peuvent pas préempter. Elles ne veulent pas engager les finances communales et préfèrent laisser les promoteurs agir sans qu'elles aient besoin de mettre un sou* ».

C'est dans ce contexte que l'Établissement public foncier de Nouvelle-Aquitaine a signé une convention avec la Cobas et des conventions spécifiques avec Gujan-Mestras et La Teste-de-Buch. Les effets de ces conventions ne peuvent pas encore être observés. Gujan-Mestras a sollicité l'EPF dans le cadre du constat de carence prononcé par l'État pour demander à l'établissement d'être

---

<sup>68</sup> Depuis la loi Alur de 2013, les établissements publics fonciers de l'État peuvent être également destinataires du produit des pénalités versées par les communes « SRU ». Ce dispositif a été renforcé en 2017 par la loi Égalité et Citoyenneté.

déléataire du droit de préemption urbain. Mais le potentiel de mobilisation du foncier paraît limité. Selon un acteur de l'État, l'efficacité du dispositif repose sur une transformation profonde du modèle d'extension urbaine fondé sur la consommation d'espaces et la construction de maisons individuelles, à laquelle les élus ne seraient pas prêts :

*« L'État a pris la main sur le droit de préemption urbain et cela convient à la municipalité à condition que l'acquisition de foncier porte sur de petites opérations. Mais une fois qu'on a consommé les terrains faciles, il n'y a plus d'opportunités, sauf à toucher des espaces plus sensibles sur le plan environnemental. On peut donc seulement toucher au pavillonnaire existant qui va devoir sérieusement muter au profit d'un peu de hauteur et de mixité. Sinon on repart pour 50 ans de ségrégation urbaine ! La mairie argumente en disant que la maison individuelle est la clé unique du bonheur, que c'est que les gens veulent et qu'il faut donc faire ça ».*

La Teste-de-Buch a sollicité l'EPF dans le cadre de la révision de son PLU, considérant que *« les prix du foncier et le coût de la construction excluent de plus en plus de ménages du territoire communal »*, selon les termes de la convention. L'objectif est de juguler la spéculation foncière en confiant à l'EPF le droit de préemption de la ville sur certains fonciers. Mais selon un technicien municipal, la motivation est d'abord financière : *« Il s'agit de ne pas faire porter l'intégralité du déficit des opérations foncières sur la ville, car on ne peut pas augmenter les impôts à l'infini, surtout avec la réticence des administrés par rapport au logement social »*.

### ***Les stratégies de maîtrise du développement urbain***

Localement, nombre d'acteurs perçoivent une injonction contradictoire de l'État qui exigerait d'un côté d'augmenter la production de logements, tout en limitant de l'autre les possibilités d'extension urbaine au nom de la protection de l'espace naturel et de la prévention des risques. Dans les trois territoires étudiés, cette critique émane non seulement des acteurs des collectivités, mais aussi de l'État :

*« La Dreal<sup>69</sup> demande de construire, mais les ex Drire<sup>70</sup> et Diren<sup>71</sup> veillent à la prévention des risques et à la bio diversité. Ces directions sont aujourd'hui regroupées dans la même structure, mais elles n'arrivent pas à arbitrer. Les ayatollahs verts sont embusqués et attendent de pouvoir taper sur une commune ! ».* (acteur de l'État, Paca)

*« L'État n'est pas unifié dans cette affaire. Il y a des injonctions contradictoires : construire du logement social et ne pas toucher aux zones humides. Je me sens, en tant qu' élu, responsable de préserver l'environnement naturel ».* (maire, agglomération de Melun)

*« La Teste-de-Buch est l'une des plus grandes communes de France, mais sa capacité à agir sur le foncier est très faible. 93 % du territoire est classé espace naturel et la loi Littoral s'applique. Comme on ne peut pas agir sur ce foncier, on agit sur les 7 ou 8 % restants. On regrette dans la discussion avec l'État d'être pris entre le marteau et l'enclume. Des lois sont imposées par l'État et leur application est contrôlée par des services différents de l'État ».* (technicien municipal, Bassin d'Arcachon)

---

<sup>69</sup> Direction régionale de l'environnement, de l'aménagement et du logement.

<sup>70</sup> Direction régionale de l'industrie, de la recherche et de l'environnement.

<sup>71</sup> Direction régionale de l'environnement.

La contradiction n'est toutefois qu'apparente si l'on se souvient qu'à travers la notion de renouvellement urbain, la loi SRU entendait « refaire la ville sur elle-même » afin de lutter contre l'étalement urbain. Le **Pays d'Aix** apparaît à cet égard comme le moins vertueux des trois territoires étudiés. Nombre de communes ont fait preuve de laxisme en dilapidant le foncier, sans chercher à contenir l'extension urbaine par le réinvestissement des « dents creuses » promu par la loi SRU puis la loi Alur. Bien que la loi SRU ait fait disparaître les zones NB<sup>72</sup> des nouveaux Plans locaux d'urbanisme (PLU), beaucoup d'acteurs des communes du Pays d'Aix invoquent leur héritage pour expliquer la faible densité de certaines parties du territoire communal.

Le passage de la procédure des POS (Plans d'occupation des sols) aux PLU a permis à certaines communes du Pays d'Aix de réorienter leur développement urbain pour privilégier la densité et faire « la ville sur la ville ». C'est le cas de la ville d'Aix-en-Provence, qui comporte des secteurs de campagne en partie hérités des anciennes zones NB. Le PLU adopté en juillet 2015 fait le choix de recentrer le développement de la ville-centre sur les polarités urbaines existantes, tout en reclassant une partie des ex-zones NB en espaces à dominante agricole ou naturelle. Le renouvellement urbain doit se faire par du logement collectif, dont 25 % de logements sociaux dans les programmes de plus de 2 000 m<sup>2</sup> de surface de plancher localisés dans les espaces de renouvellement urbain ou de zones à urbaniser. Ce quota reste toutefois insuffisant pour permettre à la ville d'atteindre 25 % de logements sociaux (voir infra).

Autre exemple, celui Meyrargues, petite commune de la périphérie d'Aix-en-Provence qui a franchi le cap des 3 500 habitants en 2009. Dotée d'un peu moins de 12 % de logements sociaux au moment où s'appliquait la loi SRU, la commune n'a réalisé que 17 % et 26 % de ses objectifs de production lors des bilans 2011-13 et 2014-16 et a donc été frappée d'un arrêté de carence en 2014. Le PLU approuvé en juin 2016 traduit une nette inflexion de la dynamique d'urbanisation, en ralentissant fortement la consommation des espaces naturels et agricoles qui prévalait jusqu'alors, et en recentrant le développement sur les tissus urbains existants. Le déplacement d'un stade doit libérer le foncier nécessaire à la création d'un nouveau quartier en centre-ville comportant 40 % de logements sociaux, sans renoncer totalement à ouvrir de nouvelles zones à urbaniser compte tenu des incertitudes de production dans les tissus urbains existants (acquisition des parcelles, montage opérationnel, construction, etc.).

Troisième exemple, celui de la commune de Coudoux, soumise à la loi SRU depuis 2017 suite à la création en 2015 d'un quartier baptisé « Grand Coudoux » ayant entraîné le franchissement du seuil de 3 500 habitants. L'évolution urbaine de la commune reposait principalement jusque-là sur l'habitat pavillonnaire. Le projet d'un nouveau quartier entendait au contraire redonner une centralité au village conformément aux principes du renouvellement urbain. L'opération, qui a reçu le label Eco-Quartier, consiste en la production de 100 logements, dont 31% de LLS, mais aussi d'espaces publics et de commerces de proximité. Ici se marque la différence avec la commune voisine de Ventabren qui a continué de privilégier la construction de villas dans les anciennes zones NB, et dont la production de logements sociaux est quasi nulle.

De manière générale, les partenaires (État et bailleurs sociaux) des communes du Pays d'Aix estiment que les outils pour refaire « la ville sur la ville » y sont largement sous-utilisés, ce qui

---

<sup>72</sup> Les zones NB permettaient d'accorder des permis de construire malgré le sous-dimensionnement des voiries et des réseaux d'eau et d'assainissement.

expliquerait pour une part les piètres performances d'un grand nombre de ces communes. C'est le cas des outils d'acquisition-amélioration de l'habitat privé ou de résorption de l'habitat indigne, qui constituent des alternatives à la construction neuve et à la consommation de foncier, tout en évitant les risques de contentieux. Ces outils étaient proposés par l'ex-communauté d'agglomération du Pays d'Aix, et désormais par la Métropole Aix-Marseille-Provence, en lien avec l'Agence nationale pour l'amélioration de l'habitat (Anah), mais les communes ne s'en saisissent pas ou très peu. Cette inertie reflète aussi l'emprise du secteur du BTP sur le territoire, dont certains élus sont issus, qui engendre une culture de la construction neuve. Les bailleurs sociaux sont eux-mêmes peu friands de ce type d'opérations qui grèvent leurs coûts de gestion dès lors qu'il s'agit de petites unités de logements dispersées.

Dans le **Bassin d'Arcachon Sud**, les municipalités sont également prises en tenaille entre le respect de la loi SRU et la volonté de limiter les extensions urbaines qui ont accompagné le développement des quatre communes durant plusieurs décennies. Depuis les années 2000, le développement de l'habitat est sorti du « tout extension » pour devenir plus vertueux en matière d'artificialisation des sols. Cette évolution est notamment liée à la progression de la part de logements collectifs dans la production neuve (autour de 60% depuis 2010).

Tout en considérant que le développement de l'habitat ne pouvait se réaliser intégralement par voie de densification ou de conventionnement des logements existants (une méthode aussi peu prisée que dans le Pays d'Aix), l'État local a engagé un bras de fer avec les communes de la Cobas afin qu'elles limitent plus drastiquement les extensions urbaines, au regard notamment des obligations de la loi Littoral. De leur côté, les acteurs municipaux accusent l'État de « schizophrénie » et font valoir que son refus des extensions urbaines bloque les projets de logements sociaux. Cette lutte entre l'État les municipalités s'est notamment traduite par le rejet du PLU révisé de La Teste-de-Buch au début de l'année 2019. Tout en cherchant à inverser la logique d'extension urbaine pour promouvoir le « renouvellement urbain », le nouveau PLU prévoyait 9 ouvertures à l'urbanisation comportant la réalisation de logements sociaux, dont les principales ont été refusées par le préfet de Région<sup>73</sup>. L'État a également émis à plusieurs reprises des avis défavorables sur les projets de modification des PLU d'Arcachon et de Gujan-Mestras.

---

<sup>73</sup> L'absence de Scot oblige les communes du Bassin d'Arcachon à demander des dérogations au préfet pour ouvrir des zones jusque-là naturelles à l'urbanisation, lors de l'élaboration ou de modifications de leur PLU.

Dans l'**agglomération de Melun**, des élus et des associations s'inquiètent de l'imposition par l'État d'objectifs de construction de logements qu'ils jugent irréalistes au regard des emplois disponibles et de la saturation des réseaux de transport. La déclinaison locale de l'objectif de 70 000 logements par an fixé par la loi de 2010 sur le Grand Paris<sup>74</sup>, et repris par le Schéma directeur de la région Île-de-France (Sdrif) en 2013, s'est traduite par un objectif de 600 puis 750 logements (dont 150 logements sociaux) à réaliser annuellement sur le territoire de la Communauté d'agglomération Melun Val-de-Seine. Le SCoT de Melun Val de Seine a repris cet objectif en 2017, mais les élus ont officieusement décidé de mettre cette procédure en sommeil. Le PLH adopté en 2016 est lui-même obsolète au regard des objectifs régionaux revus à la hausse.

C'est dans ce contexte que la plupart des PLU de l'agglomération de Melun ont été mis en révision sous l'impulsion de l'État qui veille à la densification des espaces bâtis, conformément aux orientations de la loi Alur et du Sdrif. Les PLU s'inscrivent formellement dans cette logique. Avec la suppression des limites de coefficient d'occupation des sols, ils ne brident plus la constructibilité. Selon les acteurs de l'État interrogés, les PLU de l'agglomération de Melun sont parvenus à limiter les extensions urbaines sans pour autant bloquer la production de logements sociaux. Mais comme le souligne un acteur de l'État, « *ce qui manque, ce sont les outils en faveur du logement social. Souvent, les PLU évoquent la nécessaire diversification du parc de logement. Mais en pratique, ils ne prévoient pas grand chose et la communauté d'agglomération d'agglomération n'a pas joué son rôle pour garantir une part de logements sociaux dans les projets immobiliers* ».

### ***Les outils en faveur de la diversité de l'habitat dans les PLU***

Différents outils des plans locaux d'urbanisme peuvent contribuer à la diversification de l'habitat. Outre les avantages accordés aux opérations de logement social (bonus de constructibilité, règles de stationnement spécifiques...), il s'agit de dispositifs imposant la production de logement social sur certains secteurs, en indiquant la destination des terrains (emplacements réservés) ou en fonction des projets à venir (périmètres ou secteurs dits de mixité sociale prévoyant un certain pourcentage de logement social à réaliser).

Dans les trois territoires étudiés, la révision des PLU au cours des années récentes s'est accompagnée d'une diffusion de ce type d'outils, souvent sous la pression de l'État. Toutefois, des documents d'urbanisme vertueux ne suffisent à améliorer significativement les performances des communes en matière de logement social, soit qu'ils n'ont pas déployé tous leurs effets, soit que leur mise en œuvre n'est pas effective ou qu'elle est susceptible d'être contournée. Les dispositifs prévus dans les PLU peuvent créer des conditions favorables à la production de logements sociaux, mais ils ne garantissent en eux-mêmes la sortie effective des opérations, laquelle dépend d'autres facteurs (mobilisation du foncier, financement du logement social, acceptation sociale, etc.).

---

<sup>74</sup> La préfecture de Région se charge de répartir ces 70 000 par un exercice dit de Territorialisation de l'offre de logements (Tol).

Dans le **Bassin d'Arcachon Sud**, des outils d'urbanisme visant à favoriser la diversité de l'habitat ont été mis en place en ordre dispersé par les communes. Les quatre communes ont notamment prévu des périmètres de mixité sociale, mais avec des ratios différents de logements sociaux par rapport au nombre de logements à créer. Aucune n'a en revanche défini d'emplacements réservés uniquement dédiés au logement social. En 2014, la commune de Gujan-Mestras a engagé une révision de son PLU, lequel identifiait une dizaine d'emplacements réservés pour la production de logements sociaux. Mais la procédure de révision a été abandonnée au profit d'une simple modification, en raison de l'annulation du SCoT par le Tribunal administratif de Bordeaux en juin 2015. Ce jugement faisait suite au recours d'un groupe d'associations de protection de l'environnement. Les emplacements réservés pour le logement social ne figurent pas dans le PLU modifié en 2019. « *Les collectivités ne prennent pas le risque de se mettre à dos les propriétaires* », explique un acteur du logement social.

Dans la commune, d'Arcachon, les périmètres de mixité sociale sont concentrés sur des secteurs du centre-ville où prédomine le logement collectif. Les espaces pavillonnaires ne sont donc pas concernés, alors même que, selon un acteur de l'État, « *ils recèlent des gisements de densification et donc de transformation urbaine, avec un potentiel de participation à la production de logements sociaux. Mais le PLU ne favorise pas ce type de mutation. Qu'il s'agisse des hauteurs, des distances aux limites séparatives ou du retrait par rapport à l'espace public, tout est fait pour éviter la densité* ». Un autre acteur de l'État regrette plus globalement le manque de volontarisme des élus : « *Quand on fait un PLU, on peut dire qu'à cet endroit ont fait une Zac, et on trouve un aménageur pour exproprier. Mais cette logique interventionniste n'existe pas ici. Les élus rechignent à prendre les outils du PLU à bras le corps. Ils préfèrent utiliser les outils qui permettent d'éviter la densification qui leur déplaît : les divisions parcellaires anarchiques* ». Or, en cherchant à freiner la division parcellaire, les documents d'urbanisme contraignent aussi fortement la construction de logements sociaux avec des normes qui ne permettant de construire qu'une ou deux maisons en cas de vente d'une parcelle.

L'État local tente notamment d'obtenir un abaissement des seuils de déclenchement de la construction de logements sociaux dans les périmètres de mixité sociale identifiés dans les PLU des communes du Bassin d'Arcachon Sud. Celui de Gujan-Mestras, par exemple, affichait un seuil de 15 logements à partir duquel 35 à 40 % de logements sociaux devaient être construits. Dans son avis sur le PLU, l'État a demandé d'abaisser ce seuil à 8 logements. Comme la révision du PLU a été abandonnée, la ville a finalement fixé un seuil de 12 logements. À Arcachon, ce seuil est de 8 logements. Il varie selon les secteurs à la Teste-de-Buch, et se situe à 15 logements au Teich, la ville qui affiche pourtant les meilleurs résultats en termes de construction sociale sur la longue durée.

L'adoption de ce type d'outil est ainsi davantage révélatrice du retard des communes qu'elle n'explique leurs performances. D'autant que les bailleurs sociaux ne se bousculent pas pour s'engager dans la réalisation d'un faible nombre de logements, synonyme de coûts de gestion accrus. La portée limitée des périmètres de mixité sociale est souvent mentionnée aussi dans l'agglomération de Melun et le Pays d'Aix, où les bailleurs sociaux rechignent à investir pour quelques logements dans de petites communes périphériques éloignées de leurs équipes de gestion. Cette difficulté est d'ailleurs accentuée par les problèmes financiers que rencontrent les organismes d'HLM depuis 2018, face à des promoteurs privés peu enclins à baisser leurs prix de vente dans les opérations en Vefa (le recours à des périmètres de mixité sociale génère dans la plupart des cas une production HLM en Vefa).

L'exemple du **Pays d'Aix** signale aussi la possibilité d'un contournement du dispositif dans les secteurs de mixité sociale. Dans la plupart des PLU figure désormais l'obligation de construire des logements sociaux au-delà d'une certaine surface dans des périmètres de mixité sociale, un outil que les élus, comme ceux du Bassin d'Arcachon Sud, préfèrent aux emplacements réservés. Mais dans le Pays d'Aix, de nombreux exemples sont cités de promoteurs privés qui divisent leur projet ou déposent des permis pour des surfaces situées juste en dessous du nombre de mètres carrés déclenchant l'obligation de vendre des logements à des organismes d'HLM. Un élu raconte « *qu'on a fixé la surface de plancher à 1650 m<sup>2</sup> pour déclencher 30% de logements sociaux, et on a eu plusieurs projets à 1649 m<sup>2</sup> de groupes comme Bouygues ou Nexcity...* ».

Ce travestissement est notamment pointé à propos de la ville d'Aix-en-Provence qui a instauré dans son nouveau PLU, approuvé en juillet 2015, un quota de 25 % de logements sociaux dans les programmes de plus de 2 000 m<sup>2</sup> de surface de plancher localisés situés dans les espaces de renouvellement urbain et les zones à urbaniser. Pour l'heure, la mesure ne semble pas produire d'effet significatif. Les premières indications du bilan triennal 2017-2019, ainsi que l'accumulation d'un retard sur la construction de PLAI, exposent en conséquence la ville d'Aix-en-Provence à un arrêté de carence.

Des communes du Pays d'Aix réputées volontaristes, comme Rousset ou Meyreuil, ont modifié leur PLU pour intégrer des secteurs de mixité sociale et/ou des ratios de logement social dans les programmes immobiliers. Ailleurs, c'est sous la pression de l'État que ces mesures ont été adoptées, l'État ayant fait de la modification du PLU une condition pour signer un contrat de mixité sociale. La commune de Jouques s'est ainsi engagée à modifier le classement de terrains acquis par l'EPF sur une zone d'aménagement différé pour permettre la réalisation d'un projet d'environ 80 logements sociaux. Après la signature de son contrat de mixité sociale en 2016, la commune de Gréasque a intégré des servitudes de mixité sociale (40 % de logements sociaux à partir de 8 logements et/ou 600 m<sup>2</sup>) dans son PLU adopté en 2017. À Meyrargues, le PLU adopté en 2016 prévoit l'affectation d'au moins 30 % du nombre total des logements à des logements locatifs sociaux pour tout programme ou opération de plus de 12 logements ou de plus de 800 m<sup>2</sup> de surface de plancher. Le PLU révisé de Bouc-Bel-Air a diminué de 1000 à 400 m<sup>2</sup> le seuil de déclenchement de l'obligation de produire 50 % minimum de logements sociaux. À Fuveau, la surface de plancher a été abaissée de 900 à 500 m<sup>2</sup> en 2017, les programmes immobiliers devant comporter 30 % de logements sociaux.

Mais ces mesures censées garantir la faisabilité des opérations inscrites dans les contrats de mixité sociale, sont loin de trouver une traduction opérationnelle. De fait, les communes précitées sont loin d'être vertueuses au regard de la loi SRU. L'inscription d'objectif de mixité sociale dans les PLU est une condition sans doute nécessaire, mais non suffisante pour concrétiser des projets de logements sociaux. On constate ainsi que des communes parmi les moins dynamiques du Pays d'Aix en termes de construction sociale, comme celle de Mimet qui compte moins de 5 % de logements sociaux quinze ans après l'entrée en vigueur de la loi SRU, ont adopté des PLU vertueux sous la pression de l'État. À Ventabren, par exemple, c'est sous la contrainte de l'État que le PLU révisé en 2017 a prévu des Orientations d'aménagement et de programmation (OAP) et des périmètres de mixité sociale. Mais comme l'explique un acteur municipal, « *les secteurs de mixité sociale appartiennent à des propriétaires privés. Ils restent très hypothétiques car certains propriétaires refusent de vendre leur champ de vignes* ». Signalons enfin le cas d'Eguilles, une commune ouvertement « réfractaire » qui a

refusé de signer un contrat de mixité sociale avec l'État, mais qui n'en prévoit pas moins de modifier son PLU pour imposer 30 % de logements sociaux dans les opérations d'aménagement de 800 m<sup>2</sup> de surface de plancher et/ou comportant au moins 12 logements.

Dans l'**agglomération de Melun**, les PLU ne font pas obstacle à la production de logements sociaux, mais ils ne sont pas non plus très prescriptifs. Ce qui n'empêche pas une grande partie des communes d'atteindre leurs objectifs triennaux. La petite commune de Pringy, qui a réussi à multiplier par cinq son taux de logement social entre 2005 et 2017, fait exception par le niveau de précision de son PLU. Celui-ci prévoit 5 Orientations d'aménagement et de programmation (OAP), dont 2 concernent des opérations de 100 % de logements sociaux. Ce « volontarisme » est pour une large part le fruit de la contrainte exercée par l'État consécutive à l'arrêté de carence qui a frappé la commune en 2014.

Les PLU des autres communes de Melun Val de Seine apparaissent globalement vertueux, même si les documents d'urbanisme ne sont pas un élément véritablement structurant des décisions de construire des logements sociaux. À Vaux-le-Pénil, par exemple, le PLU approuvé en 2014 a prévu de réaliser 30 % de logements sociaux dans les programmes immobiliers de 20 logements ou plus. Cette disposition n'a pas eu d'effet tangible sur la construction sociale, la commune ayant tout juste atteint son objectif de production sur la période 2014-2016, soit sa performance la moins élevée depuis 2002. Dans la petite commune de Rubelles, un seuil très bas de 30 % de logements sociaux à partir de 3 logements a été institué par le PLU approuvé en 2013. Mais la commune a réalisé 107 % de ses objectifs de production dans la période triennale suivante (2014-2016), alors qu'elle avait réalisé 600 % de ses objectifs dans la période triennale précédente (2011-2013) (la production de logements sociaux est néanmoins remontée à partir de 2017 avec le développement d'une Zac où se concentre l'essentiel des logements aidés). Pour la commune de Rubelles, l'enjeu de la révision du PLU approuvé en 2020 a surtout été de freiner les divisions parcellaires qui font mécaniquement baisser le taux de logement social de la commune.

### ***Une course-poursuite avec la construction de logements privés***

Les périmètres de mixité sociale fixant un certain pourcentage de logements sociaux à réaliser dans les programmes de construction neuve se sont donc largement diffusés dans les documents d'urbanisme des communes soumises à la loi SRU et se traduisent par un recours croissant à la Vefa. Pour autant, les taux fixés, généralement 25 ou 30 % de LLS, sont insuffisants pour faire progresser significativement le taux de logement social des communes déficitaires.

En Paca, la Direction régionale de l'environnement, de l'Aménagement et du logement (Dreal) a calculé qu'avec un ratio de 25 % de logements sociaux, ce taux n'évoluait en moyenne que de 0,1 à 0,2 % par an<sup>75</sup>. Dans la ville d'Aix-en-Provence, où ce taux s'applique aux programmes de plus de 2 000 m<sup>2</sup> de surface de plancher depuis la révision du PLU, 55 % de la production neuve sous forme de LLS seraient nécessaires pour atteindre le seuil légal en 2025, selon les calculs l'Agence d'urbanisme Pays d'Aix Durance dans le cadre d'une réflexion sur Aix à l'horizon 2030.

Rares sont les communes à se donner les moyens d'atteindre le seuil légal de 25 % en 2025 par un ajustement à la hausse de leurs ratios de LLS dans les programmes neufs. La commune de Livry-

---

<sup>75</sup> Dreal Paca (2019), *Mobilisation des outils de production du logement social en vue de l'atteinte des objectifs SRU. Quel bilan en Provence-Alpes-Côte d'Azur ?* Document de travail, février.

sur-Seine, en Seine-et-Marne, fait exception, comme l'explique son maire : « *Tant qu'on devait arriver à 20 % en 2020, on avait bâti nos programmes avec 30 % de logements sociaux. Quand on nous a notifié l'objectif légal de 25 %, on n'a pas eu d'autre solution que de passer à 50 % de logements locatifs sociaux, et même de faire 100 % de logements sociaux sur une opération* ». Ailleurs, la plupart des élus refusent d'envisager des programmes exclusivement voués au logement social, ce qui leur permettrait de se rapprocher du seuil légal. Ces élus n'hésitent pas à convoquer le principe de mixité sociale qui s'oppose à la concentration du parc social dans les mêmes secteurs. Partout, les acteurs municipaux considèrent le relèvement du seuil à 25 % comme un objectif inatteignable, notamment dans le Pays d'Aix où les retards accumulés sont considérables :

« *20 %, c'était un objectif inatteignable, encore plus à 25 %* » (maire-adjointe, Pays d'Aix)

« *Même si on le voulait, on n'atteindra jamais 25 %* » (technicien municipal, Pays d'Aix)

« *25 %, c'est utopique. Il faudrait faire uniquement du social pendant 10 ans !* » (maire, Pays d'Aix)

« *Non seulement on n'y arrivait pas avec un objectif de 20 %, mais on nous met maintenant à 25 %. Si on raisonnait sur le flux, ça irait mieux. Mais en raisonnant sur des stocks, on court après l'objectif* ». (maire, Pays d'Aix)

« *La perspective était relativement lisible quand on était sur un objectif de 20 %. Ca devient plus compliqué à 25 %. Il faudrait faire 70 à 80 % de logements sociaux dans la production neuve, mais c'est infaisable* » (technicien municipal, Bassin d'Arcachon Sud)

Les acteurs locaux expriment surtout leur impuissance à juguler la construction neuve privée qui fait mécaniquement baisser le taux de logement social des communes. Par exemple, à Rousset dans le Pays d'Aix, une commune entrée dans le dispositif en 2014 et réputée « bonne élève », le taux de logements sociaux a diminué de près de 2 points (de 19,2 % en 2011 à 17,5 % en 2017) car la construction privée s'est poursuivie tandis que les programmes de logements sociaux tardaient à sortir. Dans les communes ayant connu un développement porté par l'habitat pavillonnaire, s'impose l'idée d'une course-poursuite perdue d'avance avec un marché privé jugé trop difficile à réguler :

« *Il y a toujours des maisons qui se font et il faut rajouter chaque fois du logement social. C'est sans fin* » (maire, Pays d'Aix)

« *Il y a des parcelles que les propriétaires divisent en plusieurs lots pour ne pas dépasser 1000 m<sup>2</sup>. Chaque fois qu'ils font ça, ils augmentent mon déficit en logements sociaux* » (maire, Pays d'Aix)

« *On délivre beaucoup de permis de construire, surtout depuis la loi Alur qui a supprimé les surfaces minimales. On doit accepter quasiment toutes les divisions foncières proposées. Certains le font pour leurs enfants. D'autres tirent profit de cette loi* » (technicien municipal, commune du Pays d'Aix)

« *Chaque année, on délivre 10 à 15 permis d'aménager qui représentent 4 à 6 lots. Et on s'aperçoit qu'on a 60 ou 70 logements nouveaux par an sans logements sociaux. Et c'est la commune qui paie l'amende pour ceux qui n'ont pas voulu faire de logements sociaux !* » (maire-adjoint, Pays d'Aix)

*« On ne peut pas refuser à des gens de construire sur des terrains qui leur appartiennent. Ou alors il ne faudrait faire que du social, mais l'État nous dit par ailleurs qu'il faut avoir un mixage » (maire-adjointe, agglomération de Melun)*

*« On a un marché dynamique en termes de production immobilière, régulé sur la base de l'offre et de la demande. Si on n'y prend garde, ça creuse notre déficit de logement social. C'est une prouesse de continuer à progresser. On se bat au minimum pour s'assurer qu'on ne régresse pas. On court après les opérateurs qui vont plus vite que nous » (technicien municipal, Bassin d'Arcachon Sud)*

## 1.2. La dynamique socio-politique des communes SRU

### *Les caractéristiques socio-démographiques de la population*

Les acteurs, notamment politiques, ont tendance à faire porter sur leurs administrés la responsabilité des retards accumulés en matière de logement social. Dans les trois sites, les acteurs locaux pointent des logiques de repli et d'entre-soi qui seraient imputables aux caractéristiques sociales – catégories sociales, tranches d'âge, part des propriétaires-occupants – de la population :

*« C'est une population âgée, donc conservatrice. Même les maires qui voudraient faire quelque chose ne pourraient pas car ils ne seraient pas réélus »* (acteur associatif, Bassin d'Arcachon Sud)

*« C'est une population qui se replie sur elle-même. Tout est bon pour dire qu'on veut rester entre soi »* (acteur municipal, La Teste-de-Buch)

*« C'est très pavillonnaire avec beaucoup propriétaires-occupants qui ont une mentalité refermée sur soi »* (maire-adjoint, Les Pennes-Mirabeau)

*« La population est contre ce qui est nouveau, et quand c'est terminé, ils nous disent "qu'est-ce que vous avez eu raison !" »* (maire-adjoint, Fuveau)

*« Les gens ont envie de vivre entre eux et tiennent des discours casaniers »* (maire, Seine-Port)

*« Nos habitants nous disent qu'ils sont venus habiter ici pour la qualité de vie et que ça risque de ne plus ressembler à ce qu'ils ont connu jusque-là »* (maire, Pringy)

Pour autant, on n'observe pas de corrélation forte, dans aucun des trois territoires étudiés, entre les performances de communes et les caractéristiques socio-démographiques de la population résidente (revenu médian, part des 60 ans et plus, part des propriétaires-occupants). Dans les trois territoires, l'importance de la population âgée constitue la seule variable qui semble fréquemment associée à de faibles performances des communes.

Dans l'agglomération de Melun, les deux communes où la part des seniors est la plus faible (Saint-Fargeau-Ponthierry et Vaux-le-Pénil) sont ainsi celles qui atteignent leurs objectifs triennaux avec le plus de constance. Inversement, les deux communes les plus retardataires du Bassin d'Arcachon Sud – Gujan-Mestras et Arcachon – sont aussi celles qui abritent la proportion la plus élevée de 60 ans et plus, avec respectivement 34,2 % et 57,3 en 2016. Mais la différence est ténue entre Gujan-Mestras et La Teste-de-Buch (32,6 %) qui réalise pourtant de bien meilleures performances au regard de la loi SRU.

La corrélation avec la variable de l'âge est moins nette dans le Pays d'Aix, même si l'on observe que les communes n'ayant jamais atteint leurs objectifs au fil des 5 bilans triennaux présentent toutes un taux de plus de 60 ans égal ou supérieur à 26 %, alors que ce taux est inférieur à 25 % dans d'autres communes plus performantes (21 % à Fuveau ; 22,5 % à Meyreuil ; 24,2 % à Aix-en-Provence).

Enfin, dans les trois territoires étudiés, nos interlocuteurs décrivent les communes « SRU » comme assez peu diversifiées sur le plan ethno-culturel, surtout dans les plus petites d'entre elles où la présence de ménages d'origine maghrébine ou d'Afrique sub-saharienne se limiterait à quelques familles<sup>76</sup>.

### *La variable partisane*

L'affiliation politique des maires est corrélée, mais seulement partiellement, avec les performances des communes au regard de la loi SRU. Il faut souligner que la thématique du logement social n'est pas forcément portée par le maire lui-même, mais peut l'être par un.e adjoint.e. Dans plusieurs communes, des élus indiquent aussi qu'il leur faut parfois convaincre les autres élus, moins sensibilisés ou carrément hostiles à la loi SRU.

Le niveau d'adhésion à la loi SRU est partiellement corrélé à la couleur politique de la municipalité dans l'**agglomération de Melun**. Les maires des deux communes les plus importantes concernées par la loi, celles de Vaux-le-Pénil et Saint-Fargeau-Ponthierry, étaient classées à gauche ou au centre gauche jusqu'en 2014. En 2014, la commune de Saint-Fargeau-Ponthierry a basculé à droite, sans remettre en cause officiellement la ligne politique municipale favorable au logement social<sup>77</sup>. Le maire LR de Saint-Fargeau-Ponthierry nous déclarait en novembre 2018 que « *mon ambition est de respecter la loi, évidemment, car il faut bien loger les gens* », tout en précisant qu'il préfère parler de logements conventionnés car il appartient « *à un parti pour qui le terme social a une connotation péjorative* ». La production de logements sociaux de Saint-Fargeau-Ponthierry n'en a pas moins nettement ralenti en comparaison du bilan de son prédécesseur socialiste, sans toutefois sortir du cadre fixé par l'État pour la période triennale 2014-2017. Bien que moins accusée, l'évolution a été identique à Vaux-le-Pénil, dont le maire a soutenu Emmanuel Macron à partir de 2017.

Dans les petites communes périphériques de l'agglomération de Melun, où les étiquettes politiques ne sont pas forcément significatives, les performances des communes varient d'un bilan triennal à l'autre quelle que soit la couleur politique du maire : Boissise-le-Roi classée divers droite et Livry-sur-Seine classée divers gauche ont atteint leurs objectifs 3 fois sur 5 entre 2002 et 2017, tout comme Pringy et Rubelles dont les maires sont sans étiquette. Qu'ils soient classés à droite, à gauche ou sans étiquette, les élus des petites communes périphériques peuvent se montrer critiques vis-à-vis de la loi SRU, mais ils s'affichent comme légalistes :

*« Je suis obligé d'appliquer la loi. Je n'ai pas le choix. Je n'ai pas d'appréciation à avoir là dessus, je suis très neutre »* (maire divers droite de Boissise-le-Roi) »

*« On n'a jamais dit qu'on ne voulait pas faire de logements sociaux. On conçoit bien qu'il faut du logement digne pour tout le monde. Mais il faut nous donner plus de temps pour y parvenir de manière plus douce »* (maire divers gauche de Livry-sur-Seine)

---

<sup>76</sup> Font exception quelques communes du Pays d'Aix, comme Fuveau, ayant accueilli des camps de Harkis. À signaler aussi des travailleurs d'Afrique sub-saharienne présents dans les métiers de la pêche du Bassin d'Arcachon Sud, mais peu résident sur le territoire.

<sup>77</sup> La commune a rebasculé à gauche lors des élections municipales de 2020.

*« Le logement social est une obligation. Qui peut aller contre la loi ? En 2008, avant d'être maire, j'avais essayé de convaincre qu'il valait mieux payer l'amende. Mais l'adjoint à l'urbanisme était très légaliste »*  
(maire sans étiquette de Rubelles)

Seul le maire LR de la petite commune de Seine-Port, concernée par le dispositif à partir de 2011 (et sortie du champ d'application de la loi après l'adoption de la loi Elan), se distingue comme un opposant irréductible à la loi SRU. En entretien, il développe un discours très idéologique : *« Pour les élus en général, respecter la loi, c'est quelque chose d'important. Mais ça ne m'empêche pas de résister. Quand on a 17 % de logements sociaux en France, on casse le marché. On a organisé la pénurie en subventionnant ce secteur à hauteur de 40 milliards d'euros. Tout ça pour un désastre ! ».*

La corrélation avec la variable partisane est plus nette dans le **Bassin d'Arcachon Sud**, où la commune du Teich, dirigée depuis une trentaine d'années par le maire socialiste François Deluga, réalise les meilleures performances parmi les 4 communes de la communauté d'agglomération. Le maire du Teich a d'ailleurs voté la loi SRU en tant que député à une époque où ses collègues maires y étaient résolument hostiles. Cela n'empêche pas François Deluga d'exprimer des réserves concernant l'augmentation du seuil légal à 25 % :

*« En 2001, je suis député socialiste du bassin d'Arcachon. On vient de voter les lois Chevènement et SRU et je suis dans ma logique politique. Dans les grands thèmes que je défends à l'époque, il y a l'idée que le logement social est un élément majeur de la mixité sociale, de la lutte contre l'exclusion et la relégation des ménages populaires de certains territoires. C'était un projet politique. Moi, au Teich, j'ai fait du logement social en permanence. Mais le problème de la loi SRU, c'est l'application mécanique d'une même règle pour tous les territoires. Il faut 20 % pour tout le monde et les 5 % supplémentaires doivent dépendre des possibilités ».*

Traditionnellement à droite, la commune de La Teste-de-Buch a connu un intermède socialiste de 2001 à 2008, durant lequel la commune a pris à bras le corps la question du logement social. Une nouvelle équipe UMP-LR menée par Jean-Jacques Eroles a battu le maire socialiste sortant en 2008. La dynamique en faveur du logement social a été néanmoins poursuivie, permettant à la commune de franchir le seuil de 10 %. Ce que les acteurs locaux expliquent par la « fibre sociale » du nouveau maire, qui fut adjoint en charge des affaires sociales dans les années 1990, mais aussi par la continuité technique assurée par un directeur de l'aménagement resté en poste après l'alternance de 2008.

La droite locale est loin d'être homogène, les maires successifs de Gujan-Mestras et Arcachon ayant adopté dans un premier temps une position franchement hostile à la loi SRU, avant de modérer leurs discours au cours des années 2010. Pour nombre d'acteurs interrogés, il ne s'agit que d'un discours de façade. Comme le dit un acteur de l'État à propos de ces deux villes, *« on a affaire à un manque de volonté politique allié à des vraies problématiques pour trouver du foncier accessible ».*

Dans le **Pays d'Aix**, certains maires de droite ont également tempéré leurs discours. Même les plus réfractaires, comme ceux d'Eguilles ou de Cabriès, s'abstiennent désormais de proclamer publiquement leur refus de se soumettre à la loi. D'autres maires paraissent s'être résolus à appliquer la loi. Mais comme son homologue du Bassin d'Arcachon, un acteur de l'État y voit un simple affichage derrière un manque d'adhésion persistant : *« Ici, les choses sont très marquées politiquement avec*

*beaucoup de maires LR. Ils disent par devant qu'ils vont faire du logement social, mais derrière ils n'ont pas du tout envie ».*

Le cas de figure général dans le Pays d'Aix est celui de maires de droite qui s'insurgent non pas contre le principe de la loi SRU, mais contre ses modalités d'application. La maire LR d'Aix-en-Provence, Maryse Joissains, incarne ce positionnement. Héritage de la gestion de son prédécesseur socialiste, la ville-centre est longtemps restée juste en deçà du seuil légal de 20 %. Si le logement social n'a jamais été une priorité pour Maryse Joissains qui conquiert la ville en 2001, les objectifs triennaux ont été largement réalisés, sans que la ville ne parvienne à franchir le seuil de 20 %. L'équipe municipale s'est raidie lors du relèvement de ce seuil à 25 %, sans toutefois afficher d'opposition frontale, de crainte de subir un arrêté de carence et de perdre le pouvoir d'attribuer les logements sociaux.

Le clivage droite-gauche apparaît cependant quelque peu brouillé dans le Pays d'Aix. L'un des maires les plus en pointe dans le combat contre la loi SRU, George Cristiani, maire de la petite commune de Mimet, est un élu « sans étiquette », mais proche du dissident socialiste Jean-Noël Guérini. En tant que président de l'Union des maires des Bouches-du-Rhône, il a pris la tête d'un mouvement de fronde d'édiles ayant symboliquement déposé les clés de la mairie devant la préfecture où ils étaient convoqués en octobre 2015. Lors de cet épisode, Georges Cristiani déclarait au micro de RMC que les maires se rebellaient, non par opposition de principe au logements sociaux, mais du fait de l'impossibilité technique de les construire :

*« On le prend très mal parce qu'on n'est pas des petits garçons qui ne veulent pas construire des logements sociaux: on ne peut pas les construire. Ça ne peut pas être aussi simple que ça. Mais si le ministre (Patrick Kanner) sait si bien faire, et mieux que les maires, on lui donne les clés de notre mairie et il va se débrouiller pour essayer de trouver des terrains constructibles susceptibles de les recevoir sans risque ! Sans risque inondation, sans risque forestier, qui ne soit pas protégé par une zone naturelle, etc. »*

La rares maires du Pays d'Aix classés à gauche ou au centre gauche ne sont pas dans une posture nettement plus favorable à la loi SRU. Si l'on met de côté le maire PCF de Gardanne et celui PS de Rousset, concernés par la loi à partir de 2014, aucun ne se distingue par des résultats remarquables en matière de construction sociale. Gérée depuis 2001 par un maire passé du parti socialiste au mouvement de Jean-Noël Guérini, avant de soutenir temporairement La République en marche, la ville des Pennes-Mirabeau, située à proximité de Marseille, est passée de 3,58 à 7,35 % de logements sociaux entre 2002 et 2017. À Saint-Cannat, commune concernée par la loi SRU depuis 2008 et gérée par un maire socialiste, puis divers gauche, le taux de logement social a augmenté d'à peine plus de 1 % en 10 ans, passant de 7,39 % en 2008 à 8,59 % en 2017. Dans la petite commune de Gréasque, classée divers gauche, ce taux est passé de 10,03 à 10,83 % en une quinzaine d'années. Comme le précise un acteur municipal de Gréasque, « l'ancienne municipalité officiellement socialiste faisait les choses à minima pour ne pas trop déstructurer les choses. Il a fallu 10 ans pour faire un projet de 20 logements ! ».

### *Les mobilisations de riverains*

L'hostilité des riverains peut être un facteur de blocage des projets de construction sociale que les élus municipaux déclarent prendre en compte, à des degrés divers, pour définir leurs stratégies. Selon les acteurs interrogés, les propriétaires-occupants seraient la catégorie sociale la plus réfractaire. En même temps que leur logement, ils auraient acheté les aménités de leur environnement qu'ils souhaiteraient préserver. Cet argument est notamment invoqué dans le Bassin d'Arcachon, lieu prisé par des ménages fortunés qui y achètent des logements :

*« On a des parisiens qui ont dépensé leurs économies pour acheter ici. Cette population est refermée sur elle-même. Elle vient chercher le cadre de vie et ne veut pas d'insécurité »* (acteur de l'habitat, Bassin d'Arcachon Sud)

*« Les cadres dynamiques et les retraités qui s'installent ici viennent acheter un cadre de vie et ne veulent pas être embêtés par les problèmes qu'ils ont rencontrés dans leur territoire d'origine »* (acteur de l'habitat, Bassin d'Arcachon Sud)

Dans tous les sites, les acteurs interrogés évoquent fréquemment l'inquiétude tenace des propriétaires-occupants concernant le risque de dévalorisation de leur patrimoine :

*« Chez les administrés, on sent une inquiétude. Ils viennent se renseigner pour savoir si ce sera à côté de chez eux. Pour eux, ça dévalorise leur patrimoine »* (technicien municipal, Ventabren)

*« Ils ont peur que leur bien soit dévalué. C'est leur leitmotiv. Ils achètent 300 000 euros et veulent revendre 400 000. Ils nous tiennent pour responsables de leur faillite personnelle ! »* (maire-adjoint, Fuveau)

*« Ils ont peur de la dépréciation de leur bien, peur de l'inconnu »* (acteur associatif, La Teste-de-Buch)

*« Vous allez dévaloriser ma maison, personne ne voudra habiter dans ce quartier à cause de vous. Voilà ce que l'on entend »* (bailleur social, agglomération de Melun)

*« Combien de fois on les a entendus dire qu'ils ne veulent pas de logements sociaux parce que ça diminue la valeur de leur propriété »* (acteur municipal, Vaux-le-Pénil)

L'opposition des propriétaires peut s'exprimer en amont des projets, lors de la vente des terrains à laquelle ils feraient obstacle quand ils apprennent la destination sociale des projets. Dans les secteurs où dominent quelques propriétaires fonciers importants, par exemple à La Teste-de-Buch dans le Bassin d'Arcachon Sud ou à Saint-Cannat dans le Pays d'Aix, les municipalités doivent engager des négociations ardues. Ces négociations ne sont pas toujours fructueuses, pouvant conduire à l'abandon de projets, comme le relate le maire de Boissise-le-Roi dans la périphérie de Melun :

*« Il y a une maison sur un terrain de 8 000 m<sup>2</sup> que j'ai essayé de préempter. Mais j'ai un collectif sur le dos. Des gens bien placés m'ont menacé... Mais il n'y a pas eu de procès car j'ai eu la délicatesse de faire une réunion et finalement on n'a pas fait le projet ».*

Les projets municipaux peuvent être également freinés par les recours contentieux initiés par des particuliers ou par des collectifs. « *La multiplication des recours à l'encontre des opérations de logements sociaux et de la densité, (...) alourdissent considérablement (en temps et donc en argent) le coût des opérations* », lit-on dans le PLH du Bassin d'Arcachon Sud. Un acteur de l'État souligne le rôle des agents immobiliers cherchant à convaincre les propriétaires des risques de dévalorisation induits par la proximité de logements sociaux. Mais c'est dans le Pays d'Aix que cet obstacle est le plus prégnant, comme y insistent tous les acteurs interrogés. Selon la municipalité d'Aix-en-Provence, 80 à 90 % des permis délivrés pour des logements sociaux feraient l'objet de contentieux.

Il reste toutefois difficile de faire la part entre les récriminations des résidents à l'égard de la densification, et son lot de nuisances visuelles ou sonores, et les préjugés contre le logement social et ses locataires, où se joue plutôt la crainte du déclassement social. Les associations de résidents qui contestent des projets de logements sociaux s'abstiennent d'exprimer ouvertement une hostilité envers le logement social. Elles se positionnent davantage sur le terrain de la défense de l'environnement à l'instar de l'Association de Défense et de Promotion de Pyla sur Mer (ADPPM), localisée à La Teste-de-Buch, dans le **Bassin d'Arcachon Sud**. L'ADPPM est une association puissante, créée voici un demi-siècle et forte de près de 1 000 adhérents. Ses statuts indiquent qu'elle a pour notamment objet de « *de veiller à la protection et de participer au développement harmonieux et durable du site de Pyla sur Mer et de son environnement, lequel s'étend à l'ensemble du Bassin d'Arcachon et des communes situées sur son littoral* ».

Les adhérents de l'ADPPM se montrent particulièrement sensibles aux modifications apportées aux documents d'urbanisme et notamment aux projets de constructions d'HLM de la municipalité de La Teste-de-Buch. Au début des années 2010, l'association suspectait ainsi la mairie de chercher à construire 450 logements sociaux dans la zone du Pyla. L'ADPPM est « *opposée à une mixité sociale sous cette forme* », car « *très préjudiciable au couvert végétal du Pyla* », lit-on dans la Gazette de l'association datée de l'été 2011. La polémique a rebondi avec un projet de modification du PLU prévoyant le reclassement en zone 1AU (zone constructible immédiatement) d'une zone 2AU (zone naturelle pouvant être urbanisée à l'avenir) de 20 hectares localisée au Pyla. Le projet municipal prévoyait d'urbaniser cette zone en mixant lotissements traditionnels et logements sociaux. À l'issue de réunions avec le maire et ses services, un compromis a été trouvé consistant à classer une partie de la zone en EBC (espace boisé classé), le passage en zone constructible nécessitant un processus complet de révision du PLU avec enquête publique. Comme le souligne un acteur de l'ADPPM, « *l'approche des élections a sans doute joué dans l'abandon du projet par le maire. On est une commune de droite. Le Pyla est un fond de commerce électoral. Un maire de droite ne va pas se saborder* ».

Les dirigeants de l'ADPPM prennent soin de s'abriter derrière une rhétorique strictement environnementaliste de défense du paysage. L'un des dirigeants de l'association insiste sur le fait que « *nous ne sommes pas opposés à l'intégration de logements sociaux. Mais il faut respecter un équilibre environnemental, c'est-à-dire préserver l'aspect boisé du paysage végétal. Or le projet de la mairie était risqué par rapport à cet équilibre* ». Notre interlocuteur reconnaît que son « *association a une mauvaise image comme si elle voulait faire une réserve d'indiens, alors que notre objet c'est la protection et la promotion du Pyla* ». De fait, l'association ne conteste pas le bien-fondé d'une augmentation de la part du logement social dans la commune et déclare soutenir les projets du maire car « *il ne faut pas être pénalisé par l'amende et garder une fiscalité équilibrée* », et parce que « *c'est bien d'avoir une certaine diversité et il faut de la place pour tout le monde* ». Mais dans l'esprit du dirigeant de l'ADPPM, ces logements devaient être localisés dans

d'autres quartiers de la ville, reprenant à son compte le thème de la densification du centre-ville : « On demande une certaine mixité sociale tout en évitant de faire des ghettos. Il faut raisonner globalement à l'échelle de la commune et plutôt densifier le centre-ville. Il faut des ménages un peu plus populaires, mais ça ne peut pas se faire au Pyla car il n'y a plus de terrains et le foncier est très cher ».

La tonalité apaisée de ces propos, qui trouvent une oreille attentive du côté de l'équipe municipale, tranche avec la virulence des oppositions qui s'étaient exprimées à La Teste-de-Buch sous le mandat de la gauche entre 2001 et 2008. Nos interlocuteurs se remémorent une pétition lancée contre un projet de 40 logements sociaux dans la résidence dite des Coqs Rouges qui aurait recueilli 3 000 signatures. Ils se rappellent aussi certaines réunions avec la municipalité au cours desquelles « on entendait des choses invraisemblables sur la pègre de Cenon et de Lormont qui va débarquer ». Un acteur de La Teste-de-Buch souligne l'évolution du langage des opposants au logement social, devenu plus policé :

*« On a des pétitions de riverains qui disent qu'ils ne veulent pas de logement social. Aujourd'hui, ils font attention. Autrefois, ils n'hésitaient pas à stigmatiser le logement social de façon très dure en parlant d'immigration et de délinquance. Mais on sent bien qu'ils en parlent à travers la valeur de leur bien, sans dire que ce sont des populations dont ils ne veulent pas. Ils mobilisent le vocable du cadre de vie, de la tranquillité. Mais si on discute avec eux, c'est bien la population du logement social qui est stigmatisée ».*

Si les expressions sont plus feutrées, la capacité de nuisance de certains résidents de La Teste-de-Buch ne s'est pas émoussée. En témoigne le renoncement de la municipalité à un projet d'implantation de 10 chalets d'Emmaüs destinés à abriter une population précaire, à la suite d'une pétition d'habitants (voir infra).

Dans ce contexte, l'existence d'un « Collectif logement et hébergement » créé en 2015 fait figure de mince contrepoids. Regroupant sept associations, dont la Ligue des droits de l'homme, ce collectif milite pour la mise en œuvre de la loi SRU, mais aussi pour le développement d'un parc privé à loyer modéré et de logements d'urgence, ainsi que d'une offre destinée aux nombreux travailleurs saisonniers présents dans le Bassin d'Arcachon. Que ce soit dans le cadre du collectif ou titre de ses associations-membres, de nombreuses actions ont été menées pour sensibiliser la population et les élus à la problématique du logement abordable : réunions-débats, participation aux enquêtes publiques du SCoT, courriers aux élus, articles dans la presse locale, conférences de presse, manifestations devant la sous-préfecture... Sans illusion sur son influence auprès des collectivités, le collectif se félicite néanmoins de voir le taux de logement social augmenter progressivement et les municipalités se convertir à l'objectif de densification des centres urbains.

L'**agglomération de Melun** est également le théâtre d'oppositions ponctuelles aux projets immobiliers comportant des logements sociaux. Lors des réunions publiques organisées dans les petites communes périphériques s'expriment souvent des craintes sur la perte de valeur des propriétés. Mais les acteurs interrogés signalent un tournant, au début des années 2010, marquant une atténuation des oppositions. Ponctuellement, des collectifs continuent de se structurer pour pétitionner, comme récemment dans la petite commune de Livry-sur-Seine. Les réunions publiques ou les discussions informelles entre élus et habitants restent des caisses de résonances de préjugés sur les « tours et barres », la crainte des « ghettos » et la stigmatisation des « assistés sociaux ». Un

acteur du logement social résume dans ces termes l'inquiétude des riverains, très centrée sur une problématique de densification :

*« On est sur des communes où l'on densifie et où les habitants voient arriver une forme urbaine – des petits collectifs – qui ne cadre pas avec le caractère pavillonnaire du quartier. On vient bousculer leur mode de vie. La discussion avec les riverains proches, c'est se mettre d'accord sur les limites séparatives. Cela suffit généralement à les calmer. Il y a une dizaine d'années, on avait des propos beaucoup plus durs sur les gens qui habitent dans les logements sociaux, y compris de la part des élus ».*

Dans l'agglomération de Melun, l'exemple de la petite commune huppée de Seine-Port, concernée par la loi SRU à partir de 2011, illustre la manière dont un maire peut instrumentaliser l'opposition de riverains pour justifier ses piètres résultats au regard de la loi. La commune qui ne disposait d'aucun logement social en 2011 n'en avait qu'à peine 1 % en 2017 (elle est aujourd'hui exemptée de ses obligations par la loi Elan). Le maire réputé « réfractaire » nous indique son souci de protéger tout à la fois le caractère bourgeois et historique de sa commune, laquelle a été classée site historique par les Bâtiments de France en 2006. Le maire a refusé de signer un contrat de mixité sociale avec l'État. Mais il s'abrite derrière l'opposition des riverains pour justifier son inertie, tout en reconnaissant sa proximité avec les opposants : *« Ces gens me rendent service en faisant des articles dans le journal. Cela me permet dire au préfet que j'ai les associations qui contestent, qu'il doit m'aider. Mais en off, je dis à ces gens que la préfecture nous demande n'importe quoi et qu'il faut organiser une résistance intelligente ».*

La révision du PLU a néanmoins provoqué une fronde de riverains du Parc de la Chesnaie contre le maire de Seine-Port. À la suite d'une réunion publique d'information au cours de laquelle la mairie a présenté un projet d'une dizaine de logements localisés dans ce parc, les habitants se sont constitués en association en mars 2017. Le témoignage de deux responsables de cette association baptisée La Chesnaie Pérenne, qui rassemble quelques dizaines d'adhérents, est révélatrice de formes de justifications évitant toute forme d'ostracisme envers le logement social et ses locataires. La protection de la tranquillité et du cadre de vie des riverains est en effet la pierre angulaire de l'argumentation des deux propriétaires retraités, autrefois cadres de haut niveau, que nous avons rencontrés. Se présentant comme des interlocuteurs raisonnables et rationnels, les deux dirigeants soulignent néanmoins le contraste entre leur position et celle d'adhérents « de base » plus enclins à tenir des propos racistes :

*« Notre but est de préserver le parc de la Chesnaie. C'est un élément de la nature en ville qui va dans le sens de la loi SRU qui cherche à éviter l'étalement urbain et à garder un esprit villageois. Si on fait 10 logements, il y aura plus de voitures, donc plus de nuisances. Et ce seront forcément des logements collectifs. Avec des logements sociaux (ou pas), une vingtaine de riverains n'auront plus de vue directe sur le parc. Donc la valeur des logements limitrophes va diminuer et le cadre de vie qui va avec. Ces gens ont acheté la vue sur le parc !*

*Notre préoccupation est d'abord environnementale. Mais la question, c'est aussi la tranquillité des riverains car le maire veut créer un terrain de sport à 20 mètres des habitations ! On a essayé de faire du lobbying auprès du maire, de la communauté d'agglomération, on a reçu une journaliste, on a assisté aux conseils municipaux, on a fait une pétition dont le succès nous a étonnés puisqu'elle a recueilli plus de 250 signatures. Mais on n'a pas réussi à faire changer d'avis le maire qui ne veut pas discuter avec nous. Il a confirmé qu'il veut faire des logements sociaux dans le parc et qu'il veut déclasser la parcelle boisée pour pouvoir construire*

*ces logements. On a prévu une action judiciaire. On a rendez-vous avec un avocat car on manque d'argumentaire.*

*On a fait la connaissance d'une journaliste de la République. C'est le maire qui l'avait invitée. Il se sert de nous ! Cela lui permet de dire : "regardez, il y a une association qui s'oppose". Mais on a eu l'habileté de dire qu'on n'était pas contre le logement social. Cela aurait été contre-productif. Notre association ne dit pas qu'on ne veut pas de logements sociaux. Dans le principe, c'est pas inacceptable. On doit s'ouvrir vers l'extérieur. Cela fait 50 ans que la commune n'a pas bougé. On n'a que 6 logements sociaux, c'est ridicule ! On doit en faire et il y aura des mécontents. Mais il faut conserver ce parc public. Faire 200 logements sociaux, comme le demande l'État, serait très artificiel. On passerait d'une population de 1 800 habitants à un tiers de plus. Comment va-t-on faire avec les écoles, les commerces, etc. ? Cela va bouleverser totalement la vie de la commune. Elle va exploser ! Il faut être raisonnable.*

*Le fait que ce soient des logements soient sociaux ne nous pose pas de difficulté supplémentaire. On peut avoir de bons voisins sociaux. Des gens de notre association ont d'autres visions, mais elle n'est pas partagée par les responsables de l'association. Evidemment, on est interpellés par nos adhérents qui ne veulent pas des cas sociaux, qui sont des immigrés. Il y a le bruit et l'odeur... Quand on fait la pétition et distribué des tracts on a entendu : les logements sociaux, on va payer l'eau et l'électricité à des femmes voilées ! On l'entend, même si ce n'est pas la majorité de nos adhérents. Quelqu'un a pris la parole à notre première assemblée, mais on l'a arrêté net en disant que ce n'était pas notre leitmotiv. Il y a des gens à loger à Seine-Port, qui ne sont pas des cas sociaux ! On connaît les 6 logements sociaux existants. Cela se passe très bien. C'est propre, hyper bien entretenu ».*

L'un des griefs des responsables de l'association Chesnaie Pérenne envers le maire concerne ses liens privilégiée avec la présidente de l'Association pour la sauvegarde de Seine-Port qui milite notamment pour la préservation d'espaces boisés privés situés à proximité du château de Sainte Assise datant du 18<sup>ème</sup> siècle. Son association s'abstient d'entrer en conflit avec le maire, alors même que sa présidente tient des propos bien plus radicaux que les responsables de l'association Chesnaie Pérenne. En entrant ouvertement en conflit avec l'association Chesnaie Pérenne, le maire de Seine-Port peut donc arguer de sa bonne foi en direction de l'État tout en ménageant les intérêts de la grande bourgeoisie locale, représentés par la présidente de l'Association pour la sauvegarde de Seine-Port. Les propos qu'elle nous a tenus mêlent des considérations sur la préservation du patrimoine historique et naturel et une hantise du logement social justifiée sans fard dans le registre de la xénophobie :

*« Je possède une résidence secondaire à Seine-Port, mais j'y passe plus de temps qu'à Paris. Mes ancêtres sont là depuis 1700 ! Notre association existe depuis 42 ans. On se bat pour l'environnement. Lorsqu'il était simple conseiller municipal, le maire nous a beaucoup aidé à obtenir le classement d'une partie de la commune en ZPPAUP<sup>78</sup>. Depuis qu'il est maire, on arrive à faire avancer nos idées. Quand il y a eu l'histoire des logements sociaux, je ne me suis pas dressée contre lui. Je savais qu'il était contre. D'emblée ils nous a rassurés. Contrairement à l'association du Chesnaie, je ne veux pas faire la guerre à quelqu'un qui fait ce qu'il peut. Quand il y a de grandes réunions publiques organisées par la mairie avec 70 personnes, chacun hurle, et moi je ne dis rien... Je préfère écrire et voir le maire calmement. Je reviens dix fois à la charge, je vois le maire dix fois.*

---

<sup>78</sup> Zone de protection du patrimoine architectural, urbain et paysager.

*Le maire a eu l'intelligence de transformer l'ancien presbytère du 18<sup>ème</sup> siècle en logements sociaux. On avait choisi des gens du village car on sait bien qui est dans le besoin. Mais quand ces gens partent, on ne contrôle plus rien. On a proposé un jeune portugais avec un petit salaire, mais la dame de la préfecture a dit qu'il n'en était pas question car il travaille ! On n'a jamais de problèmes avec les Portugais. On en a plein à Seine-Port, mais ils ne se plaignent jamais et ne viennent jamais quémander aux services sociaux. La préfecture a préféré placer une femme noire qui ne travaillait pas et touchait des allocations.*

*Ce serait plus normal de loger les gens nécessiteux du village. Là, on a une personne qu'on ne connaît ni d'Eve ni d'Adam et qui ne connaît personne. On va nous envoyer des gens qui ont 36 000 enfants ! On a une école très petite. Les gens dans les logements sociaux, normalement ils sont pauvres. On n'a pas d'aide sociale, ni tout ce dont ces gens ont besoin. Comment fait-on sans voiture à Seine-Port ? Je sais qu'à Paris, on ne loue qu'à des familles noires avec 36 000 bambins. Si on construit du logement social à Seine-Port, on va se retrouver avec ces mêmes familles. On en a eu la preuve avec l'histoire du portugais. On a donné le logement à une noire... Je connais des gens pauvres à Seine-Port. S'ils avaient un logement social, ils seraient bien contents.*

*On veut préserver une identité sociale, mais ça ne peut pas se dire comme ça. Aujourd'hui c'est interdit. Regardez Fontainebleau, c'est une ville ultra-bourgeoise, mais dans la rue maintenant il n'y a que des Noirs. C'est effrayant, effrayant... C'est arrivé très très vite. Mais je ne pense pas qu'on en soit là à Seine-Port ».*

En se tournant à présent du côté du **Pays d'Aix**, on se trouve face à un paradoxe : au-delà d'expressions individuelles de mécontentement de la part des riverains, les oppositions de résidents au logement social y sont nettement moins structurées que dans certaines communes du Melun Val de Seine ou du Bassin d'Arcachon et, pourtant, les performances des communes sont nettement moindres que dans ces derniers territoires. Beaucoup d'élus considèrent que l'acceptation du logement social a progressé en comparaison des années 2000. Mais ces mêmes maires continuent d'invoquer la résistance de leurs administrés pour masquer leur propre inertie. Les acteurs de l'État ne sont pas forcément dupes, à l'instar de cet interlocuteur : « *Les maires s'adressent à nous en se faisant l'écho de ce que pensent leurs habitants. Mais quand un maire dit qu'il y a un problème avec sa population, il voit ça à travers le microcosme de ceux qui s'expriment* ».

### ***Les stratégies de réduction des risques électoraux***

Dans le **Pays d'Aix**, où de nombreux maires restent plus que réservés vis-à-vis de la loi SRU, même les plus volontaristes d'entre eux se gardent d'afficher une politique favorable au logement social. Les maires contraints de construire par la loi SRU ont tendance à justifier leurs choix auprès des électeurs par la menace des sanctions de l'État et la lourdeur des pénalités à acquitter. Le thème n'est pas davantage vendeur dans une ville populaire comme Vitrolles dont le taux de logements sociaux atteint près de 32 %. Son maire socialiste nous explique comment il doit composer avec un électorat hostile à toute forme de constructions, sociales ou non :

*« La construction neuve, quelle que soit la nature des logements, est toujours sujette à débat et à polémique. Il n'est jamais populaire de faire du logement social y compris pour ceux qui y habitent. Ceux qui y sont ne veulent pas que ça s'étende et ceux qui sont pas ont une aversion. Globalement personne n'en veut : la population et donc les élus. On n'a rien à y gagner politiquement. Je continue à en faire mais malgré ma population »*

Beaucoup d'équipes municipales du Pays d'Aix, et plus largement de la région Paca, ont mené campagne sur le thème de l'arrêt des constructions HLM. Les cas de plusieurs « maires bâtisseurs » défaits aux élections sont cités (Châteauneuf-les-Martigues dans les Bouches-du-Rhône, Pertuis dans le Vaucluse). Dans ce contexte périlleux, le ralentissement des projets de construction de logement (sociaux ou non) à l'approche des élections est une tactique très répandue.

Se trouver épinglé par l'État permet également d'envoyer un signal à l'électorat, notamment dans les petites communes socialement homogènes. Un jeu de rôle s'instaure ainsi avec le préfet, permettant à l'élu de s'excuser auprès de ses électeurs, quitte à ce que ses actes contredisent ses discours. Un acteur de l'État analyse ainsi la position du maire de Ventabren, petite commune huppée de la grande périphérie aixoise :

*« Le maire de Ventabren a pu exprimer en réunion publique, sans la présence de l'État, qu'il devait faire des logements sociaux pour nous faire plaisir. Pour autant il a signé un contrat de mixité sociale assez volontariste, avec des objectifs ambitieux dans le cadre d'un gros projet de Zac. Son discours vis-à-vis de ses administrés est différent des actes ».*

Avec les comités d'intérêt de quartier (CIQ), les élus de la région disposent d'un outil de dialogue avec des habitants influents, le plus souvent des propriétaires appartenant à des milieux aisés, dont certains parviennent à se faire élire sur une liste municipale à l'instar de l'adjoint à l'urbanisme de la ville d'Aix-en-Provence, ancien président d'un CIQ :

*« Les CIQ sont influents. Ils ne représentent pas grand monde, mais ils sont puissants et écoutés. Ce sont souvent des propriétaires qui sont aixois depuis des générations. Ils ont l'oreille de la maire qui a un élu en charge de la relation avec les CIQ. Le logement social revient tout le temps dans les discussions. Les élus rassurent les membres du CIQ en leur disant qu'ils ne mettront pas des gens des quartiers populaires ».*

Les maires du Pays d'Aix ne sont pas non plus soumis à une forte contrainte de leurs oppositions politiques dans les conseils municipaux. Les controverses partisans sur la question du logement social semblent sur une pente déclinante. Dans nombre de petites communes où des listes « sans étiquette » ont été élues, il n'y a tout simplement pas d'opposition au sein des conseils municipaux. Ou alors l'opposition adopte une posture compréhensive vis-à-vis de la majorité. Par exemple à Fuveau, commune classée divers droite depuis le début des années 2000 où, selon l'adjoint au maire en charge de l'urbanisme, « l'opposition ne nous titille pas trop car elle a conscience de nos difficultés ». À Eguilles, qui n'atteint toujours pas 5 % de logements sociaux, l'opposition divers gauche au maire divers droite n'est en rien sur une position maximaliste, ce dont témoigne cette tribune publiée dans le journal municipal de février 2019 :

*« Rappelons ainsi, une nouvelle fois, que nous n'avons jamais demandé la construction de 714 logements sociaux ni proposé de recourir de manière irréfléchie à des expropriations. Nous avons toujours défendu le principe de répondre aux demandes des Éguillens en privilégiant des petites unités d'environ 25 logements (...). Renégocions, si cela est possible, avec les services du préfet pour, dans un contexte financier de plus en plus contraint, afin d'atténuer au mieux les pénalités "SRU" qui ont déjà coûté plus de 1,7 million d'euros, somme qui aurait été bien utile à la commune ».*

À Ventabren, le maire LR joue quasiment à front renversé avec ses opposants socialistes, comme le raconte une adjointe au maire :

*« Les socialistes ne sont pas très clairs. Dans les années 2000, ils s'étaient opposés au projet de faire des logements sociaux sur une Zac appelée l'Héritière. Ils s'imaginaient qu'on allait faire des barres HLM comme dans les quartiers nord de Marseille. Ils demandaient que des Ventabrenais soient logés prioritairement. Le maire a essayé de les rassurer en disant "ne vous inquiétez pas, on ne va pas faire 500 logements sociaux comme l'impose l'État car de toute façon on peut pas les sortir comme ça". Les socialistes suivent le maire sur l'idée qu'il faut du logement social, mais de façon raisonnable. Personne ne plaide pour en avoir 500. Et depuis 2017 on ne paie plus d'amende grâce aux travaux d'extension de réseaux qui comptent au titre des dépenses déductibles. On explique à l'opposition qu'on n'inscrit plus de pénalités au budget. Cela les calme un peu ».*

La crainte de voir la loi SRU nourrir le vote pour l'ex-Front national est souvent invoquée par les maires pour demander à l'État de modérer ses exigences. Si bien que la Dreal Paca a réalisé une étude sur le score de la liste Front national au 1<sup>er</sup> tour des élections régionales de 2015 dans les Bouches-du-Rhône. Il en ressort que le score du FN est globalement plus élevé dans les communes carencées qu'en moyenne dans le département. Cependant, en isolant Marseille et Aix-en-Provence, l'écart des communes carencées n'est plus du tout apparent : 20 communes carencées offrent au FN un score supérieur à la moyenne départementale (hors Marseille et Aix), tandis que 20 communes carencées présentent un score inférieur.

La situation du **Bassin d'Arcachon Sud** témoigne également d'une dépolitisation tendancielle de l'enjeu du logement social en comparaison des années 2000. Entre 2001 et 2008, le maire socialiste de La Teste-de-Buch s'était fait élire grâce au rejet du maire sortant, et non sur son programme favorable au logement social. Cependant, comme le rappelle un membre de l'équipe municipale de l'époque, *« même le maire socialiste ne supportait pas le mot logement social qui sonnait comme un gros mot. Il préférait parler de logement aidé. Il y avait des convolutions sur le vocabulaire y compris dans notre équipe »*. De fait, l'opposition municipale d'alors ne se privait pas d'instrumentaliser le sujet pour inquiéter la population. Des élus de droite sont notamment suspectés d'avoir semé un vent de panique à propos de la résidence des Coqs Rouges (voir *supra*).

D'aucuns estiment que le maire socialiste d'alors, Jean-François Acot-Mirande, a perdu les élections de 2008 sur la question du logement social quelques mois après fait adopter un Plan local d'urbanisme qui faisait la part belle à ce type d'habitat. Son successeur UMP, Jean-Jacques Eroles, a pu poursuivre l'œuvre de son prédécesseur sans rencontrer de réelle opposition à gauche. Selon un technicien de la ville, *« l'opposition de gauche ne critique pas le maire. Il n'y a plus de débat aujourd'hui. Le maire a même les arguments pour démontrer qu'il en fait plus qu'à l'époque socialiste »*. Il a dû plutôt affronter certains conseillers municipaux de la majorité qui, à en croire plusieurs interlocuteurs, ont réussi à mobiliser des habitants contre un projet d'implantation de 10 chalets Emmaüs auquel la mairie a préféré renoncer à l'approche des élections.

La conflictualité politique reste de basse intensité dans les autres communes du Bassin d'Arcachon Sud. Même au Teich où le maire socialiste, François Deluga, a été réélu en 2014 avec près de 77 % des voix, le logement social reste peut visible comme argument de campagne. L'équipe municipale du Teich préfère d'ailleurs mettre en avant la notion moins polémique de « logements accessibles à tous ». Les élus des communes de droite d'Arcachon et de Gujan-Mestras, quant à eux, font grand cas de la concertation et de la pédagogie en direction d'un électorat plus âgé et conservateur. Ils n'hésitent pas à pratiquer une forme de double langage en affichant une fermeté vis-à-vis de l'État que les actes ne confirment pas nécessairement, à l'instar du maire d'Arcachon :

*« Le maire n'est pas crispé sur ce thème. Mais il a besoin d'afficher une certaine crispation vis-à-vis des électeurs, même s'il ne l'applique pas. Quand il était président de la Cobas, il a mis en place un accueil itinérant de SDF. Mais ne communique pas la dessus »* (technicien municipal)

Dans l'**agglomération de Melun**, des projets sont également retardés à l'approche des élections. *« Il ne faut peut-être pas faire un immeuble la veille des élections, mais il n'y a pas vraiment de risque électoral. Les gens de l'opposition ont d'ailleurs très bien compris qu'on n'a pas trop le choix »*, souligne la maire-adjointe chargée de l'urbanisme à Vaux-le-Pénil. Même à Livry-sur-Seine où des habitants se sont récemment mobilisés (voir *supra*), la gauche a été reconduite en 2020. Fait exception le maire de Saint-Fargeau-Ponthierry, Jérôme Guyard (LR), battu en 2020 par une candidate écologiste portée par un collectif « Rassembler pour l'avenir » qui dénonçait notamment la « frénésie immobilière » du maire sortant, ancien président de la fédération du BTP de Seine-et-Marne, sans toutefois attaquer le logement social en tant que tel. La nouvelle maire appartenait à l'équipe divers gauche de Lionel Walker, battu en 2014, qui avait réussi à franchir le seuil de 20 % de logements sociaux, avant que le rattachement de Saint-Fargeau-Ponthierry à la Communauté d'agglomération Melun Val-de-Seine porte le seuil légal à 25 %.

### ***Satisfaire les besoins de logement de la population communale***

Les élus mobilisent un argument décisif de nature à faciliter l'acceptation du logement social par leur électorat : ces logements sont d'abord destinés aux habitants de la commune et non à des populations extérieures. Alors même que les élus n'ont pas l'assurance totale de pouvoir maîtriser le processus d'attribution, tous les témoignages concordent sur la prégnance de cet argumentaire :

*« Les logements qu'on fait ont d'abord vocation à répondre à la demande locale. On dit aux électeurs que c'est d'abord pour eux »* (maire-adjointe, Arcachon)

*« La priorité, on la donne aux gens de la commune. Ce n'est pas possible de faire autrement car on est élus pour faire des choses pour eux »* (maire-adjointe, Vaux-le-Pénil)

*« En réunion publique, je dis aux habitants qu'il y a des gens dans la commune qui ont besoin de se loger. Cela ils le comprennent »* (maire, Seine-Port)

*« Le maire dit clairement que les nouveaux logements sociaux seront pour les administrés »* (technicien municipal, Ventabren)

Le logement social est une ressource clientéliste que les élus ne se privent pas d'utiliser pour rendre un service à des électeurs. Le maire LR de Bouc-Bel-Air, dans le Pays d'Aix, le reconnaît sans ambages : *« Je ne suis pas contre les logements sociaux. Je dis à mes collègues de même sensibilité : "les gars, les*

*électeurs, si vous leur rendez service, si vous les logez, il ne sont pas contre nous. Je leur explique qu'il faut ces logements pour nos jeunes* ». Le logement social est une ressource d'autant plus précieuse que la demande des administrés porte très souvent sur la question du logement.

Cette demande peut émaner de ménages en souffrance. Comme le dit l'adjointe au maire de Coudoux, dans le Pays d'Aix, « *c'est désespérant d'être face à quelqu'un qui vous dit qu'il est à la rue et que vous n'avez rien à lui offrir. Il faut déjà répondre aux gens dans le besoin de la commune* ». Un acteur de la ville d'Arcachon justifie la priorité accordée aux demandeurs de la commune par ce même argument social : « *Beaucoup de personnes demandent un logement social parce que leur propriétaire vend, ou parce qu'ils n'ont plus les moyens de payer leur loyer, ou parce qu'ils ont des problématiques personnelles. Il serait difficile à entendre qu'on donne la priorité à des gens de l'extérieur* ».

Mais la demande peut émaner d'un public moins désavantagé, y compris parmi ceux qui expriment leur mécontentement envers les projets municipaux. Dans le Pays d'Aix et le Bassin d'Arcachon Sud, la même anecdote est sans cesse rapportée, celle de riverains mécontents des projets de construction d'HLM de la mairie, qui se retournent ensuite vers elle pour quémander un logement pour leurs enfants :

*« Je recevais les gens 3 ou 4 fois par mois. Dans 95 % des cas, c'était pour un logement. Quand il y avait des réunions sur nos projets immobiliers, celui qui m'avait traité de tous les noms venait me voir pour dire qu'il aurait besoin d'un logement pour sa fille ! Le clientélisme règne au mètre ! »* (ancien maire des Pennes-Mirabeau)

*« On peut avoir des gens qui hurlent et, à la fin de la réunion, la même personne va voir le maire pour lui demander un logement social pour sa fille »* (acteur municipal, La Teste-de-Buch)

*« Une partie des habitants, même avec des moyens, déplore qu'il n'y ait pas de logements pour leurs enfants. Ils interpellent l'élu pour parler de leur fils »* (acteur municipal, Arcachon)

*« Des gens sont capables de signer une pétition contre le logement social et deux jours après viennent vous voir car leur enfant n'a pas de logement ! »* (acteur du logement social, Bassin d'Arcachon Sud)

Le fait d'expliquer aux habitants qu'eux ou leurs enfants sont potentiellement éligibles à un logement social aurait pour effet d'émousser les oppositions. Dans les trois territoires étudiés, ce moment pédagogique est considéré comme capital pour faciliter l'acceptation du logement social :

*« Les gens dénoncent les populations à problème alors que les mêmes gens ont des enfants éligibles au logement social. Ils sont surpris quand on leur dit de se renseigner pour leurs propres enfants. Les mentalités ont changé à partir de là »* (acteur municipal, Arcachon)

*« Le logement social n'est plus un problème pour les gens d'ici car on a fait trois ans de pédagogie. Quand on a fait un premier quartier, ils ne comprenaient pas qui allait venir y habiter. On leur a expliqué qu'il y en a besoin pour les personnes âgées, les décohabitants, etc. »* (maire-adjointe, Coudoux)

*« Quand on fait des présentations en réunions publiques, on parle des typologies, des revenus, etc. Ça désacralise beaucoup de choses. Quand on montre des tableaux sur les revenus maximum, les gens se regardent en se disant "c'est moi !" »* (acteur du logement social, agglomération de Melun)

Justifier la production de logements sociaux par la demande des habitants est un argument d'autant plus porteur que le logement abordable est une denrée rare. Ce constat vaut pour le Bassin d'Arcachon et le Pays d'Aix où le marché immobilier connaît de vives tensions.

Dans le Bassin d'Arcachon, cette difficulté est accentuée par la fonction touristique du territoire qui se traduit par la captation d'une partie du parc immobilier au profit de locations saisonnières et de résidences secondaires. Les jeunes adultes ayant des revenus modestes sont contraints de s'expatrier dans des communes éloignées, et ceux qui travaillent dans le Bassin sont contraints de faire de longs trajets automobiles car ils ne peuvent résider sur place compte tenu de leurs salaires trop faibles. La situation est problématique y compris pour des catégories moyennes. Comme le résume le maire du Teich, « *il y a dans la population du Bassin, de manière endogène, un potentiel considérable de locataires du logement social* ». De fait, le logement social remplit mal aujourd'hui sa fonction d'accueil, puisque plus des trois quarts des ménages à bas et très bas revenus de la communauté d'agglomération résident dans le parc privé, où les prix sont élevés, contre moins d'un quart dans le parc social (chiffres du PLH) où la rotation est très faible.

Le déficit d'offre de logements abordables est tout aussi problématique dans le Pays d'Aix où les prix ont flambé à partir des années 2000. La difficulté à loger les jeunes de la commune, mais aussi les personnes âgées, est pointée par tous les acteurs. Le maire d'une petite commune parle de « *segments très précis à gérer : les jeunes et le quatrième âge* ». Avec 7 demandes pour 1 attribution à l'échelle de l'unité urbaine<sup>79</sup> (soit l'une des tensions locatives les plus élevées de France) et des délais moyens d'attribution de 19 mois, l'offre de logements sociaux reste très insuffisante pour satisfaire ces besoins. La conséquence de cet engorgement est le report de la demande des ménages à revenus modestes sur le parc locatif privé, moyennant un taux d'effort accru et des conditions de logements parfois dégradées.

Dans ce contexte, les élus locaux se sont approprié à des degrés divers la notion de parcours résidentiels, qui figure dans les PLH des trois territoires étudiés. Les techniciens des collectivités et acteurs de l'État tentent de convaincre les élus qu'une offre d'habitat social serait un vecteur de développement de territoires confrontés aux problématiques du vieillissement, de la désertification commerciale, de la fermeture des écoles ou du désengorgement des axes de circulation par le rapprochement domicile-travail. Ces discours sont bien appropriés par les maires de Coudoux, Gréasque, Meyreuil, Livry-sur-Seine ou La Teste-de-Buch, tous réputés volontaristes. Des acteurs locaux du Pays d'Aix et du Bassin d'Arcachon racontent comment les interactions entre élus et d'autres acteurs ont contribué à forger la conviction de ces élus :

*« Les maires les plus favorables à la loi SRU avaient fait l'analyse que l'absence de mixité sociale allait mettre en péril, à terme, le dynamisme économique de leur commune. Le logement social, c'est un apport en actifs et pour les écoles dans des communes qui vieillissent. C'était un raisonnement que je leur soufflais et qui était bien accueilli par certains. Quand on a fait un atelier sur les PLH, on faisait la démonstration que l'enjeu du logement social était d'apporter des conditions de vie permettant au territoire d'être dans une dynamique positive. J'étais à l'unisson des techniciens de l'agglomération qui menaient aussi des réflexions de ce genre »* (acteur de l'État, Pays d'Aix)

---

<sup>79</sup> Adil, *Éléments de diagnostic du PLH métropolitain d'Aix-Marseille-Provence, La demande locative sociale dans la métropole d'Aix-Marseille-Provence*, Cahiers de l'habitat, n°4, octobre 2017.

*« À part la ville d'Arcachon qui reste marginale dans cette dynamique, les élus sont maintenant sensibilisés au besoin que les gens puissent vivre sur le territoire dans des logements sociaux qui ne défigurent pas le paysage et qui se mélangent avec des logements privés. Mais cette dynamique n'est pas seulement portée par les élus. C'est une alchimie des attentes de différents acteurs du territoire : des techniciens qui œuvrent dans le social, du secteur caritatif et des associations, et aussi d'administrés qui soutiennent cette dynamique »*  
(acteur du logement, Bassin d'Arcachon Sud)

### ***Une méfiance persistante envers les PLAI***

La pratique montre cependant un désajustement partiel de la production de LLS par rapport aux besoins réels des ménages les plus modestes. Alors même qu'une large proportion de la population est éligible au PLAI, ce type de produit reste encore regardé avec méfiance, notamment dans le **Pays d'Aix** où 67 % de la demande émane de ménages sous le plafond du PLAI<sup>80</sup>. Depuis la loi Alur de 2013, l'État impose des objectifs dits qualitatifs. Mais ces quotas sont loin d'être respectés. Le bilan triennal 2014-2016 montre ainsi que l'objectif de production de PLAI n'a été atteint qu'à hauteur de 33 % à Meyrargues, 45 % à Aix-en-Provence, 46 % à Gréasque, 56 % aux Pennes Mirabeau, etc.

Les acteurs locaux expliquent ces piètres résultats par la difficulté d'équilibrer financièrement les opérations comportant des PLAI du fait de la cherté du foncier, cela même avec une subvention plus forte de l'État. S'ajoute l'appréhension de devoir accueillir des populations très modestes extérieures à la commune. Ce type de réticence s'exprime dans les communes les plus bourgeoises, comme Cabriès, Ventabren et surtout Aix-en-Provence où les élus redoutent d'alourdir la « charge sociale » liée à la présence de ménages pauvres, alors que la priorité du PLU est d'enrayer le départ des familles de la classe moyenne<sup>81</sup>. L'autre priorité majeure de la ville d'Aix est de renforcer la capacité d'accueil d'une population étudiante (plus du quart de la population), ces logements étant financés en PLS.

À l'inverse, le PLAI paraît bien accepté là où il a été compris comme un moyen de servir des catégories certes modestes, mais appartenant à la commune :

*« On n'a pas de prévention par rapport au PLAI. C'est pour servir les gens en difficulté de la commune »*  
(maire-adjointe, Coudoux)

*« La répartition des types de financements prévue par la loi est bonne car elle correspond au profil de notre population »* (maire de Meyreuil)

*« On fait pas mal de PLAI. On avait obligation comme commune carencée. Mais il y a une tradition dans notre commune d'avoir des logements adaptés aux ressources des habitants. L'héritage minier y fait pour beaucoup et c'est la vision des élus : répondre à la demande locale »* (maire-adjointe, Gréasque)

Pour nombre de communes du Pays d'Aix, produire davantage de logements PLAI revient à infléchir une tendance historique à la production de logements PLS, lesquels ont représenté 37 % de la production sociale entre 2008 et 2014. Le PLS a servi de produit d'appel dans des communes dont les élus étaient réticents vis-à-vis du logement social. Comme l'explique un élu métropolitain,

---

<sup>80</sup> Adil, *op. cit.*

<sup>81</sup> Voir Kirszbaum, T. (2019), *Accroître l'offre de logements sociaux à Aix-en-Provence : opportunités et risques*, Note pour l'Agence d'urbanisme Pays d'Aix – Durance, septembre.

« on a fait du PLS pour faire comprendre à Rognes et Lambesc que ça ne crée pas de désordre car ce sont des logements élitistes ». En dépit des nouvelles exigences posées par la loi Alur, la dynamique en faveur du PLS n'a pas été infléchie, ce type de financement représentant 61 % de la construction de LLS dans les années 2015 et 2016, principalement sous l'effet de la politique menée dans la ville-centre d'Aix-en-Provence qui a privilégié les structures collectives à destination des étudiants, après avoir privilégié les PLS familiaux.

Les agents des collectivités et de l'Agence d'urbanisme Pays d'Aix Durance ont tenté de détourner les élus de ce produit en faisant valoir qu'il faisait double emploi avec les produits d'accession sociale à la propriété, désormais comptabilisés pendant cinq ans comme logement social avec la loi Elan. Surtout, les acteurs municipaux ont réalisé que les opérations comportant des logements PLS que leur proposaient les promoteurs privés peinaient à trouver leur public, au sein notamment des fichiers de demandeurs des communes (à peine 3 % des demandeurs d'un logement social du Pays d'Aix relèvent du plafond de ressources des PLS)<sup>82</sup>.

Compte tenu de la difficulté de louer les logements PLS, ce produit est également en déclin dans l'**agglomération de Melun**. Ici l'État impose aux communes, concernées ou non par la loi SRU, de réaliser 40 % PLAI, afin de répondre à la demande de ménages franciliens contraints de s'expatrier en grande couronne pour se loger à un coût abordable. Dans les communes soumises à l'article 55, la répartition des financements est globalement bien respectée, mais la production de PLAI est vécue comme une contrainte et un risque par les élus, plutôt que comme un outil permettant de satisfaire la demande locale :

« On fait du PLAI car c'est une obligation, sinon on ne ferait que du PLUS » (maire de Rubelles)

« On n'est pas forcément content de faire du PLAI, mais on n'a pas le choix. Ce sont des familles pour lesquelles il faut de l'accompagnement social » (maire-adjointe, Vaux-le-Pénil)

« Il faut procéder par étapes. C'est absurde de faire 20 PLAI d'un coup pour accueillir 20 familles d'Afrique. Il faut être réaliste et entendre ceux qui ne l'acceptent pas » (maire de Seine-Port)

Des craintes confirmées par cet acteur du logement social soulignant aussi l'incapacité de certaines communes à identifier les bénéficiaires potentiels des logements PLAI dans les fichiers communaux de demandeurs :

« On a dans ces communes des populations qui répondent aux critères du PLAI. Mais certaines ne savent pas faire car elles n'ont pas de service du logement. Et puis il y a des oppositions parce que les élus vendent le projet à leurs administrés avec le souci de ne pas offrir l'image d'un appauvrissement de leur commune. On entend chez certains élus que nous allons leur ramener des personnes fragiles avec des problèmes et que ça va créer du mécontentement. Ils ont l'idée que les quartiers Nord de Melun vont débarquer ! On répond à leur inquiétudes en leur disant que le PLAI n'est pas le logement des pauvres, mais des gens modestes ».

Les élus du **Bassin d'Arcachon Sud** semblent davantage convaincus de l'intérêt d'ajuster l'offre de logements sociaux à la demande locale. Le diagnostic du PLH 2016-2021 avait souligné que « la répartition actuelle du parc par financements n'est pas en adéquation avec le profil de la demande sociale, dont 60% entre dans les plafonds du PLAI et de la population dans son ensemble dont 34% est éligible au PLAI et 41% au

---

<sup>82</sup> Adil, *op. cit.*

PLUS ». Outre son inadéquation avec la demande locale, la répartition du parc par type de financement n'apparaissait pas équilibrée entre les différentes communes, les PLAI se faisant surtout à Gujan-Mestras et au Teich. Cette dernière commune, réputée favorable à la loi SRU, avait produit 41 % de PLS sur la période 2003-2013. L'engouement pour le PLS chez les promoteurs privés, mais aussi les bailleurs sociaux confortés par les collectivités qui absorbaient le déficit foncier des opérations, avait pour corollaire le désintérêt relatif des élus pour les enjeux d'habitat. Comme le dit un technicien du logement, « *ils se préoccupaient du tourisme, point barre. Ils ne se posaient pas la question de savoir si les gens arrivaient à se loger ou pas* ».

C'est au cours des années 2010 que les élus du Bassin d'Arcachon Sud se sont emparé de la question du logement, car plus conscients de l'inadéquation entre l'offre et les besoins des administrés, mais également parce que l'État a contingenté les logements sociaux selon leur type de financement et cessé de financer les PLS. Dans ce contexte, la production de PLS a reflué. Le PLAI semble susciter moins d'appréhension que dans le Pays d'Aix. Comme le souligne un acteur du logement social, « *le PLAI n'est pas polémique ici. On n'entend pas : "vous allez capter les plus démunis". Le PLAI permet de loger des familles dans de bonnes conditions financières. Il permet de loger une frange de la population qui pourrait accéder au PLUS, mais qui serait moins à l'aise en terme de taux effort et de reste à vivre* ». De fait, les villes du Bassin d'Arcachon Sud ont globalement respecté les « objectifs qualitatifs » imposés par l'État. Le maire du Teich déclare ainsi : « *Je n'ai pas état d'âme, j'impose 20 % de PLAI dans toutes les opérations. Je veux loger ma population. Je ne veux pas les foutre dehors !* ».

Les élus du Bassin d'Arcachon Sud soutiennent également l'accroissement d'une offre sociale spécifiquement destinée aux jeunes. Ils ont acté la création d'un Foyer de jeunes travailleurs comprenant trois résidences sociales répartis sur le territoire de la Cobas. « *Le point de départ, c'était de faire plaisir aux administrés, explique un acteur du logement. Les élus voulaient faire quelque chose en direction des jeunes pour les garder sur le territoire et leur permettre d'avoir un parcours résidentiel. Ils ont voulu faire un dispositif qui allait être diffus dans l'espace intercommunal et qui n'allait pas effrayer* ». Les logements réservés aux seniors connaissent également un succès certain dans ces communes marquées par le vieillissement démographique. « *On a vu fleurir les logements sociaux fléchés "personnes âgées". La pilule est plus facile à faire passer que pour les cassos !* », s'exclame un acteur du logement social.

Avec une priorité aux jeunes et aux personnes âgées, deux catégories demandeuses de T1 ou de T2, les grands logements familiaux sont laissés pour compte. Plusieurs acteurs du Bassin d'Arcachon Sud insistent sur les représentations négatives associées aux T4 ou T5, non seulement chez les élus, mais aussi chez certains bailleurs sociaux pour qui ces logements sont davantage associées aux « familles à problèmes » qu'aux familles recomposées. Aussi, selon un acteur de l'habitat, « *on n'arrive pas à faire évoluer les parcours résidentiels : on arrive à maintenir les jeunes sur notre territoire, mais quand la famille s'élargit, elle accède dans le meilleur des cas à du locatif dans une maison, sinon elle doit quitter le territoire* ».

### ***L'invisibilisation du logement social comme condition de son succès***

La localisation des constructions HLM, leur qualité urbaine, architecturale et environnementale, mais aussi la qualité de la gestion par les bailleurs sociaux, jouent un rôle majeur dans leur acceptation sociale. Dans les trois territoires étudiés, l'ensemble des partenaires s'attache à réussir l'intégration des logements sociaux dans le paysage urbain, avec une réussite variable et sans faire reculer tous les préjugés.

Dans l'**agglomération de Melun**, la réalisation d'opérations de petite taille est désormais la norme. Les bailleurs sociaux ont bien intégré cette logique qui est une condition *sine qua non* pour « vendre » leurs projets aux municipalités :

*« Ne pas distinguer les logements sociaux, c'est l'argument qui plait au maire ».*

*« La multiplication des programmes Vefa permet de noyer le poisson si bien que les riverains ne voient pas tout de suite que c'est du logement social ».*

*« On veut enlever une image négative. On essaie de faire de beaux projets qui s'intègrent bien dans l'environnement, avec 40 ou 50 logements grand maximum, et souvent beaucoup moins. On essaie de présenter des projets avec des réglementations thermiques, avec des concours d'architectes ».*

L'effet repoussoir de l'urbanisme massif des quartiers d'habitat social des communes centres (Melun, Dammarie-lès-Lys, Le Mée-sur-Seine) est tel que la modestie des programmes est une condition impérative de leur acceptation par les élus et les riverains des communes « SRU » :

*« Je suis d'accord pour faire du logement social, mais sans faire les erreurs des années 1950 » (maire de Saint-Fargeau-Ponthierry)*

*« Comment faire mixité si on fait du 100 % de logement social ? On retombe alors dans le piège d'il y a 20 ou 30 ans. Ici il y a une bonne insertion des logements sociaux. Je n'ai pas les problèmes de certaines villes. On n'a pas importé les problèmes des autres communes ».* (maire de Boissise-le-Roi)

*« On ne veut pas créer de ghettos. Ce ne sont pas des tours de 4 étages ! On essaie de mixer la forme urbaine. On essaye de rester dans un style gros pavillons. Dans les discussions qu'on mène avec les promoteurs, on ne veut pas voir la différence avec les autres logements. Je veux démontrer que nos logements sociaux s'intègrent dans le paysage. Notre objectif premier est d'éviter la concentration. Au conseil municipal, y compris des gens qui nous regardaient de travers disent aujourd'hui que c'est pas si mal que ça »* (maire de Livry-sur-Seine)

Si la banalisation de la forme urbaine des logements sociaux est maintenant actée, des acteurs soulignent la persistance de préjugés, y compris chez certains élus. Pourtant, les bailleurs sociaux ne ménagent pas leurs efforts pour gérer finement les attributions et éviter d'y loger « *des familles inaptes à vivre dans ces collectifs* », selon l'expression d'un bailleur social. Au-delà de la forme urbaine, le logement social reste néanmoins associé à des populations « à problèmes » :

*« Sur la forme urbaine, on n'entend plus les stéréotypes. Dans beaucoup d'opérations, il y a une proportion de logements sociaux et d'accession à la propriété, soit en maîtrise d'ouvrage par les bailleurs, soit en Vefa, et à l'issue on ne fait pas la différence. C'est acquis. Pourtant, les a priori sur le logement social ont la vie dure. Y compris dans les communes non assujetties à la loi SRU »* (acteur de la communauté d'agglomération Melun Val de Seine)

*« Toute l'évolution du logement social que l'on fond dans le paysage n'a pas imprimé dans les petites communes, et même à Melun »* (acteur du logement social)

*« Le logement social conserve une mauvaise image auprès des maires »* (acteur de l'État)

*« Pour les habitants, ce n'est pas la forme urbaine, c'est l'aspect social : ils considèrent qu'un locataire HLM sera moins respectueux de son environnement. Pourtant, les bailleurs travaillent très bien l'appropriation du logement par les locataires »* (technicien, Vaux-le-Pénil)

À Vaux-le-Pénil où de petites opérations menées en centre-ville ont soulevé l'opposition farouche de riverains propriétaires, la mairie préfère désormais des projets plus excentrés, à proximité d'une zone d'activités. Le directeur de l'urbanisme souligne le dilemme de la municipalité entre le souci de ménager les électeurs du centre-ville et les exigences de l'État qui veut à tout prix éviter la concentration des logements sociaux :

*« Quand on a concentré 89 logements au même endroit, près de la zone d'activités, on a été chatouillés par la DDT. Ce que l'État acceptait autrefois, il ne l'accepte plus. On a certes encore des opportunités en centre-ville, mais on est une ville essentiellement pavillonnaire avec beaucoup de propriétaires. C'est compliqué car il y a la problématique des riverains et l'échéance électorale qui arrive. Vaux-le-Pénil est un village qui a muté politiquement, avec des gens venus il y a 30 ans et qui ne reconnaissent plus leur ville aujourd'hui. La loi SRU n'est pas adaptée aux villes de la grande couronne ».*

La petite commune de Rubelles est confrontée à un dilemme comparable. Des agents d'organismes HLM soulignent les difficultés rencontrées pour construire en diffus dans le tissu urbain pavillonnaire. La maire évoque « *un petit immeuble en face de l'école qui a fait scandale, et un autre en face de la salle des fêtes, et chaque fois ce sont des oppositions par rapport au fait que ce sont des petits immeubles* ». Avant de préciser : « *c'est dans ces logements que je mets les Rubellois de souche* ». Mais le choix de la municipalité, au milieu des années 2000 a été de réaliser l'essentiel des logements sociaux au sein d'une Zac qui reste très controversée. La maire actuelle de Rubelles a été élue en 2014 en faisant campagne contre ce projet, sans parvenir à l'infléchir car c'était un « coup parti ». Vécue par les habitants comme un élément étranger à la vie locale, la Zac crée une frontière pas seulement physique, mais aussi raciale au sein de la commune, ainsi que nous l'explique la maire :

*« On doit prendre notre part du fardeau, mais on aurait moins de problèmes si les problèmes étaient éparpillés. Quand on concentre des personnes qui ont des soucis de travail, financiers ou autres, ça augmente la pression. Distiller les personnes et ne pas les regrouper, c'est mieux. Mais je ne vais pas défendre cette*

*idée devant les électeurs. C'est la Zac des Trois Noyers qui était au cœur de ma campagne de 2014. Elle reste est très mal vue par les Rubellois, même si les gens sont en réalité très peu impactés car elle est située complètement en dehors de Rubelles. Je voulais que ça ressemble à une nouvelle petite ville. Je ne voulais pas qu'on refasse les erreurs des années 1980 avec des quartiers posés les uns à côté des autres, sans aucune connexion. Mais à part l'école, les gens ne se mélangent pas. La Zac, c'est un peu le village à part. Les gens n'osent pas y entrer. Je me dis que ça va s'arranger avec le temps. Il y a un clivage racial entre l'ancienne ville qui est blanche et la Zac des Trois Noyers. Ce n'est pas facile de faire s'entendre plusieurs communautés avec des Rubellois qui restent entre eux et qui ne sont pas très ouverts. Les gens râlent car Rubelles n'est plus Rubelles, ce petit cocon d'où l'on ne sort pas et où l'on ne se mélange pas ».*

La mairie de Rubelles veille à l'image de la Zac des Trois Noyers vis-à-vis des autres habitants, condition pour continuer à développer un patrimoine social, comme l'explique cet acteur du logement social :

*« Il y a des PLAI qui posent problème à Rubelles. On n'est pas sur un fonctionnement anormal de ces résidences. Ce sont des petites nuisances en comparaison de ce qu'on rencontre sur d'autres quartiers. Mais la mairie est vigilante pour ne pas entendre de reproches des autres administrés. Elle a intérêt à ce que tout se passe bien pour continuer à développer du logement social. On n'est pas sur des terrains de relégation. C'est un patrimoine visible par les autres habitants ».*

La banalisation du logement social est également de mise dans le **Pays d'Aix**, mais des opérations continuent de déroger à la norme, construisant des micro-ségrégations au sein du territoire communal. L'obligation de produire des logements sociaux au sein de programmes mixtes figure désormais dans la plupart des PLU. À Fuveau, par exemple, l'adjoint à l'urbanisme explique qu'« on essaie de faire des opérations à taille humaine et de les répartir sur la totalité du territoire. On y va à coup de 8 ou 10 logements ». Le caractère social des logements devient alors indétectable. « Je mets au défi quiconque de faire la différence entre logements sociaux et privés », s'exclame l'ancien maire des Pennes-Mirabeau.

De plus en plus, les bailleurs sociaux se comportent en véritables aménageurs, en intégrant à leurs programmes des équipements, commerces et espaces publics. Les éco-quartiers développés à Meyreuil ou à Coudoux, ainsi que d'autres opérations exemplaires sont les vitrines des nouvelles tendances du logement social, mises en valeur par le Palmarès régional de l'habitat initié par l'Association régionale Hlm de PACA & Corse et la Dreal. Le maire de Meyreuil vante ainsi la qualité urbaine de son éco-quartier de 500 logements, dont 35 % de logements sociaux :

*« On ne s'amuse pas à mettre des ghettos. On voit ce que ça a donné à Marseille... Le fait que nos logements s'intègrent avec R+2 maximum y fait beaucoup. On fait cohabiter des locataires et des propriétaires, des loyers modérés et des loyers normaux. L'enjeu pas seulement de construire 500 logements. Ce sont aussi les écoles, la résidence pour les seniors, le centre socioculturel, les commerces, etc. Tout ça a été pensé ».*

Mais le quartier phare du Pays d'Aix est sans doute l'éco-quartier de Coudoux, qui comporte 30 % de logements sociaux. Selon les acteurs de l'Agence d'urbanisme Pays d'Aix Durance, l'effet pédagogique serait réel sur les communes de la métropole, au-delà du Pays d'Aix. Avec ses logements respectant le style architectural provençal, ses commerces et ses équipements, l'éco-quartier, appelé « le Grand Coudoux », a permis à la commune de se doter du pôle de centralité qui lui faisait défaut. Cette réussite doit beaucoup à l'implication d'une maire adjointe urbaniste de

profession, vice-présidente du Conseil français des urbanistes et spécialiste des éco-quartiers. Elle assure que ce type de réalisation contribue à l'acceptation du logement social par la population :

*« On ne peut plus faire du logement social en le déconnectant de l'urbanisme. Ici on a fait de la ville avec des logements sociaux de très bonne facture. Comme les logements sont de qualité, les gens ne font pas la relation entre logement social et immigration. Ce ne sont pas les quartiers Nord de Marseille. Les gens nous disent que si c'est comme ça, on en veut bien ».*

La réalisation d'opérations exemplaires n'est pas l'apanage des rares communes du Pays d'Aix qui, à l'instar de Coudoux, échappent à la carence et aux pénalités. La commune voisine de Ventabren qui n'atteignait toujours pas le seuil de 1 % de logements sociaux en 2017 prévoit elle aussi de réaliser un éco-quartier comportant du logement social sur la Zac dite de l'Héritière. Pour certains acteurs interrogés, ces opérations exemplaires auraient une vertu stratégique dans les communes les plus retardataires, en servant d'amorçage fortement qualitatif à des projets plus ambitieux au plan quantitatif. Parvenir à modifier durablement les perceptions des élus et du public suppose toutefois une extrême vigilance sur les attributions et la gestion, si l'on en croit cet acteur de l'État :

*« Quand on part de presque zéro, je suis convaincue qu'il faut faire une première opération réussie dans la forme urbaine. Puis, avec les attributions, le maire doit pouvoir démontrer que c'est fait pour la caissière du supermarché ou le fils de monsieur machin. Alors on peut dédramatiser. Mais quand on fait des conneries sur les attributions, c'est sauvage ! La question, c'est le mode d'habiter, pas les revenus. Il y a des gens éloignés du logement et parfois de la civilisation, par exemple quand ils lavent à grande eau comme s'ils étaient en Afrique noire. J'invite donc les élus à être vigilants sur la mixité sociale, avec un dosage un peu savant, même si l'on n'a de certitudes sur rien ».*

Tous les projets financés dans le Pays d'Aix ne répondent pas à des critères d'exemplarité, tels que la dilution du logement social. Dans de nombreux cas, ces projets produisent des ségrégations intra-communales. Ainsi dans le projet de la Zac de l'Héritière à Ventrabren, les logements ne se mélangeront pas aux logements privés construits par Eiffage et Vinci. Un projet prévu dans un autre secteur de la commune, appelé Les Gourgoulons, ne devrait comporter que du logement social. Dans la commune de Jouques, qui a atteint ses objectifs triennaux lors du bilan 2014-2016, le principal projet en cours consiste en un lotissement de 77 logements tous sociaux, présenté comme *« un éco-quartier avec de la qualité, un côté provençal assumé, permettant d'atténuer le choc »*. D'autres exemples peuvent être cités à Cabriès, Eguilles ou Trets de projets ne comportant que des logements sociaux et/ou localisés dans des secteurs isolés de la commune. Un acteur du logement social regrette ainsi qu'*« on ne nous propose pas spontanément le meilleur foncier de la commune. S'il y a un terrain près d'une voie SNCF ou d'une station d'épuration, c'est celui-là qu'on nous propose »*. Le même interlocuteur déplore aussi que les logements sociaux construits en Vefa soit souvent localisés à l'entrée des lotissements en bordure des axes de circulation. Un acteur de l'État évoque en ce sens *« les piscines réservées aux copropriétaires, auxquelles les locataires sociaux n'ont pas droit dans les programmes mixtes »*.

Les logiques identifiées dans le Pays d'Aix et l'agglomération de Melun se vérifient dans le **Bassin d'Arcachon Sud** : l'intégration des logements sociaux dans des programmes mixtes s'impose comme la norme, mais le logement social reste concentré dans certaines zones à titre « dérogoire ». Cependant, à la différence des deux autres territoires, l'image du logement social

ne pâtit pas de la présence de cités d'habitat social fortement stigmatisées. Il existe bien quelques barres HLM héritées des années 1970 à Arcachon (dont une partie a été démolie), ou encore une caserne militaire à La Teste-de-Buch. Mais ces secteurs d'habitat social pèsent d'un poids marginal dans l'imaginaire local sur le logement social.

Tous les acteurs interrogés dans le Bassin d'Arcachon Sud se félicitent des programmes développés dans les centres-villes, au sein desquels le caractère social des logements ne se laisse pas deviner compte tenu de leur qualité architecturale. Le maire du Teich met ainsi un point d'honneur à réaliser *« de toutes petites opérations avec une forme extérieure et une architecture totalement identiques. Pour le symbole, j'ai fait réaliser 25 logements sociaux avec vue sur le port ! »*. La logique est similaire à La Teste-de-Buch : *« Ici, on a évité les grandes concentrations de logements sociaux. On les intègre sur de petites opérations en ville ou de grosses opérations mixées. On ne peut pas accepter qu'un propriétaire dise qu'un locataire social n'a pas droit à la vue sur la mer ! »*. Ou encore à Arcachon : *« Esthétiquement, on ne distingue pas le logement social du logement non social. La population qui vit dans le logement social n'a pas non plus de caractéristique reconnaissable. Quand on ne vit pas dans un immeuble dégradé, on n'a pas l'allure qui va avec »*.

Quelques programmes font néanmoins exception, au gré des opportunités foncières. Par exemple à Gujan-Mestras, où Gironde Habitat a construit un lotissement d'environ 130 logements sociaux appelé Les Parqueurs, lequel constitue l'un des rares programmes importants et concentrés sur le territoire de la Cobas. La mairie a résisté à la pression de riverains mécontents, comme le raconte l'adjointe au maire en charge du Logement :

*« On craignait beaucoup par rapport à cette livraison de 130 logements sociaux et en fait ça se passe très bien. On a travaillé en amont avec Gironde habitat qui est allé voir tous les gens qui habitent autour. On a fait au moins trois consultations publiques. Les gens sont repartis satisfaits. Ils avaient peur des gens qui viennent d'ailleurs, de Bordeaux. Alors que ce sont 100 familles gujanaises ! »*

Dans ces secteurs dédiés au seul logement social, la forte implication des bailleurs sociaux dans la gestion locale crée les conditions optimales pour une image apaisée et consensuelle de ce type de logement. *« Les bailleurs sociaux raisonnent comme nous : ils recherchent l'équilibre entre les différents publics, explique un acteur de la Cobas. On n'a pas les cas difficiles regroupés dans les mêmes résidences. La sauce prend bien »*. Une appréciation confirmée par des élues d'Arcachon et de Gujan-Mestras : *« On est dans une vraie proximité avec les bailleurs sociaux et on peut leur dire de tenir leur clientèle »* (maire-adjointe, Arcachon) ; *« On discute avec les bailleurs qui étudient les situations, vont voir comment les gens vivent chez eux, comment ils tiennent leur logement. C'est rassurant »* (maire-adjointe, Gujan-Mestras). Tous les acteurs du logement social interrogés insistent sur leur « vigilance » en matière d'équilibre du peuplement, à l'instar de celui-ci : *« Il peut y avoir des dysfonctionnements. On sait qu'une famille suffit à déséquilibrer une résidence. Mais on a des sociologues et des psychologues pour intervenir. On fait de la gestion préventive pour que les gens se rencontrent. On veille à mélanger des gens qui travaillent et ceux qui ne travaillent pas, ou à faire l'inter-générationnel. Et on n'a pas de conflit sur les enjeux culturels car on n'a pas de concentration de gens d'origine étrangère »*.

Une autre entorse au regard de la norme de mixité concerne notamment la ville d'Arcachon où l'implantation de logements sociaux est jugée inopportune dans certains secteurs résidentiels compte tenu de la cherté du foncier et/ou du caractère patrimonial de certains sites. C'est le cas notamment du quartier appelé « Ville d'Hiver » ou du secteur Pereire, à proximité de la plage, constitué de villas cossues. Si le coût du foncier apparaît prohibitif, *« il y a aussi un état social qu'on ne*

*va pas chatouiller dans ces secteurs...* », confie l'adjointe à l'urbanisme d'Arcachon. La municipalité d'Arcachon justifie aussi ces « zones d'exclusion » par la nécessité de produire des logements sociaux à proximité des commerces et des lieux de desserte en transports en commun.

Cette approche est contestée par des acteurs de l'État qui considèrent que les espaces traditionnellement pavillonnaires recèlent également des gisements de densification. À leurs yeux, la mutation de parcelles et la rénovation lourde de petites maisons pourrait favoriser le développement d'une offre sociale, ce que le PLU ne permet pas en l'état. Lors de la révision du PLU, le maire d'Arcachon s'est d'ailleurs publiquement engagé à préserver certains secteurs de tout logement social.

## 2. Les facteurs exogènes influençant la décision de produire (ou pas) des logements sociaux

### 2.1 L'environnement socio-urbain des communes SRU

#### *Des quartiers « épouvantails » convoqués dans les discours des élus et des habitants*

Alors que les logements sociaux construits au sein des communes « SRU » sont très éloignés des stéréotypes sur les « cités HLM », la présence de quartiers d'habitat social massif mal réputés dans l'environnement de ces communes continue d'alimenter des discours négatifs vis-à-vis du logement social. Visant davantage les occupants que la forme architecturale des HLM, ces discours existent tant chez les riverains que chez certains élus locaux. Chez ses derniers, agiter le spectre d'un envahissement par la population des « cités » exprime une crainte diffuse, mais néanmoins décalée par rapport à la réalité de l'attribution des nouveaux logements sociaux. Alimenter la peur du « déferlement » d'habitants venus des quartiers dits sensibles s'apparente surtout à un exercice rhétorique à l'adresse de l'électorat. Cette rhétorique n'a pas nécessairement d'impact sur le choix de construire ou non des logements sociaux, mais témoigne du souci d'élus locaux de faire corps avec leurs administrés tout en les rassurant sur la destination des futurs logements.

Les perceptions négatives du logement social restent prégnantes dans l'**agglomération de Melun**, marquée par un puissant contraste entre les communes du centre urbain, où se concentrent les grands quartiers d'habitat social (6 QPV en 2014), et les communes périphériques dépourvues de quartiers de cette nature. Dans les communes situées dans la partie ouest de l'agglomération, comme Saint-Fargeau-Ponthierry ou Seine-Port, les acteurs citent spontanément d'autres quartiers « repoussoirs » localisés plus au nord, notamment à Corbeil, avec le quartier emblématique des Tarterêts, mais aussi à Savigny-le-Temple. Ce sont néanmoins les quartiers nord de Melun qui défraient régulièrement la chronique locale sur fond de trafic de drogue et de règlements de comptes. Ces quartiers pèsent d'un poids particulier dans l'imaginaire local, comme le suggère cet acteur du logement social :

*« Toute l'évolution du logement social, que l'on fond dans le paysage, n'a pas imprimé dans les petites communes. Ces communes font des petites unités de logement social, mais quand on demande à la population et même aux élus ce qu'est aujourd'hui le logement social, ils vous répondent Melun. Leur obsession, c'est de savoir quel type de population va venir habiter dans leur commune. Les nouvelles constructions ne font pas le poids face à ces représentations ».*

Le maire de Livry-sur-Seine raconte comment les quartiers du centre de l'agglomération sont agités comme des figures repoussoirs par les opposants au logement social de sa commune :

*« Les gens arrivés chez nous par l'accession sociale ont signé des pétitions disant "non à la ZUP de Dammarie au pied de chez nous". Il y a une crainte de la population que ça devienne des ghettos, comme dans les exemples qu'on a à quelques kilomètres d'ici, et qui sont repris par la presse. "Est-ce qu'on va voir arriver des populations à gérer comme dans les autres communes où ça se passe très mal avec la police qui n'entre plus ? Pourvu qu'on ne devienne pas comme Dammarie ou comme Melun Nord !", c'est ce que les gens disent. On a toujours ces aspects en tête et on explique que ce n'est pas ce qu'on veut faire à Livry ».*

Le discours de certains élus est lui-même imprégné par la crainte des « jeunes des cités » qui, à les entendre, alimentent un sentiment d'insécurité sans même résider dans la commune :

*« La proximité de Melun a un impact certain sur la sécurité. Les gens de Vaux-le-Pénil ne peuvent plus mettre les pieds dans certains équipements sportifs car les gens de Melun les squattent » (maire-adjointe, Vaux-le-Pénil)*

*« On est impacté par l'ambiance sociale un peu fragile qui nous environne, pour employer un euphémisme. J'ai tous les soirs 40 jeunes qui me foutent le bordel dans la commune. Ils viennent de Corbeil ou de Melun pour dealer sur la place. Les gens ne se sentent plus à la campagne » (maire de Seine-Port)*

*« Mon prédécesseur a fait un trait d'union avec le quartier des Mézereaux, dans le nord de Melun. Les habitants de ce quartier gens viennent chez nous faire leurs courses, mais aussi se livrer à des activités délictueuses, drogue et vols. Je veux éviter de faire un trait d'union avec Melun car je n'aime pas la délinquance. Heureusement, on a la départementale 605 qui fait barrière » (maire de Rubelles)*

Il n'est pas sûr que cette proximité de quartiers dits sensibles joue un rôle effectif dans la politique du logement social des communes « SRU » puisque, hormis Seine-Port, les objectifs de production sont globalement respectés sur ce territoire. Cependant, un acteur du logement social souligne que *« cela peut avoir un impact psychologique sur les maires de faire 40 % de PLAI sur une opération, car ils ont l'idée que les quartiers nord de Melun vont débarquer dans leur commune ».*

Dans le **Pays d'Aix**, l'imaginaire local sur le logement social puise pour l'essentiel dans les quartiers nord de Marseille, pourtant extérieurs au territoire, seule la commune des Pennes-Mirabeau ayant une frontière avec les 15<sup>ème</sup> et 16<sup>ème</sup> arrondissements de Marseille. Dans les représentations des élus, les quartiers nord de Marseille supplantent ainsi les quartiers prioritaires d'Aix-en-Provence ou de Vitrolles pourtant plus proches géographiquement. *« On n'entend jamais de la part des élus "je ne veux pas des gens du Jas-de-Bouffan à Aix-en-Provence". C'est Marseille qui joue le rôle d'épouvantail »,* confirme un acteur de l'État. Les quartiers prioritaires d'Aix-en-Provence n'ont de fonction repoussoir qu'à l'intérieur de la ville-centre, comme l'explique cet acteur du logement social : *« Les Aixois savent que le logement social, c'est essentiellement les quartiers prioritaires de Corsi, Besson ou Jas-de-Bouffan. Dès qu'on essaie de faire du logement social dans les quartiers bourgeois, on entend de la part des habitants : "c'est Corsi et Besson qui arrivent chez nous". Ils attaquent systématiquement les permis de construire. Ce à quoi les élus d'Aix répondent par un engagement moral vis-à-vis des quartiers bourgeois en disant aux habitants : "Ne t'inquiète pas, je ne mettrai pas des gens de Jas-de-Bouffan" ».*

L'effet de réputation de certains quartiers peut jouer aussi à d'autres échelles de proximité, par exemple entre Gardanne et la petite commune voisine de Meyreuil. *« Il y a toujours eu une opposition entre les deux communes, explique le maire de Meyreuil. Quand la loi SRU a été votée, on avait sous les yeux ce qui se passait à Gardanne où la situation était beaucoup plus agitée. Ceci a engendré une certaine retenue vis-à-vis du logement social. Aujourd'hui encore, le taux de criminalité reste important à Gardanne alors que Meyreuil est paisible ».*

Au-delà de ces oppositions secondaires – nous pourrions citer aussi les relations complexes entre les villes limitrophes de Vitrolles et des Pennes-Mirabeau – c'est bien Marseille qui occupe une place de choix dans l'imaginaire local sur le logement social et sert à justifier des stratégies protectionnistes. Des acteurs évoquent l'opposition ancestrale entre « ville romaine » et « ville grecque » qui aurait façonné l'identité aixoise. De façon plus contemporaine, le clivage entre Aix et Marseille s'enracine aussi dans l'immense déséquilibre engendré par la concentration des logements sociaux dans la partie nord de Marseille, laquelle constitue en quelque sorte la banlieue du Pays

d'Aix. Certaines villes de la périphérie marseillaise, comme Aubagne, Marignane, Miramas ou Vitrolles, ont également construit d'importants programmes de logements HLM en même temps qu'elles accueillent des familles marseillaises qui fuyaient les quartiers nord pour accéder à la propriété dans de petits pavillons. Plusieurs élus insistent sur le poids de ce groupe social fermement opposé au logement social :

*« Les plus retors, ce sont les propriétaires marseillais qui représentent 40 à 45 % de notre population. Ils nous reprochent de mettre des logements sociaux à côté de chez eux. Le coût d'une construction neuve est tellement élevé que les gens ont peur d'investir sur 30 ans, que les quartiers nord arrivent et que leur bien perde de la valeur »* (maire-adjoint, Fuveau)

*« On a eu un afflux de propriétaires venant des quartiers nord de Marseille. Et ce sont les plus racistes contre les gens de leur propre groupe. J'ai en tête des Arabes anti-arabes »* (maire de Bouc-Bel-Air)

*« Ces anciens marseillais n'ont qu'une tronille, c'est de voir leur anciens voisins arriver ! Cela a contribué à cristalliser le vote FN dans les années 1980. Et aujourd'hui, la peur séculaire de Marseille a failli faire capoter la Métropole »* (maire de Vitrolles).

Tout habitant du Pays d'Aix a pu construire son image des quartiers nord en les apercevant depuis l'autoroute. Mais la crainte des riverains porte moins sur la forme urbaine des nouvelles constructions que sur l'accueil hypothétique de « familles marseillaises » :

*« Pour avoir assisté à réunions publiques, la première idée qui ressort sur le logement social, c'est "on va être embêté, car vous allez nous mettre les quartiers nord" »* (acteur du logement social)

*« Les familles marseillaise, ça fait peur à la population. Dès qu'un programme sort, ce qui se dit c'est que les familles les plus compliquées de Marseille vont venir »* (technicien municipal, Rousset)

*« Dans la tête des gens, le logement social est quelque chose de diabolique et on entend systématiquement : "on va recevoir les quartiers nord de Marseille". L'image des quartiers nord est dans toutes les têtes »* (maire-adjoint, Fuveau)

*« J'entends parler des quartiers nord. Les stéréotypes portent surtout sur l'occupation. Les habitants demandent : ça va être occupé par qui ? Les élus disent que la priorité est loger les gens de la commune. Mais les habitants restent inquiets là-dessus »* (acteur du logement social)

Du côté des élus, l'usage des quartiers nord comme figure rhétorique justifiant le refus du logement social s'est en partie estompé aujourd'hui en comparaison des années 2000 où cette référence était omniprésente selon de nombreux témoignages. Le maire de Jouques, une petite commune située à plus de 50 kilomètres de Marseille, l'évoque encore, mais comme une crainte virtuelle plus que comme un danger réel :

*« Les gens de ma commune craignent de se retrouver avec les gens des quartiers nord. Surtout maintenant qu'on est dans la Métropole. Je le redoute moi aussi. Marseille pourrait chercher à se débarrasser de sa population des quartiers nord. Il faut être conscient de la gentrification de la ville de Marseille. Ils cherchent clairement à changer de population. Il faudra bien qu'on les mette quelque part. Je ne dis pas qu'ils viendront ici. Pour l'instant, c'est théorique. Mais on a une suspicion. Marseille a des problèmes énormes et pourrait*

*disséminer sa population par les commissions d'attribution. Cela peut très bien arriver. On a été habitué à ce que le pire arrive ».*

Ce type de propos reste marginal dans la bouche des élus que nous avons interrogés. Comme le dit une élue de Coudoux, « *il n'y a plus que certains maires qui brandissent encore ce fanion, mais ils n'y croient plus eux-mêmes* ». Un technicien de l'urbanisme constate lui aussi qu'« *au milieu des années 2000, les élus disaient que s'ils faisaient du logement social, il allaient être envahis par des cohortes de zoulous marseillais. Ce discours existe beaucoup moins qu'avant. J'entends de moins en moins que Marseille va se débarrasser des quartiers Nord. Marseille a pris conscience du fait que Marseille devait gérer ses problèmes en interne. C'est ce que Marseille commence à dire. Donc ça rassure les autres maires* ».

Continuer à brandir la menace des quartiers nord de Marseille relèverait plutôt d'une posture ou d'un élément de langage mobilisé pour s'adresser aux électeurs et leur signifier que le maire se place de leur côté. Un effet de langage de plus en plus déconnecté de la réalité du logement social produit dans leur commune, dont la forme architecturale et l'inscription dans le paysage urbain ont peu à voir avec les barres d'immeubles massives des quartiers nord de Marseille. Un effet de langage déconnecté aussi de la réalité de l'occupation sociale des nouveaux logements d'où les populations marseillaises sont très largement absentes, comme l'expriment ces deux élus locaux enclins à dédramatiser la question :

*« Ce qui a été fait à Marseille est une aberration. Il y a ces reportages qu'on voit à la télé. Mais on sait très bien que ce qu'on produit ici ne correspond pas à cette population hyper défavorisée »* (maire-adjoint, Fuveau)

*« Je ne dis pas que Marseille va nous refiler ses problèmes. On a suffisamment de personnes éligibles dans la commune »* (maire-adjointe, Meyrargues)

Dans le **Bassin d'Arcachon Sud**, la référence aux quartiers massifs hérités de l'urbanisme des Trente glorieuses renvoie à des réalités géographiquement éloignées. Les quartiers de ce type étant quasi inexistant sur le territoire des quatre communes de la Cobas, l'imaginaire local sur les « tours et les barres » renvoie surtout aux quartiers de Bordeaux et de la rive droite de la Garonne (Cenon, Lormont, Floirac) situés à près de 60 kilomètres. Les stéréotypes apparaissent d'ailleurs très décalés avec la réalité de ces quartiers paisibles et faiblement stigmatisés en comparaison des quartiers nord de Melun ou de Marseille.

Comme dans le Pays d'Aix, la référence à ces quartiers géographiquement lointains a notablement reflué en comparaison des années 2000, au moins dans le discours des élus. Certains partenaires des collectivités évoquent bien des propos d'élus, dans certaines réunions, fustigeant « *la racaille bordelaise* », comme le rapporte un acteur de l'État. Mais la crainte d'un déferlement d'habitants de Bordeaux et de sa banlieue est surtout exprimée aujourd'hui par des administrés qui associent logement social et populations à problèmes. Or, aux dires de la plupart des acteurs interrogés, ces discours sont relativement faciles à désamorcer en apportant la preuve que les logements sociaux sont bel et bien destinés aux habitants de la commune et non aux « *cassos de la métropole* », selon l'expression d'un acteur du logement social.

Tous les témoignages recueillis signalent la vertu pédagogique des nouvelles constructions sociales, lesquelles sont de facto réservées aux habitants du cru :

« L'argument sur les Turcs de Lormont n'est plus utilisé. La population a bien vu que dans 80 % des cas, c'était pour leur fils ou leur sœur » (maire du Teich)

« Les gens se sont rendus compte que ce n'était pas les petits arabes de Lormont, mais leurs enfants qui intègrent ces logements. On leur a bien expliqué que c'était fait pour eux » (conseil municipal, La Teste-de-Buch)

« La crainte des habitants, c'est que les gens de Lormont ou Cenon arrivent. Mais ils voient bien que ce n'est pas cette population, même s'il peut y en avoir de temps en temps sur les contingents de l'État ».

### ***La reconstitution de l'offre dans le cadre des PRU, un sujet tabou malgré sa déconnexion avec les relogements***

La stratégie nationale de lutte contre la ségrégation résidentielle était fondée à l'origine sur l'idée d'une complémentarité entre les démolitions de logements sociaux réalisées dans les quartiers de la politique de la ville et la reconstruction d'une partie au moins de ces logements dans les communes déficitaires, avec l'idée sous-jacente d'y accueillir des ménages relogés. Les trois exemples étudiés montrent qu'il y a loin entre cette rationalisation initiale et des pratiques locales, reflétant le refus par les communes « SRU » de toute notion de « partage du fardeau » des quartiers pauvres.

Le sujet n'a jamais été posé dans ces termes dans le **Bassin d'Arcachon** qui ne fait pas partie de la Métropole de Bordeaux. Aucun projet de reconstitution des logements démolis dans les PRU bordelais ou de la rive droite n'est évoqué localement. Des ménages ont pu être ponctuellement relogés dans une commune du Bassin d'Arcachon, en fonction des attaches qu'ils y avaient, mais sans soulever aucune vague dans les communes d'accueil. Au-delà des relogements, les acteurs du logement social constatent une demande très faible d'habitants des QPV pour le Bassin d'Arcachon, notamment parce que le coût de la vie y est exorbitant.

À l'inverse, la question de la reconstitution de l'offre détruite dans les projet de rénovation urbaine et celle du relogement des ménages est un sujet qui a été hautement sensible dans l'**agglomération de Melun**. Des démolitions d'envergure ont eu lieu à partir des années 2000 dans les trois communes centrales où se concentre l'essentiel des logements sociaux. Les élus de ces communes affichaient un objectif clair de réduction de la part de HLM, mais les volumes de démolition engagés sous le programme Anru 1 excédaient largement la capacité d'absorption des communes périphériques. En pratique, les logements démolis ont été reconstitués au compte-gouttes dans ces communes, notamment à Vaux-le-Pénil et Livry-sur-Seine.

Beaucoup de projets de cette nature n'ont pu aboutir tant les maires des communes d'accueil potentielles y étaient réticents. Les maires des communes-centres n'avaient pourtant pas ménagé leurs efforts pour apaiser les craintes de leurs collègues, en leur assurant que les ménages concernés par les démolitions seraient déjà relogés quand sortiraient les logements reconstitués<sup>83</sup>. Des acteurs reviennent sur cette période :

« La rénovation urbaine avait pour but une déconcentration. À Dammarie-lès-Lys, on a démolit un millier de logements pour retrouver une atmosphère urbaine vivable. Notre objectif n'était pas de les balancer aux

---

<sup>83</sup> Voir Epstein, R. (dir.), Kirszbaum, T., Macaire, H. (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.

*autres. On était favorable à ce que les communes qui le veulent construisent du logement social, mais on n'allait pas leur imposer des populations. On les a déplacées à l'intérieur de la ville* » (maire-adjoint, Dammarie-lès-Lys)

*« Il y a eu grand fake au lancement des PRU. Les petites communes étaient persuadées qu'on allait tout faire pour reloger les locataires chez elles. On était sur les logements sociaux les plus délabrés, avec des populations pauvres et souvent étrangères, notamment à Dammarie-lès-Lys. Et puis elles ont vu qu'il n'y a jamais eu de transferts. On leur a expliqué que statistiquement, il y a très peu de demandes pour le périurbain car il n'y a pas de services* » (acteur du logement social)

Le Nouveau programme national de renouvellement urbain (NPNRU ou Anru 2) ne concerne plus que les villes de Melun et du Mée-sur-Seine en NPRU. Au moment de l'enquête, des démolitions (environ 430) n'étaient prévues qu'à Melun, mais la convention n'était pas encore signée avec l'Anru. Face au refus total des autres communes de reconstituer l'offre, dont la plupart respectent d'ores et déjà leurs obligations triennales, cette reconstitution devait se faire presque exclusivement à Melun même, où les disponibilités foncières sont importantes<sup>84</sup>. Le calendrier de l'Anru étant contraint, les responsables du projet de rénovation urbaine n'ont pas cherché à prolonger les discussions avec d'autres communes car les financements de l'agence risquaient d'être perdus. Un acteur de l'État rend compte de l'impossibilité pratique d'organiser le partage du logement social avec les communes « SRU » :

*« Notre message a été très clair dès le départ : on disait qu'il fallait une reconstitution hors QPV pour rééquilibrer le territoire de l'agglomération. La communauté d'agglomération a été voir les élus des autres communes, mais on a eu un retour assez rapide du maire de Melun disant que les autres communes étaient foncièrement opposées. D'autant plus que les programmes de reconstitution antérieurs, qui se sont réalisés à Livry-sur-Seine et Vaux-le-Pénit, ne se passaient pas très bien. Et il n'est pas question de reconstituer sur les petites communes rurales. Rubelles et La Rochette font déjà un effort dans le cadre de la loi SRU. Restait Vaux-le-Pénit et Livry-sur-Seine qui étaient totalement opposées. Le maire de Melun a acté le fait que reconstitution se ferait sur sa ville ».*

---

<sup>84</sup> Un projet de reconstitution de l'offre est néanmoins évoqué avec Moissy-Cramayel, une commune en dehors de la communauté d'agglomération de Melun Val de Seine.

Selon différents témoignages, le point de blocage principal réside dans l'amalgame persistant entre reconstitution de l'offre et relogement des ménages, tant du côté des élus que de la population des « communes d'accueil », malgré les assurances apportées par les bailleurs sociaux qui témoignent :

*« Dans le PNRU 1, il y avait l'idée que la commune qui reconstitue récupère la population. Je ne suis pas sûre que cette peur soit éteinte. Les élus ne font toujours pas la distinction entre reconstitution et relogement ».*

*« Les communes périphériques sont très sensibles à l'éventualité du relogement des populations de Melun. C'est une crainte des maires, mais aussi de la population. Il suffit de lire la presse locale sur les trafics et les armes à feu dans les quartiers nord de Melun ».*

*« Dans les réunions publiques, la plupart des questions tournent autour de ça : la population étrangère. "Vous démolissez les quartiers nord de Melun pour mettre des populations dont les communes-centres ne veulent plus" ».*

Pourtant, en pratique, la reconstitution de l'offre est très largement déconnectée du relogement des ménages. Outre les décalages entre le calendrier du relogement et celui de la reconstruction de l'offre, la cherté des logements neufs écarte mécaniquement une bonne partie des ménages relogés. Selon les acteurs interrogés, la coordination inter-bailleurs sur le relogement ne devrait se traduire que marginalement par des relogements à l'extérieur de Melun, à l'image de ce qui s'était produit sous le PNRU 1. Les maires des communes périphériques nous confirment d'ailleurs que les quelques ménages de Melun ou Dammarie-lès-Lys relogés chez eux n'ont pas posé de difficulté particulière. D'autant moins que les bailleurs ont veillé à leur adresser des profils « acceptables ». *« C'était un travail chirurgical qui a fait baissé la pression par rapport aux craintes, explique un acteur du logement social. Quand on présentait une famille, on apportait toutes les garanties de suivi. C'était pas des cas sociaux. Les cassos on les a relogés sur place ».* Ce qui n'empêche pas le maire de Saint-Fargeau-Ponthierry d'afficher une opposition de principe à tout relogement lié aux PRU :

*« On ne reloge pas les gens des PRU car je suis dans la commission attribution de la CAMVS et je suis très attentif... Au niveau central, l'État pense qu'on va lutter contre la pauvreté et la délinquance dans les banlieues d'Île-de-France en délogeant les familles. L'intention de Melun était également de disperser. Ils ont annoncé qu'une centaine de ménages devait quitter le territoire. Mais je ne suis pas celui qui dira que ceux qui seront relogés doivent quitter leur territoire d'origine. Les maires me suivent là-dessus. Et Melun a fini par me suivre ».*

La déconcentration des logements sociaux et la dispersion des ménages concernés par les PRU est un horizon plus hypothétique encore dans le **Pays d'Aix**. Comme le souligne un acteur de l'État, *« il n'y a aucun lien avec l'article 55 de la loi SRU. On n'a même pas imaginé le proposer. C'était impensable pour les élus ».* *« Cela ne nous a pas effleuré »*, insiste un autre acteur de l'État.

Le tabou ne s'applique pas seulement aux PRU des quartiers nord de Marseille, mais aussi aux deux PRU en cours au sein du Pays d'Aix, à Aix-en-Provence et Vitrolles, dont les volumes de démolition sont beaucoup plus limités. Dans ces deux villes, la totalité de la reconstitution de l'offre s'effectue à l'intérieur du périmètre communal. Le simple fait de reconstruire dans d'autres quartiers d'Aix-en-Provence soulève d'ailleurs bien des résistances du côté de la municipalité qui a demandé une dérogation à l'Anru afin de reconstituer davantage de logements sociaux au sein du quartier prioritaire d'Encagnane.

Afin de dédramatiser la question des reconstitutions hors site et de conjurer le risque de blocage des projets de rénovation urbaine, compte tenu des exigences de l'Anru en la matière, les techniciens de la Métropole Aix-Marseille-Provence chargés de piloter le NPNRU en tant que délégué des aides à la pierre, s'efforcent d'intégrer, pour ne pas dire noyer, les reconstitutions dans une stratégie plus globale de production l'habitat social. Les discussions techniques portent sur une possible mutualisation des logements reconstitués hors QPV et des financements de droit commun. Mais cette mutualisation n'est pas affichée comme telle afin de ne pas effaroucher les élus des communes qui accepteraient de produire ces logements. Le point clé du travail pédagogique des techniciens consiste à rassurer les élus sur le fait que cette offre sera totalement déconnectée des relogements. Cette déconnexion est facilitée depuis que l'Anru a abandonné la formule des PLUS-CD<sup>85</sup>. Dans le PNRU 2, l'Agence exige simplement la reconstitution à l'identique de la proportion de logements PLUS ou PLAI démolis. Un technicien de la métropole détaille cette stratégie :

*« L'Anru, c'est à peu près 10 % du volume annuel de la production de logements sociaux sur le territoire de la métropole. La question pour nous, c'est comment on identifie et on définit ces 10 %. On ne va pas afficher les reconstitutions hors commune. Il faudra juste arriver à avoir 10 % de la production qui réponde aux critères de l'Anru en termes de PLUS et de PLAI. Aujourd'hui, il n'y a plus aucune obligation de reloger des ménages Anru dans les logements financés par l'Anru. Il n'y a plus de PLUS-CD. Dans le PNRU 2, c'est uniquement les PLUS et les PLAI. À un moment, il faudra bien expliquer au maire que c'est du logement fléché Anru, mais qu'il aura les mêmes droits de réservation et que les gens de la Castellane n'ont aucune envie de venir chez lui. Et que certains de ses administrés seront très contents de sortir d'une cohabitation inter-générationnelle forcée. Il y aura un exercice d'explication et de dédramatisation ».*

Même si ce mécanisme n'était pas encore opérationnel au moment de l'enquête, la perspective pour les communes « SRU » du Pays d'Aix d'accueillir des ménages relogés issus des QPV paraît des plus limitée. Perspective plus limitée encore s'il s'agit de ménages relogés marseillais car la « plate-forme relogement » mise en place dans l'Anru 1, censée refléter la solidarité inter-bailleurs, ne propose que des logements localisés à Marseille, alors que 5 à 8 % des ménages souhaiteraient changer de commune selon les chiffres de la Métropole. Les techniciens de la Métropole souhaiteraient créer d'autres plates-formes, voire une plate-forme métropolitaine unique, mais l'absence de culture de solidarité entre les bailleurs ayant du patrimoine dans les QPV et les autres bailleurs sociaux rend peu probable l'organisation de parcours de mobilité résidentielle à cette échelle. Surtout, les acteurs interrogés estiment à l'unanimité que les habitants des quartiers nord de Marseille n'ont aucune appétence pour s'installer dans une commune du Pays d'Aix, y compris dans la ville-centre. En entretien, ce « risque » n'est évoqué que par les maires des communes Bouc-Bel-Air et des Pennes-Mirabeau situées dans la périphérie de Marseille.

Selon tous les élus et techniciens interrogés, l'aspiration des habitants des quartiers prioritaires d'Aix-en-Provence à s'installer dans une commune de la périphérie serait tout aussi minoritaire. L'argument de l'attachement au quartier en rénovation urbaine d'Encagnane, bénéficiant d'une localisation privilégiée à proximité du centre-ville, a d'ailleurs servi à justifier la demande de

---

<sup>85</sup> Ces Prêts locatifs à usage social construction-démolition obligeaient à reloger dans des logements sociaux neufs ou conventionnés depuis moins de cinq à la date du relogement un nombre de ménages au moins égal à 50% des logements bénéficiant de ce type de financement.

déroger à l'Anru (cf. supra). Si certains interlocuteurs évoquent des mécanismes d'auto-censure liés à la faiblesse du parc social dans les communes périphériques, tous s'accordent sur le manque d'attrait « objectif » de ces communes pour un public décrit comme précarisé. Les difficultés de ces ménages ne pourraient être que redoublées par la cherté des loyers, le manque de services et surtout par l'insuffisante desserte en transports en commun et l'éloignement des zones d'emplois. Il est toutefois remarquable qu'aucun ou presque des acteurs locaux interrogés n'évoque l'hypothèse que certains locataires HLM d'Aix-en-Provence puissent aspirer au mode de vie périurbain et disposent des ressources (emploi stable et voiture individuelle) permettant de concrétiser ce type de projet résidentiel.

Des acteurs des petites communes périurbaines du Pays d'Aix avancent aussi l'argument de l'« intégration impossible » de ces populations dans un contexte néo-villageois :

*« Ils ne pourraient pas s'intégrer à Jouques. Il faut une adhésion à un village rural. Ils n'ont pas envie et les Jouquards n'en ont pas envie non plus »* (maire, Jouques)

*« La population des quartiers va trouver quoi à Ventabren ? Veut-elle venir ici ? Ici la plupart des gens sont blancs. On le voit à la sortie de l'école. C'est pas la couleur qui gêne, c'est le comportement. C'est pouvoir s'adapter à la vie du village. Ici il n'y a rien. Pas de collège, pas de lycée, un bassin d'emploi très limité »* (technicien municipal, Ventabren)

*« C'est une illusion de dire qu'on va mettre les pauvres des grandes villes dans les petites communes. Qu'est-ce qu'ils viendraient faire ici ? On n'est pas dans les quartiers Nord, mais dans un environnement de villas pour cadres supérieurs. Ce serait un choc de cultures. Il y a des gens issus de l'immigration à Coudoux. Mais ils sont intégrés. Quand il y en a un peu, c'est pas gênant. C'est quand ils sont concentrés que ça fait du communautarisme »* (maire, Coudoux)

Des raisonnements analogues sont tenus par des acteurs de l'**agglomération de Melun**, par exemple le maire de la petite commune de Seine-Port qui déclare qu'il ne veut pas de PLAI car « *ce qui me gêne c'est la question de l'autonomie. Ce sont souvent des familles déracinées qui ne sont pas gauloises et qui sont très dépendantes. On n'a pas de services sociaux, pas de centre de loisirs. On ne sait pas les gérer* ».

Ce discours n'est pas l'apanage des plus petites communes. Le maire (également LR) de Saint-Fargeau-Ponthierry développe la même idée d'une inadaptation des habitants des QPV aux conditions de vie dans sa commune de 14 000 habitants – des habitants qu'il conviendrait de ne pas déraciner :

*« Au niveau central, ils pensent qu'on va lutter contre la pauvreté, la délinquance et la misère dans les banlieues d'Île-de-France en délogeant les familles. Mais derrière, il y a de l'humain, des familles nées dans un secteur qu'on veut reloger à 10 kilomètres. Les enfants ont été à l'école, les amitiés se sont formées et on leur dit d'aller se loger ailleurs. Ce sont des personnes que l'on va dépayser et démunir. Ils gagneront en cadre de vie, c'est tout. Leur dire qu'elles seront mieux dans des villes moins référencées, avec de la mixité, des petits oiseaux et des écureuils, ça ne fait pas une cohérence. Les Tarterêts, qu'ils restent à Corbeil, c'est très bien ! Ils ont les services. Les gens qui arrivent ici sont déracinés, ils ont une autre culture. Ils étaient les maîtres chez eux et vont vouloir le devenir chez nous. On va recréer la même chose ailleurs. On a envoyé des gens des Tarterêts qui ont recréé les mêmes choses ici, ils ont fait venir leurs copains. Cela n'a rien réglé aux Tarterêts. On juste créé des ramifications ».*

Outre l'argument du manque de services et de transports en commun dans les communes périphériques, nombreux sont les acteurs de l'agglomération de Melun à souligner, à l'instar du maire de Saint-Fargeau-Ponthierry, l'attachement des habitants des QPV du cœur de l'agglomération à leur commune et leur quartier, où ils ont construit leurs liens familiaux et amicaux et où ils bénéficient de la présence d'équipements et de services adaptés à leurs besoins. Les mobilisations d'associations locales de Melun contre les démolitions rendrait compte de cet ancrage. Comme le dit le maire de Livry-sur-Seine, « *notre chance, entre guillemets, c'est que les gens de Melun ou de Dammarie ne veulent pas venir ici. Du coup, ça s'est relativement bien passé jusqu'à présent* ».

Cependant, les constats des acteurs ne sont pas très assurés, les bailleurs sociaux soulignant l'existence d'une demande de mobilité, certes limitée, de certains locataires, qu'il serait difficile de satisfaire compte tenu de la structure de l'offre résidentielle dans les communes périphériques : « *Il peut arriver qu'il y ait une demande des grandes villes limitrophes de ces petites communes. Il y a forcément des personnes qui pourraient intégrer notre patrimoine à Rubelles ou Livry. Mais on a peu de rotation. Et de toute façon, on ne retrouvera pas les grandes familles à cause de la typologie des logements. Sur des logements neufs, les tarifs sont inabordables pour ces familles. Donc elles n'iront pas dans du neuf à Rubelles ou Livry* ». Dans ce contexte, ces familles n'auraient d'autre option que l'achat d'un logement dans le secteur privé : « *Ceux qui sortent des quartiers difficiles, dès qu'ils se marient et même si c'était des loustics, ils veulent un endroit calme. Quand on sort d'un quartier comme ça, et qu'on arrive à vivre correctement, on cherche un pavillon dans une petite ville tranquille, à condition d'avoir une voiture* ».

### ***Le choix du statu quo territorial***

Peu nombreux sont donc les élus des communes soumises à la loi SRU à valoriser l'idée d'une mixité sociale « par le bas », c'est-à-dire l'apport de ménages populaires dans leur territoire généralement plus aisé que la moyenne de leur agglomération d'appartenance. Aux antipodes de la rhétorique nationale, l'article 55 de la loi SRU n'est appréhendé ni comme un instrument de diversification sociale, ni comme un instrument de rééquilibrage du logement social avec d'autres communes. Il doit servir pour l'essentiel à conserver la mixité supposément existante, en accroissant l'offre de logements abordables en direction de ménages susceptibles de quitter la commune faute de trouver une offre adaptée à leurs besoins.

Dans l'**agglomération de Melun Val de Seine**, la prise de distance avec la notion de mixité sociale est générale chez les élus des communes « SRU », quelle que soit la taille ou la couleur politique de la commune :

*« On n'a pas cherché à se poser de questions sur la mixité à partir du moment où des gens de la commune ne trouvent pas de logements. Aujourd'hui, il y a un équilibre social sur la commune. La mixité est là. Je ne vois pas ce qu'on peut faire de plus »* (maire-adjointe, Vaux-le-Pénil)

*« Je ne me réfère pas à la mixité sociale. Je dis que je fais des logements conventionnés. Je parle d'aménagement de quartier. Je pense qu'il la faut, cette mixité, mais pas à la manière dont la loi l'impose »* (maire, Saint-Fargeau-Ponthierry)

*« La mixité sociale, on en parle très peu. Ça ne veut pas dire grand chose. On préfère parler de parcours résidentiels »* (maire, Livry-sur-Seine)

*« Je ne parle pas de mixité sociale à mes concitoyens. Il vaut mieux ne pas en parler. C'est un chiffon rouge »*  
(maire, Rubelles)

*« Je ne m'y réfère pas. La mixité sociale existe dans cette commune. Y a les gueules cassées du coin. C'est la France des oubliés. C'est de la mixité sociale, mais il n'y a pas besoin de le dire »* (maire, Seine-Port)

Le renoncement à la mixité « par le bas » n'est pas seulement le fait des communes soumises à la loi SRU. À la faveur des projets de rénovation urbaine, les acteurs de l'État local ont pris acte eux aussi de l'impossible rééquilibrage territorial :

*« Il y a les principes républicains et ça a du sens de rééquilibrer socialement le territoire. Symboliquement, avoir des communes déficitaires qui laissent les communes-centres tout gérer, ça va contre ce principe. Mais on sait les réticences et la part de fantasme dans les petites communes. On rejoint le constat des maires des communes-centres. Qu'est-ce que le maire du Mée va gagner à reconstruire des logements à Rubelles ? Ils vont se mettre des maires à dos pour un résultat dérisoire de quelques dizaines de logements. Aller s'escrimer, c'est agiter un chiffon rouge pour caser quelques opérations de logements ici et là. Alors qu'on a un défi massif avec des projets d'une ampleur telle que ça ressemble à un paquebot. Et il faudrait s'occuper de la chaloupe d'à côté ! Ce n'est pas la loi SRU qui va permettre de rééquilibrer ».*

Dans le **Pays d'Aix**, la notion de rééquilibrage territorial rencontre des résistances d'autant plus vives qu'elle équivaudrait, selon les acteurs du territoire, à prendre en charge les « problèmes des marseillais », alors même que la ville de Marseille s'est révélée incapable de rééquilibrer la part des logements sociaux en son sein. Des élus de petites communes s'expriment sur ce point :

*« Si Marseille a laissé ses quartiers se ghettoïser, c'est sa responsabilité. Il y a un déséquilibre hallucinant entre le nord et le sud de Marseille. Ce n'est pas aux communes alentours de régler les problèmes internes de Marseille »* (Gréasque)

*« À Marseille, ils doivent faire des logements sociaux dans les quartiers Sud. Ça devrait être ça leur objectif. Si les gens sont bien à Marseille, il n'auront pas besoin de venir ici »* (Coudoux)

*« Le problème de Marseille ne se règlera pas à Jouques. Ces populations très immigrées, on ne leur donne pas de quoi rêver. Elles préfèrent rester entre elles, dans leur zone de confort et ne veulent pas s'intégrer à la société dont elles ne comprennent pas les codes. On a renoncé à intégrer ces populations qui ne sentent pas concernées par ce qu'est la France. On est aujourd'hui arrivé à un point de non retour »* (Jouques)

Dans un tout autre contexte socio-territorial, le maire socialiste de Vitrolles – une ville dont près du tiers du parc est constitué de logements sociaux – assume de poursuivre le développement d'une offre sociale et critique la vision du rééquilibrage des territoires sous-tendu par la loi SRU. Celle-ci ne tiendrait pas compte de l'ancrage des catégories populaires dans leurs villes et quartiers, ni de la nécessité de répondre à leurs besoins de logements :

*« La loi SRU comme remède à la politique de la ville, c'est un raisonnement technocratique. C'est une vision simpliste du rééquilibrage sociologique qui ne fonctionne pas, en tous cas pas à court terme. Les communes qui ont beaucoup de logements sociaux exercent un effet d'appel. Elles ont donc plus de besoins qu'ailleurs et c'est à ces communes d'y répondre. Je fais plus de logements sociaux qu'ailleurs car il y a des besoins. Je ne vais pas arrêter d'en faire parce que la loi SRU ne l'impose pas ! Le rééquilibrage peut marcher à très long terme. Mais à court terme, les gens habitent un endroit et n'ont pas envie d'en changer,*

*même quand ils habitent des quartiers dits ghettoïsés. Je ne parle pas ici de Marseille qui est un cas singulier. Je pense à Miramas, Aix, Istres ou Martigues qui ont un parc social relativement important. Les gens ont envie de rester dans ces villes. Créer du logement social là où il n'y en a pas beaucoup peut ouvrir des opportunités. Mais il n'y a pas de demande a priori ».*

À l'autre extrémité du spectre socio-urbain, les élus des communes du Pays d'Aix soumises à la loi SRU estiment que les catégories populaires y sont déjà présentes et ne voient pas l'intérêt d'un surcroît de diversité. Tous ces élus insistent sur la nécessaire préservation de l'harmonie sociale de la commune que l'apport d'une population extérieure viendrait perturber :

*« Je crois dans mixité urbaine sinon sociale. Mais je ne veux pas changer complètement la sociologie de ma commune » (ex-maire, Les Pennes-Mirabeau)*

*« Notre commune est déjà mixte. Il y a de très grosses fortunes, mais toutes les catégories sociales sont représentées. La mixité, on la pratique depuis longtemps car on avait un campement de barakés jusqu'en 1994. On sait ce que c'est que la mixité. Notre idée, c'est de maintenir ça. Pas de détruire le village. Qu'il y ait parfois des apports extérieurs, ok, mais il ne faut pas que ça nuise à l'unité qui règne ici » (maire, Jouques)*

*« Ici, on a des gens de tous horizons. La mine était un creuset pour des populations différentes. C'était ça la mixité sociale qui était aussi une mixité d'origines. Ici on n'a pas la même approche qu'à Vitrolles qui veut rééquilibrer dans l'autre sens, en attirant des cadres. Ici, c'est pour dire qu'on veut garder le caractère modeste du village. En faisant du logement social, on veut garder des populations qui pourraient partir. Mais on ne souhaite pas aller au-delà de la demande locale. Sinon on importe une population et on déstructure la vie locale. Et on aura peut-être des difficultés d'intégration avec certains » (maire-adjointe, Gréasque)*

*« Je suis très attachée à la mixité, mais il y a un point équilibre à trouver. Si on impose des populations qui viennent de l'extérieur, on défigure la commune, on perd notre identité. Meyrargues est depuis toujours une commune populaire. On a aussi des CSP +. Si on déséquilibre avec un pourcentage de logements sociaux, on se retrouve avec des familles souvent à problème et des enfants à scolariser qui se retrouvent avec des enfants plus favorisés. Je connais des gens qui ont vite d'enlever leurs enfants de l'école. En tant qu'ex-maire, j'estime qu'il faut maintenir l'équilibre permettant à tout le monde de vivre en harmonie » (ex-maire, Meyrargues)*

Le status quo social (et ethnique) est revendiqué avec plus de force encore dans les communes plus bourgeoises du Pays d'Aix :

*« La mixité sociale, je ne m'y réfère pas. Ce peut être la porte ouverte à tous les dérapages. Je pense aux immigrés. Je ne peux pas dire aux électeurs que je vais faire un foyer pour immigrés » (maire, Bouc-Bel-Air)*

*« On ne parle pas de mixité sociale. Ce serait très maladroit. On ne l'a jamais définie et tant mieux. La mixité doit être naturelle. On ne peut pas dire qu'untel doit habiter là et untel habiter tel autre endroit » (technicien municipal, Eguilles)*

*« Les maires d'Eguilles ou de Ventraben, qui sont des communes très chics ne vont jamais parler de mixité sociale. Dans ces communes hauts de gamme, les maires de droite ne diront jamais ouvertement qu'ils ne*

*veulent pas changer la sociologie de leur commune, mais ils le pensent sans doute car ce sont des politiques »*  
(acteur de l'État)

Dans le **Bassin d'Arcachon Sud**, les élus d'Arcachon et Gujan-Mestras – les moins performantes au regard de la loi SRU – revendiquent et souhaitent conserver une identité bourgeoise :

*« On a une identité communale très forte. On a une population aisée qui n'est pas ouverte à l'implantation de logements sociaux. S'il y a des différences culturelles, on les accepte, mais il n'y a pas une volonté d'avoir une mixité ethnique dans nos résidences »* (maire-adjointe, Arcachon)

*« La mixité est un terme à la mode qu'on utilise car il faut faire plaisir à l'État. Mais aussi parce que la mixité existe déjà. On n'a pas besoin de se battre pour la créer car elle existe. Il n'y a pas la notion de se servir du logement social pour amener plus de diversité dans la ville. Déjà, c'est bien qu'on ait des élus qui veulent bien dire qu'il faut du logement social. Ce n'était pas le cas il y a quelques années. Mais on n'est pas au point de dire que ça doit servir à diversifier la population »* (maire-adjointe Gujan-Mestras)

Les villes de La Teste-de-Buch et du Teich, qui affichent les meilleures performances au regard de la loi SRU, valorisent davantage la mixité, à la condition qu'elle reste endogène ou qu'elle favorise le développement économique du territoire. Cette approche de la mixité est particulièrement marquée à La Teste-de-Buch, principal pôle d'emploi du bassin sud, dominé par une économie « présente ». Comme l'explique ce technicien municipal, l'enjeu de la mixité n'est pas tant celui du rééquilibrage social du territoire que de sa capacité à poursuivre son développement :

*« On se réfère à la mixité urbaine et sociale. Mais cela ne prend pas la forme d'un rééquilibrage social au profit de catégories populaires sous-représentées. C'est juste offrir des logements à une population active. Ce logement participe avant tout à la dynamique économique du territoire. Il permet de loger les gens qui travaillent sur le territoire. On a besoin de logements qui ne soient pas totalement décorrélés du pouvoir d'achat des gens. Même une personne bien établie peut à un moment ou l'autre avoir besoin d'un logement social. On a un marché immobilier concurrentiel et une partie des personnes qui vit là est éjectée du marché immobilier. L'objectif de la municipalité, dans la mesure où elle est un pôle économique attractif (plus de 10 000 emplois), est de rapprocher le logement du lieu de travail. On ne veut pas être uniquement un territoire de villégiature. Il faut toutes les strates de la population ».*

Un argument fréquemment avancé par les acteurs locaux concerne les coûts induits par l'accueil de ménages issus de catégories populaires pour les finances communales. Cet argument est récurrent dans le **Pays d'Aix**, le moins performant des trois territoires étudiés. Il vient souligner en creux une limite majeure de la loi SRU qui se focalise sur des objectifs de production de logements, sans prendre en compte les besoins plus globaux associés à ces logements, notamment en termes d'aménagements, d'équipements et de services, y compris de mobilité. C'est logiquement dans les communes de taille modeste que cet argument est le plus souvent invoqué :

*« Comment notre commune pourra absorber un surcroît de population aussi fort ? Il va falloir une école, une salle omnisports, une salle associative, deux crèches... Et comment le financer ? »* (technicien municipal, Eguilles)

*« On s'impose partout de réfléchir de façon globale, sauf pour le logement. On n'a pas de transports, pas de zones d'activités. Quand on arrive sur le logement, les communes se retrouvent seules »* (maire, Jouques)

*« Je ne comprends pas qu'on traite du logement social sans penser à tout ce qui va avec. Il n'y a pas que le logement : il y a les crèches, les écoles, les infrastructures... Ce n'est pas possible que le décompte des logements sociaux se fasse par commune. On impose 25 % aux communes sans activité et sans argent. Pour nous, c'est la double peine » (ex-maire, Meyrargues)*

Derrière cette plainte, c'est l'incapacité de l'État et de la Métropole à aider les communes à hauteur de leurs besoins qui se trouve pointée. Le cas de Jouques, une commune isolée de moins de 5 000 habitants, située à près de 30 kilomètres d'Aix-en-Provence, apparaît emblématique. Dans le cadre de l'élaboration du SCoT, Jouques n'a pas été retenu comme territoire prioritaire pour le développement du territoire. Sans infrastructure économique, mal desservie par les transports en commun, le maire de Jouques pointe la contradiction entre l'augmentation des charges liées à l'accueil d'une population nouvelle et les ressources en diminution de sa commune :

*« La loi SRU, c'est un appel d'air. Des gens qui viennent de partout rentrent dans les critères et viennent s'inscrire. À peine ils arrivent que le lendemain ils sont déjà inscrits au CCAS. Que va-t-on faire quand on aura les gens ? Ce sera une charge sociale. Je n'ai pas les moyens de faire vivre le système. On sera tiers-mondisé car on n'aura plus de ressources financières. On a fini par construire et on n'est plus carencé. Mais on s'appauvrit. Car pour les écoles, les cantines, les employés communaux, les charges vont monter et les moyens vont baisser. Chaque fois qu'on soulève cette question, les services de l'État répondent que la loi a été votée comme ça et qu'on doit l'appliquer. L'État nous baisse les dotations de 20 % et en même temps on nous impose des charges énormes ! Ce qui gêne c'est la méthode : l'absence d'écoute de notre spécificité. Quand la Métropole a été créée, on a expliqué que dans nos territoires, c'est le grand désert en terme d'aménagement du territoire. Il va falloir faire des réseaux, mais on n'est plus compétents sur les documents d'urbanisme. La métropole n'ayant pas d'argent, on ne sera pas prioritaires ».*

À l'inverse de Jouques, les acteurs des communes de Rousset ou Meyreuil estiment avoir les moyens de faire face à d'éventuels besoins engendrés par une croissance du parc social. De fait, ces communes atteignent des résultats très honorables, dans la période récente, en matière de construction sociale. Cependant, l'importance des ressources communales ne fournit qu'une explication partielle aux performances différenciées des communes du Pays d'Aix. D'abord parce qu'à l'instar de Jouques, la déploration du manque de ressources n'empêche pas cette commune d'atteindre elle aussi ses objectifs triennaux dans la période récente. Ensuite parce qu'à l'époque de la communauté d'agglomération du Pays d'Aix (aujourd'hui absorbée dans la Métropole Aix-Marseille-Provence), les dotations aux équipements étaient généreuses, de l'avis unanime, mais les performances de la plupart des communes du Pays d'Aix soumises à la loi SRU étaient encore plus médiocres qu'aujourd'hui. Enfin, sauf à démontrer que les locataires HLM représentent une charge sociale spécifique, les besoins d'infrastructures, d'équipements et de services sont les mêmes avec la croissance du parc privé. Or, l'existence de tels besoins n'a pas empêché les communes du Pays d'Aix de connaître une croissance forte de leur parc privé (cf. supra).

Dans l'**agglomération de Melun**, le sous-équipement des communes n'est pas considéré comme une difficulté insurmontable par les partenaires des communes, lesquelles atteignent leurs objectifs triennaux pour la plupart. La problématique des dépenses associées au logement (en général) se pose principalement pour les deux communes de Saint-Fargeau-Ponthierry et Pringy ayant intégré la Communauté d'agglomération Melun Val-de-Seine en 2016. Ces deux communes connaissent une hausse rapide du nombre de leurs habitants, dans le contexte de desserrement de la population

francilienne, et s'exposent au risque de se transformer en villes-dortoirs. Soucieux d'atteindre les objectifs de la loi SRU, le maire de Pringy (environ 3 000 habitants) exprime toutefois des craintes liées au manque de ressources de sa commune :

*« Aujourd'hui on se pose beaucoup de questions. On développe tous ces logements et notre principale contrainte est financière. On doit anticiper sur tous les services et infrastructures dont on va avoir besoin pour cette population. Le problème qu'on pourrait avoir, ce sont les familles de la petite couronne parisienne qui ont été habituées à avoir tous les services. Et nous n'avons pas les ressources fiscales ».*

Le maire de Pringy soulève notamment la question de l'école, une préoccupation partagée par tous ses collègues élus. Dans les petites communes de Livry-sur-Seine ou Rubelles, les élus privilégient délibérément les petits logements afin d'éviter l'afflux d'élèves à scolariser. La maire de Rubelles nous confie : *« Mon angoisse, c'est l'école qui est pleine à craquer. C'est pourquoi j'essaie de pas trop construire. Je préfère les petits logements et les familles de deux enfants plutôt que de cinq enfants ».* Mais pour d'autres communes confrontées au vieillissement de leur population, l'arrivée de familles permet au contraire de redynamiser des écoles confrontées à une baisse de la démographie.

La problématique des équipements joue peu également dans le **Bassin d'Arcachon Sud**, ce d'autant moins que les maires parviennent à attribuer une large partie des logements sociaux à leurs administrés (cf. infra). Des acteurs locaux font état de discours politiques sur le thème du « refus d'accueillir la misère du monde ». Mais la tendance globale est celle d'une croissance globale du parc social à l'échelle d'un territoire bien pourvu en équipements. Plus que les infrastructures, largement pris en charge par la communauté d'agglomération, la préoccupation des élus porte sur leur coût de fonctionnement. Le maire du Teich dévoile sa stratégie de limitation des grands logements familiaux afin de faire face aux coûts du fonctionnement des écoles :

*« On a construit une quinzaine d'écoles depuis 2001 et c'est la Cobas qui prend en charge les coûts de construction. Le souci, c'est le coût de fonctionnement. Un couple avec deux enfants qui arrive sur la commune va payer 500 euros d'impôts alors que leurs enfants coûtent 2400 euros. Il y a un effet de ciseaux. Comme j'impose comme contrainte de ne pas augmenter les impôts locaux, je sors de la contradiction en faisant beaucoup de T2 où il n'y a pas d'enfants. Cela permet de compenser le gap de ceux qui ont deux enfants. Et je développe de la construction qui paie de l'impôt sans générer de dépense, par exemple les Ehpad. L'éco-système financier permet de faire du logement social sans s'endetter ».*

### ***Un critère territorial pour filtrer les attributions***

Dans les trois territoires étudiés, la maîtrise de l'attribution des logements sociaux produits à la faveur de la loi SRU est considérée comme la pierre angulaire des stratégies locales de protection contre l'arrivée de populations non désirées et d'utilisation de la ressource que constituent ces logements pour satisfaire les besoins des administrés/électeurs. Partout, les élus assument et revendiquent de mettre en œuvre une « préférence communale » conférant un avantage aux populations résidentes, et pénalisant du même coup les candidats extérieurs à la commune.

Dans le **Pays d'Aix**, le critère d'appartenance à la commune est fortement affirmé par les élus des communes périurbaines ou rurales. Selon un acteur du logement social, *« c'est 95 à 98 % d'attributions pour les gens du village ».* Dans la commune de Gréasque, par exemple, la grille de cotation des demandes de logements sociaux prévoit un bonus pour leurs personnes habitant la commune depuis plus de deux ans et pour les personnes n'habitant pas la commune mais y travaillant ou

ayant de la famille y résidant depuis au moins un an. Résider et payer ses impôts dans la commune conférerait un quasi droit à accéder au logement social, selon les propos convergents de plusieurs acteurs :

*« On veut des gens de la commune qui font vivre le village. Que vont-ils penser s'ils voient arriver des gens d'ailleurs qui vont leur passer devant, alors qu'ils sont là depuis des années et paient des impôts ? »* (maire, Jouques)

*« C'est normal qu'un maire maîtrise la population de sa commune. C'est le droit fondamental des peuples à disposer d'eux-mêmes ! Vis-à-vis d'habitants qui sont contribuables depuis des années, il est normal que les élus défendent leurs intérêts »* (technicien municipal, Eguilles)

*« Il y a des gens qui attendent d'avoir un logement à Eguilles et qui voient que quelqu'un d'autre l'obtient. Sur une commune comme Aix, ça passe inaperçu, mais tout se sait sur une petite commune »* (acteur du logement social)

Le protectionnisme municipal ne saurait être total. Outre le fait que les demandes internes à la commune peuvent être inférieures au nombre de logements à réaliser (cf. infra), une partie plus ou moins importante des logements attribués échappe au contrôle direct ou indirect des élus. La condition qu'ils posent alors est celle du lien avec la commune, qu'il soit de nature familiale ou professionnelle. Les acteurs de plusieurs communes du Pays d'Aix se déclarent ouverts à l'accueil de candidats adressés par le 1 % logement, par exemple à Rousset : *« On n'est pas un village gaulois. Si on a quelqu'un habite à Vitrolles, mais travaille à Rousset, son dossier sera soutenu »*. Mais les « gens à problèmes » logés sur d'autres contingents sont explicitement rejetés :

*« On n'a pas forcément envie d'avoir des familles en difficulté qui viennent d'autres communes : c'est ça qu'on ne veut pas »* (technicien municipal, Rousset)

*« Si des gens dans le besoin n'habitent pas la commune, on ne leur donnera pas la priorité. On n'arriverait pas à les gérer, ce ne serait pas un service à leur rendre »* (maire-adjoint, Fuveau)

*« Grâce au travail en amont avec le CCAS, on arrive en général à faire passer nos dossiers. Mais il y a le Dalo, le contingent du bailleur... Ce sont ces gens qu'on nous impose et qui viennent d'ailleurs qui nous posent problème. On le voit dans les logements sociaux actuels »* (ex-maire, Meyrargues)

Ces propos reflètent-ils l'existence d'un filtrage des nouveaux arrivants en fonction de leur ethnicité réelle ou supposée ? Les témoignages recueillis font état de *« mécanismes discriminatoires en commission d'attribution »* (acteur de l'État), *« de certains maires qui en parlent dans un langage codé et qui tiquent sur certains noms »* (acteur du logement social) ou de tel maire qui demande *« d'éviter de mettre des familles musulmanes et autres »* (acteur du logement social). Sans aller jusqu'à s'opposer explicitement à l'arrivée de ménages immigrés ou supposés tels, certains des élus interrogés évoquent des seuils à ne pas dépasser :

*« J'ai logé des gens immigrés de l'extérieur. C'est un problème de proportion »* (Coudoux)

*« On me dit j'aime les arabes parce que j'attribue des logements sociaux à des Arabes. Mais j'ai toujours, sans fixer de seuil, fixé un point d'équilibre. Après tout c'est ça la mixité ! »* (Les Pennes-Mirabeau)

*« J'accueille avec parcimonie et à bon escient. Si on a une famille à problème et qu'on en a une deuxième, il faut contrôler le truc » (Bouc-Bel-Air)*

Selon certains partenaires des communes, le quartier jouerait comme une métonymie de l'appartenance ethno-raciale. Comme le dit un acteur de l'intercommunalité, *« les gens de Marseille, pour les pires veut dire Noirs et Arabes, mais ce n'est jamais dit clairement »*. Un acteur du logement social précise comment l'appartenance territoriale pénalise certains demandeurs :

*« Si quelqu'un de Marseille bosse à Aix et veut se rapprocher, il n'aura pas de logement. Sauf par le 1 % ou la préfecture, mais ce ne sera pas forcément des gens des ghettos des quartiers nord. Le stigmatisme joue aussi pour Aix. Être de Corsy ou de Beisson, est-ce aussi grave que d'être de la Castellane ? Non, mais forcément il y a un peu d'a priori. Je suis sûr qu'il y a des gens des quartiers prioritaires d'Aix qui ont envie de vivre à Eguilles. Mais Beisson reste Beisson. Ils n'auront aucune chance sauf s'ils ont un garant, quelqu'un qui les soutient fortement... »*

En suivant ce raisonnement, les immigrés et leurs descendants n'auraient de chance d'accéder au logement social dans les communes périphériques du Pays d'Aix que s'ils sont déjà installés dans la commune soumise à la loi SRU. Plusieurs témoignages sont concordants sur ce point :

*« Si on les connaît, ça va, mais s'ils sont de couleur différente et qu'ils viennent d'ailleurs, ils n'ont aucune chance » (acteur du logement social)*

*« S'ils sont du village, ils sont acceptés. Mais faire venir quelqu'un de l'extérieur, c'est une difficulté » (acteur du logement social)*

*« L'origine territoriale compte plus que l'origine ethnique. Les gens des quartiers nord Marseille sont forcément considérés comme de mauvaises personnes. Mais vous pouvez être de nationalité étrangère et si vous êtes de Bouc Bel Air, c'est mieux » (acteur du logement social)*

*« Je pense pas que le souci soit d'accueillir une population immigrée. Mais il faut qu'elle soit déjà présente sur le territoire. C'est sûr que leur priorité est de loger leurs administrés » (acteur de l'intercommunalité)*

*« Ils ne veulent pas qu'on leur apporte des gens de l'extérieur. Il y a beaucoup moins de réticences s'ils sont de leur commune. S'ils sont d'origine étrangère, mais qu'ils les connaissent, car ils sont déjà chez eux, les élus sont moins réticents, y compris avec les Dalo de chez eux » (acteur de l'État)*

Dans l'**agglomération de Melun**, où les minorités sont concentrées à proximité des communes soumises à la loi SRU, dans les grands quartiers d'habitat social des villes-centres, la crainte de devoir accueillir ces populations s'exprime tout autant. Selon cet acteur du logement social *« les réfugiés afghans font peur car ils sont perçus comme des terroristes, alors que le vietnamien est apprécié. D'autres profils ne font pas peur mais ennuient, comme les familles africaines multi-composites où l'on sait pas très bien qui couche avec qui »*. Un acteur de l'État évoque la *« crainte de beaucoup d'élus de voir arriver des ethnies différentes dans leur ville »*. Un autre acteur de l'État parle *« des maires qui ont des inquiétudes et qui sont focalisés sur certains groupes. Certains tiennent des propos limites et disent qu'ils ne veulent pas telle origine »*. Un autre ajoute que *« la seule mixité reconnue par la loi est financière, mais certains maires ont une définition culturelle, même si elle n'est pas explicite »*. Certains élus sont plus explicites en situation d'entretien, comme le maire la commune de Seine-Port : *« Il y avait un gars très bien qui travaillait dans la commune. On a soutenu son*

*dossier. J'ai envoyé mon adjoint à la commission d'attribution qui s'est fait dézingué par une association d'extrême gauche sur le droit au logement par ce qu'il avait un CDI. À la place, ils ont envoyé une femme de couleur avec deux enfants, sans voiture et sans boulot. Ça a exaspéré les gens. Les élus qui sont revenus de la commission m'ont dit que si ça doit se passer comme ça, on ne fera pas de logement social ».*

Les élus que nous avons interrogés rejettent néanmoins toute prise en compte des origines dans l'appréciation des candidats au logement social. Cette approche se voulant respectueuse des principes républicains est par exemple mise en avant la maire-adjointe en charge du logement à Vaux-le-Pénil qui assure qu'« on ne fait aucun choix en fonction du nom », ou par le maire de Pringy qui raconte cette anecdote : « En réunion publique, une habitante a dit : ok pour les logements sociaux, mais il faudrait que ce soient des blonds aux yeux bleus. Cela fait mal quand on entend ça. Je suis officier sapeur. J'interviens dans les quartiers les plus difficiles, comme à Corbeil. Je sais que c'est une minorité de gens qui mettent le bazar. Je dis toujours à mes habitants qu'il existe aussi des crapules dans les résidences privées ».

La posture de cécité aux origines est également revendiquée par le maire de Saint-Fargeau-Ponthierry. C'est le quartier d'origine – ici les Tarterêts à Corbeil – qui détermine la nature des populations indésirables : « On a dépassé la réflexion de Chirac sur le bruit et les odeurs. On n'en est plus là. Ce n'est plus un problème black blanc beur, c'est une question d'incivilité. L'ethnie n'est plus importante, mais qu'on ne nous envoie pas des groupes qu'on maîtrise pas ! On nous envoie les seconds couteaux des Tarterêts qui deviennent des petits caïds. C'est compliqué à voir sur un dossier de demande, mais je veux éviter les mauvaises surprises. Je ne dis pas que tous les gens des Tarterêts sont des délinquants. Mais c'est plus souvent aux Tarterêts que les pompiers reçoivent des cocottes minutes ».

Quelles que soient leurs dispositions vis-à-vis des origines réelles ou supposées des candidats extérieurs à leur commune, tous les élus interrogés déclarent mettre en œuvre un principe de préférence au bénéfice de leurs habitants. L'adjointe au logement de Vaux-le-Pénil explique qu'elle « commence par regarder (s)es listes », et qu'« il ne faut pas exclure les autres personnes, mais il faut qu'ils aient un lien avec la commune, par exemple les gens qui viennent me voir pour leur parent ». Le maire de Seine-Port affirme pour sa part ne pas « craindre que des gens pauvres viennent sur la commune, mais ceux qui ne travaillent pas sur la commune ». Comme dans les autres sites d'enquête, le lien avec la commune s'impose donc comme le critère décisif pour se « protéger » de candidatures non désirées. Ou, comme le dit un acteur du logement social, « le lien avec la commune est un moindre mal pour les élus par rapport à quelqu'un qui viendrait du 9.3. ».

Cependant, toutes les communes ne sont pas arc-boutées sur une posture protectionniste. Tout en accordant une priorité aux candidatures endogènes, les mairies de Rubelles ou de Livry-sur-Seine n'affichent pas de fermeture de principe vis-à-vis des candidats extérieurs. L'adjoint communiste chargé de l'urbanisme se déclare d'ailleurs sensible au problème du logement en Île-de-France.

Comme dans les autres territoires étudiés, les élus du **Bassin Arcachon Sud** assument la préférence communale en matière d'attribution des logements sociaux. L'adjointe chargée du logement à Gujan-Mestras nous dit par exemple qu'elle fait « passer en priorité les demandes des Gujanais ou de gens qui travaillent à Gujan ». Le maire du Teich considère pour sa part que « 80 % des premières attributions doivent revenir à des habitants de (s)a commune ».

Chaque municipalité propose des candidats puisés dans les fichiers de demandeurs des CCAS. La logique municipale est à ce point prégnante que les candidatures émanant des CCAS des autres

communes de la communauté d'agglomération ont peu de chances d'aboutir. Plusieurs acteurs témoignent de l'absence de mutualisation intercommunale des attributions :

*« Il y a une belle étanchéité à ce niveau. Ou alors il faut connaître quelqu'un qui connaît quelqu'un... »*  
(élu, La Teste-de-Buch)

*« Le maire de la Teste ne peut pas comprendre qu'on lui envoie des Gujanais... »* (acteur du logement social)

*« Quand un dossier vient d'une autre ville, ça devient tendu, y compris avec des candidatures d'autres villes de la Cobas »* (acteur du logement social)

*« Il n'y a pas de coopération intercommunale des CCAS. C'est là où le politique intervient. Il y a une attente des Arcachonnais pour que leurs enfants puissent se loger à Arcachon »* (technicien municipal, Arcachon)

Les acteurs municipaux montrent davantage de souplesse quand un candidat extérieur peut faire valoir un lien avec la commune. C'est notamment le cas des personnes qui doivent parcourir de longues distances quotidiennes pour venir travailler dans une commune du Bassin d'Arcachon Sud ou qui souhaitent se rapprocher de leur famille. Des acteurs du territoire expliquent comment les candidatures extérieures sont minutieusement scrutées par les assistantes sociales des CCAS ou par les bailleurs sociaux ; ces candidatures ne sont acceptées que si le lien avec la commune peut être démontré :

*« On ne peut pas dire non tout le temps. Il y a des situations d'urgence qu'on peut entendre. Mais il y a aussi des gens qui ont des comportements bizarres, comme les addictions. On n'a rien du tout pour accueillir ce type de population. On a donné leurs chances à certains, mais à condition qu'il y ait un suivi. Mais il faut y aller petit à petit. C'est délicat pour tout le monde de s'occuper de ces gens qui demandent du personnel autour d'eux. Si vraiment qu'on sent que c'est une situation d'urgence et que la personne a de la famille à Gujan, on est ok. Si elle n'a aucun lien avec la commune, on préfère des gujanais. Un candidat qui n'a pas de lien avec la commune devra faire valoir de bons arguments auprès de l'assistante sociale pour justifier qu'il veut notre commune ». (maire-adjointe, Gujan-Mestras)*

*« Au cas par cas, il peut y avoir des demandes qui viennent de Bordeaux et de son agglomération. Mais c'est quasiment impossible d'attribuer à cette population, à moins d'avoir un lien avec le territoire. C'est voué à l'échec si on leur attribue et qu'ils n'ont pas de lien avec le territoire. On ne doit pas mettre les gens dans la mouise. C'est arrivé qu'on ait des gens des grands quartiers de Bordeaux, mais c'était horrible, ils sont repartis. On nous les avait imposés. Cela a servi de leçon. D'où l'intérêt de l'étude des situations. Le bailleur ou l'assistante sociale vérifient les dossiers et voient s'il faut creuser plus loin pour savoir s'il y a effectivement un rapprochement familial ou avec l'emploi »* (technicien, Cobas)

Les ménages logés dans les nouveaux HLM sont donc à l'image de la population locale et, plus marginalement, de celle qui vient travailler sur le territoire. Dans ce contexte, la proportion de minorités dites visibles dans les logements sociaux est jugée insignifiante par tous les acteurs. Par exemple dans ce propos de la maire-adjointe de Gujan-Mestras en charge des services sociaux et du logement : *« Les populations d'origine étrangère, on peut les compter sur les doigts d'une main ! On manque tellement de logements qu'on doit d'abord faire passer nos urgences ».*

L'accueil de grandes familles immigrées est d'autant moins probable que la priorité est donnée à la production de petits logements. « *Ça élimine certaines familles* », confirme un acteur de la Cobas. Mais hormis certains travailleurs d'origine africaine employés dans l'ostréiculture ou l'hôtellerie, l'essentiel de cette demande se concentre dans la métropole bordelaise. Les bailleurs sociaux estiment que le critère territorial de filtrage des attributions ne joue pas tacitement comme un critère d'exclusion de ce public. Ces acteurs insistent au contraire sur l'absence de crispation des municipalités du Bassin d'Arcachon Sud vis-à-vis de candidats d'origine étrangère, réelle ou supposée, à la différence d'autres territoires où ils interviennent :

*« On n'a pas de blocage par rapport aux publics qui sont de telle ou telle couleur. Sur cette agglomération, ce n'est pas prégnant ».*

*« Sur ce territoire, ils sont à l'aise avec ça. Ils n'écartent jamais personne selon l'origine. Ils préfèrent loger quelqu'un plutôt qu'un autre, mais pas sur le critère des origines. Cela peut arriver ailleurs, sur des petites communes qui ne connaissent pas bien ces populations et qui en ont une image caricaturale ».*

*« Il n'y a pas d'expression de xénophobie. Les rejets ne sont pas forcément sur le culturel. Dans un autre EPCI à côté de Libourne, on a des expressions de rejet très direct sur les Turcs ou autres. On n'entend rien de tel ici. On ne sent aucune réticence par rapport aux populations d'origine étrangère dans les quatre communes. On l'entend dans d'autres communes du Médoc ou du Blayais, où l'on vit en autarcie, mais par ici. Quand on prépare les commissions d'attribution, on a des questions sur les enfants pour ne pas ouvrir de nouvelles classes, mais pas en lien avec les origines étrangères. On a relogé des réfugiés, sans avoir de commentaires des communes ».*

### ***Un jeu de « donnant-donnant » avec les bailleurs sociaux et réservataires***

Dans les trois territoires étudiés, les services municipaux, et souvent les élus en personne, investissent fortement le processus d'attribution afin de prioriser les candidatures d'habitants de la commune.

Dans le **Bassin d'Arcachon Sud**, cet interventionnisme apparaît particulièrement marqué à La Teste-de-Buch, une municipalité qui s'est fortement mobilisée en faveur du logement social dans la période récente, selon le témoignage de ces deux bailleurs sociaux :

*« La Teste a joué le jeu sur le logement social. Ils ont joué le jeu et ils ont expliqué aux gens que le logement social c'était pour la fille ou le neveu d'untel. Ils exigent donc de pouvoir positionner des gens du territoire ».*

*« La préférence communale existe partout, mais elle très marquée à la Teste. Le maire se met en colère en commission d'attribution, pas seulement quand on veut attribuer à des mal-logés. Il ne comprend même pas qu'Action Logement propose quelqu'un d'extérieur à la commune ».*

La ville d'Arcachon s'implique également de manière forte dans le processus d'attribution. Un acteur de la municipalité explique :

*« Une collaboratrice du cabinet du maire est impliquée dans toutes les décisions par rapport aux logements sociaux. Elle est très au fait des données du CCAS. L'élue aussi. Quand il y a des commissions d'attribution, elle est informée même quand ce n'est pas sur notre contingent. Cela lui permet de voir si un de nos dossiers a été positionné par un de nos partenaires ».*

Les maires de l'**agglomération de Melun** sont tout aussi attentifs à la future occupation du parc HLM. Les élus ont généralement une bonne connaissance de leurs demandeurs, notamment dans les petites communes, et ils s'efforcent de participer régulièrement aux commissions d'attribution pour tenter d'y placer leurs administrés. La maire de Rubelles décrit sa méthode :

*« La commune est enregistreur. Donc on a en mains tous les dossiers des gens qui veulent venir à Rubelles. La commune est plutôt bien cotée dans l'agglomération et il y a des personnes qui veulent absolument un logement social à Rubelles. On les rencontre, on les voit, on analyse leurs revenus, la composition familiale, etc. On doit proposer trois dossiers en commission d'attribution. On met en premier la personne rubelloise qui nous paraît le mieux ou les personnes connues de Rubellois. Ensuite bailleur dit oui ou non ».*

Dans le **Pays d'Aix**, les élus et parfois le maire en personne, appuyés par leurs CCAS, s'investissent fortement dans le processus de sélection des locataires.

*« Il faut contrôler le truc. Cela veut dire s'impliquer. Je regarde tous dossiers. Je reçois les gens, je vois comment ils se comportent » (maire, Bouc-Bel-Air)*

*« Quand un logement se libère, je vais voir le CCAS. On regarde en fonction de la taille et du financement du logement, et on propose des gens de la commune. C'est le maire qui participe aux commissions d'attribution » (maire-adjointe, Coudoux)*

*« On essaie que les commissions d'attribution se passent à la mairie. Symboliquement ça compte » (technicien municipal, Meyreuil)*

*« C'est un travail de fourmi pour coller à demande des gens. Ma collègue reçoit les gens. L'autre adjointe s'occupe des commissions d'attribution » (maire-adjoint, Fuveau)*

*« On est vraiment sur du traitement de la demande locale, ce qu'on n'a pas le droit de faire... C'est le cabinet du maire qui suit directement tous les dossiers. La personne qui suit les attributions connaît tous ses dossiers, toutes les familles » (technicien municipal, Rousset)*

*« Une élue va à toutes les commissions d'attribution. Chaque fois, on demande à voir les dossiers et on défend les dossiers des Meyrarguais pour qu'ils soient pris » (ex-maire, Meyrargues)*

Mais s'ils veulent s'assurer d'une bonne maîtrise des attributions, les élus doivent nouer des collaborations étroites avec les bailleurs sociaux qui restent décisionnaires en dernier ressort. Dans les trois territoires étudiés, les bailleurs acceptent le plus souvent de mettre en œuvre le principe de préférence communale les bailleurs sociaux car la qualité des relations avec les mairies conditionne la possibilité de se développer sur le territoire municipal.

Dans le **Bassin d'Arcachon Sud**, la coopération avec les bailleurs est très poussée. Les acteurs du logement social interrogés décrivent des relations de confiance et de partenariat avec la plupart des communes de l'agglomération. Des élus évoquent un rapport de force qui leur est favorable pour donner la priorité aux candidats de la commune :

*« Il y a une règle non écrite avec les bailleurs : je donne un terrain et en contrepartie la majorité des attributions bénéficie à des gens de ma commune s'ils rentrent dans les clous. Quand on a 300 demandes, on a toujours une situation qui correspond ! » (maire, Le Teich)*

*« Il suffit d'avoir une bonne entente avec le bailleur pour avoir une maîtrise quasi totale des attributions. C'était parfois difficile avec Domofrance, mais ils n'imposaient pas de candidats. Ils avaient besoin de nous pour construire. On tient les bailleurs par la barbichette. Ils s'attendaient à ce qu'on fasse des programmes et avaient donc intérêt à coopérer. Ils acceptaient les dossiers qu'on leur présentait. Dans une ville où il n'y a pas un engagement des élus pour le logement social, je comprends que les bailleurs ne les écoutent pas. Mais dès lors qu'ils savent qu'il y a des projets, si les bailleurs veulent être partenaires, il doivent nous écouter » (ancien maire-adjoint chargé du logement, La Teste-de-Buch)*

Ces témoignages sont concordants avec celui d'un acteur de l'office public départemental Gironde Habitat qui précise comment les élus jouent de la concurrence entre secteurs public et privé pour tenter d'imposer leurs candidats :

*« Aujourd'hui, si on n'a pas l'accord de la mairie, on ne construit pas. La direction de notre office va faire en sorte de ne pas contrarier un maire qui pourrait travailler avec d'autres opérateurs. Le rapport de force penche en faveur de la mairie qui peut laisser entendre qu'elle va travailler avec une SA. On a des concurrents qui peuvent lui garantir un meilleur positionnement de ses dossiers. Donc on est bien obligé de prendre en compte leur demandes. Ils voient la façon dont se déroulent les attributions et qu'on ne parachute pas des gens de n'importe où, de Cenon ou Lormont ».*

Les représentants des bailleurs sociaux interrogés soulignent que le deal avec les mairies prend forme très en amont de la livraison des logements. La coopération se poursuit au stade de la sélection des dossiers, phase au cours de laquelle les bailleurs et la mairie travaillent de concert pour trouver des demandeurs de la commune dont le profil sera en adéquation avec le logement proposé.

Un acteur du logement social décrit les relations de travail nouées avec les municipalités du Bassin d'Arcachon Sud, lesquelles ont la quasi assurance de loger les ménages autochtones :

*« Il faut gérer la relation avec les communes très amont, dans la phase de recherche de terrains. Quand on arrive en disant qu'on va construire des logements sociaux, les élus nous demandent immédiatement de pouvoir loger en priorité les familles de la commune. On leur dit qu'il y a une commission d'attribution et qu'on examinera avec eux les demandes de la commune. Ça crée une relation de confiance. L'accord est tacite. Il n'y a pas d'écrit évidemment. Et puis tous les ans, on fait un bilan social commune par commune et on les présente aux élus : tant d'attributions, tel type de familles, etc. On leur donne aussi les chiffres sur le nombre d'attributions à des Arcachonnais. C'est très important de travailler dans la durée. Je ne peux pas leur garantir que 100 % des attributions iront à la commune, mais on essaie de faire autant que faire se peut pour qu'un jeune du territoire qui décohabite et qui correspond aux plafonds sera celui qui sera logé. Il peut arriver que la commune n'a pas de candidat. Parfois, on est plusieurs bailleurs à livrer en même temps et on assèche la demande locale Mais à caractéristiques équivalentes, je loge en priorité le demandeur d'Arcachon ».*

L'emprise des municipalités sur le processus d'attribution est également très forte dans l'**agglomération de Melun**. Comme l'explique un acteur de l'État, « il y a des mairies avec une interpénétration entre le service logement et le bailleur HLM. Il y a des élus qui siègent dans les conseils d'administration d'organismes HLM. Le maire peut influencer la commission et il y a des commissions où la voix du maire est très entendue. C'est de l'humain. Le bailleur, lui, doit avoir de bonnes relations avec la mairie pour pouvoir faire de nouveaux programmes ». Ces constats sont confirmés par la plupart des élus locaux interrogés :

*« On a des arrangements qui nous permettent de placer nos candidats » (maire, Livry-sur-Seine)*

*« Je suis très proche de certains bailleurs et ça permet de s'entendre sur les attributions. On sait que le bailleur va laisser la main sur ses quotas » (maire, Saint-Fargeau-Ponthierry)*

*« Le bailleur me tient au courant. La loi demande trois propositions. Quand deux ou trois dossiers sont recevables, j'ai la priorité. Mais pour le contingent mairie uniquement. C'est arrivé seulement une fois que je ne voulais pas une famille sur le contingent bailleur car j'avais des éléments sur cette famille. Et le bailleur l'a retirée » (maire-adjointe, Vaux-le-Pénil)*

*« Les conflits sont très rares, sauf si le bailleur trouve que notre candidat n'a pas assez de revenus. On essaie d'orienter le choix bailleur pour rendre service aux gens qui demandent, même si on n'a pas beaucoup de demande de la commune par rapport à ce qui se construit. Je suis très contente quand il y a des demandes. J'essaie de les favoriser au maximum. Les bailleurs sont compréhensifs » (maire, Rubelles)*

De fait, les bailleurs sociaux de l'agglomération de Melun se montrent des plus conciliants pour garantir aux élus la maîtrise de l'occupation sociale de leur parc :

*« Sur un programme neuf, ils ont quasiment la garantie de loger leur propre population. Chaque ville doit pouvoir donner un logement à sa population. En majorité, on loge des gens de la petite commune où on construit. Il y a des employés, des enfants qui veulent décohabiter ; il y a aussi des personnes âgées qui ne veulent pas être en maison de retraite ou en Ehpad. Il faut que les villes acceptent au moins leur propre population ! »*

*« Cela a mis du temps, mais quand on fait nos premières petites opérations, les élus se sont aperçus qu'on n'était pas le grand méchant loup. Ils ont vu qu'ils pouvaient maîtriser les choses. C'est notre discours : "vous avez tous pouvoirs pour définir ce que vous voulez. Vous avez le PLU qui donne forme et contenance à ce qu'on va construire. Vous avez le permis de construire pour valider. Et vous fixez la typologie de logements, et donc des familles. Une fois fixé la politique de loyer, vous maîtrisez la population qui arrive chez vous" ».*

Les liens de proximité noués entre mairies et bailleurs souffrent d'une exception, celle de l'office public départemental de Seine-et-Marne qui pâtit de sa réputation de « logeur des pauvres » :

*« On se sent mis de côté comme office. On a une très mauvaise image. On loge les plus pauvres. Les maires nous regardent de travers alors qu'on sait construire et réhabiliter. On veut s'enlever cette image avec des constructions très exigeantes sur le plan thermique ou architectural. On reste néanmoins perçus comme ceux qui vont exporter le ghetto. "L'OPH, on sait comment c'est, on s'est ce que ça donne", voilà les remarques qu'on entend. Cela peut être le discours des communes, en réunion. Les voisins le disent explicitement. Les institutionnels font un peu plus attention, mais je le ressens ».*

Dans le **Pays d'Aix** se rencontrent aussi des réticences vis-à-vis de l'office public Pays d'Aix Habitat. Elles sont accentuées depuis que l'OPH a été rattaché à la Métropole Aix-Marseille-Provence, ce qui alimente la crainte de « recevoir des marseillais », comme l'explique le directeur de l'office :

*« Au départ, on était rattaché à Communauté du Pays d'Aix et la loi nous a rattaché à la Métropole. J'ai maintenant le droit d'exercer dans tout le département, y compris dans les départements limitrophes. La première année a été difficile car un OPH métropolitain devenu marseillais sur le territoire d'Aix avait forcément pour but de faire venir des marseillais ! Dans la ville d'Aix, on a eu interdiction de construire par crainte que la commission d'attribution se fasse à Marseille. On a dû expliquer au maire que les marseillais ne viendraient pas à Aix ».*

L'office public Pays d'Aix Habitat parvient néanmoins à construire dans de petites communes périphériques, comme celle d'Eguilles, retardataire notoire, mais dont le maire est administrateur de l'office. Le directeur de l'office précise qu'il respecte le « droit » de ce type de communes à loger en priorité ses propres habitants, au détriment de ses listes de demandeurs presque exclusivement composées de ménages d'origine maghrébine :

*« On avait des difficultés à construire par rapport à d'autres bailleurs. Aujourd'hui, c'est plus facile car ils savent que les gens du village seront prioritaires. Il y a des communes de l'article 55 de la loi SRU où on ne va pas quand le maire choisit son bailleur. Mais on a des contacts et des projets bien avancés dans certaines communes. À Eguilles, le maire ne veut construire qu'avec nous. L'essentiel, au centre de l'affaire,*

*ce sont les locataires. À Eguilles ou Ventabren, je me vois mal dire qu'il y a telle personne qui voudrait aller sur votre commune. Cela ne passerait pas. Il y a cette réalité terrible : 98% de nos demandeurs, ce sont des maghrébins. Le maire d'Eguilles ne le sait pas. D'ailleurs, on n'a pas le droit de faire des statistiques. Mais le maire a une demande de locataires dans sa commune. Il veut prioriser ses personnes. Ils nous présente ses listes. On en tient compte et on ne met pas des gens de l'extérieur. Ou, plus exactement, on est vigilant sur la typologie des loyers et la typologie des salaires qu'on met en face. Je trouverais ridicule qu'on mette des gens qui, dès le deuxième mois, seraient en difficulté financière. Pour éviter cela, on explique à des gens que quand ils sont à 30 % de taux d'effort et qu'ils habitent à 30 kms, ça peut grever leur budget ».*

Les autres bailleurs interrogés dans le Pays d'Aix décrivent les arrangements passés avec les élus locaux en forme de concession sur le pouvoir d'attribuer. Ce jeu de « donnant-donnant » est la condition que pour qu'ils conservent la possibilité de construire dans les communes « SRU » :

*« Quand on fait du développement, je les rencontre régulièrement. La question de l'attribution est centrale, beaucoup plus que le projet lui-même. Ils ont compris qu'on ne faisait plus de tours et de barres. Il y a suffisamment d'exemples autour de chez eux. Leur question centrale, c'est les attributions. Beaucoup de maires nous donnent leur liste de demandeurs lors de la livraison. Ça nous évite d'aller les chercher ».*

*« Si le maire s'investit dans les attributions et qu'il y a un vrai travail dans le cadre des commissions, il arrivera à loger de manière intelligente les habitants de sa commune dans le cadre du respect de la loi et des critères d'attributions. À Bouc-Bel-Air, par exemple, le maire est très présent. Si l'attribution ne lui plaît pas, il m'appelle en disant qu'on ne travaillera plus jamais sur la commune. Il veut éviter les cas compliqués. Il veut avoir des résidences homogènes où il y a une harmonie de vivre ».*

*« La taille de notre structure fait qu'on est proche et à l'écoute des élus. On est une structure de proximité. Le but du jeu : tout monde doit être satisfait. Chaque partie prenante doit s'y retrouver et le maire aussi. Le maire veut toujours plus d'attributions. Ça fait partie du deal en amont avec l'élu. C'est essentiel pour eux. C'est pas les pénalités qui font peur. Ce qui fait peur c'est de perdre les attributions. Je comprends le maire de Venelle, c'est lui qui raque. Le payeur doit être le décideur. On a tendance à leur rendre les droits d'attribution sur notre contingent. On peut mutualiser sur le 1% avec des gens de la commune. C'est de la dentelle. Parce qu'on est petit et locaux, on ne travaille pas sur un tableau avec du scoring, même si c'est la tentation de l'État ».*

Les bailleurs sociaux qui travaillent le plus en proximité avec les mairies font œuvre de pédagogie et s'efforcent de rassurer les élus sur des règles qui doivent rester tacites :

*« On a une slide sur les attributions pour expliquer les aspects réglementaires. Et il y a la pratique : je leur dis "vous avez des demandes, l'État a des demandes et nous aussi. Si on croise ces fichiers de façon intelligentes, 100 % ou 90 % seront des gens de chez vous ou du village d'à côté qui viendront créer de l'activité dans votre commune". C'est un discours qui passe bien. Ils voudraient bien signer une convention là dessus, mais ce n'est pas possible. La mission d'inspection de l'État nous rappelle qu'on ne peut pas écrire qu'on travaille en étroite relation avec la commune. Mais pour nous c'est logique : on répond à des demandes pas satisfaites, on permet à des familles du village de vivre mieux ».*

Les représentants des municipalités interrogés dans le Pays d'Aix déclarent dans leur ensemble être satisfaits de leurs relations avec les bailleurs sociaux, qui leur assurent une bonne maîtrise des attributions, au moins pour les contingents pouvant faire l'objet d'un arrangement :

« Marseille est de l'autre côté de la montagne. J'arrive pour l'instant à maîtriser par le jeu des attributions. On maîtrise parce qu'on prépare les commissions en amont » (maire, Bouc-Bel-Air)

« On choisit le bailleur avec lequel on s'entend le mieux. Ils savent que s'ils veulent faire des opérations, ils ont intérêt à être à l'écoute de la commune. C'est donnant-donnant » (maire-adjoint, Fuveau)

« On trouve un accord avec les bailleurs pour que nos dossiers soient pris » (ex-maire, Meyrargues)

« J'ai une relation confiance avec Logirem. J'ai réussi à avoir une grosse partie des attributions » (ex-maire, Les Pennes-Mirabeau)

« Avec Logirem, on travaille très bien sur les attributions » (maire-adjoint, Gréasque)

« On n'a que Famille et Provence. Ça a toujours très bien marché. Ils acceptent de prioriser nos candidatures. Ils n'ont pas de problème avec ceux qu'on propose » (maire-adjointe, Coudoux)

« On a de bon rapports avec Familles et Provence comme avec Logeo. Il y a une règle pas écrite : il y a des dossiers traités par le bailleur et on a un droit de regard dessus. On fait passer le 4<sup>ème</sup> en premier » (maire, Jouques)

« La maîtrise des attributions, c'est une condition posée par le maire. Les bailleurs sociaux jouent le jeu : "on tiendra compte de vos demandes avant de chercher des personnes qui n'ont pas de liens particuliers avec Ventabren" » (technicien municipal, Ventraben)

Le sujet des attributions n'en reste pas moins un sujet de crispation pour les maires du Pays d'Aix – et plus largement ceux de Paca. Même les maires des communes qui se conforment le mieux à leurs obligations expriment leurs craintes, à l'instar de celui de Meyreuil :

« Ce qui chagrine les élus, c'est qu'il faille loger des gens d'ailleurs. Aujourd'hui, on ne peut pas faire passer n'importe quel dossier de Meyreuil. Il faut qu'il corresponde aux critères. Et ça dépend des relations avec chaque bailleur. Suivant les bailleurs, on peut avoir des taux d'attribution différents. Certains nous informent du vendredi pour le mardi. D'autres nous préviennent quand il ont un préavis, que l'on ait un contingent chez eux ou non ».

La crainte d'une maîtrise insuffisante des attributions s'est notamment exprimée lors de la réunion avec les 42 communes carencées du département des Bouches-du-Rhône organisée en octobre 2015 à l'initiative du préfet. Un acteur de l'État se souvient que « quelques années auparavant, il y aurait eu un refus plus global du logement social, mais là c'était plus nuancé. Il restait quand même ce point de crispation : garder le contrôle pour éviter certaines populations et conserver aux yeux des administrés le pouvoir de distribuer des logements ». Le discours de bien des maires frôle le chantage : "je construirai si vous me donnez les attributions", telle est en substance le jeu de donnant-donnant proposé par les maires selon maints témoignages. Celui Meyreuil nous déclare ainsi : « Donnons l'attribution aux maires, et comptabilisons la primo accession, et le logement social explosera en France ! ».

Les critiques des élus du Pays d'Aix se concentrent notamment sur Action Logement. Ils redoutent que ses financements « ne les déposent de leur pouvoir d'attribution », ainsi qu'il est relevé dans le PLH 2015-2021. Le document explique que certaines communes préfèrent se priver de cette contribution, ce qui « peut s'expliquer par le fait qu'Action Logement doit mettre à la disposition de l'Etat le ¼ de ses réservations pour les demandeurs "DALO" ». Un acteur de la commune de Gréasque, réputée

volontariste, reproche au 1 % de ne pas jouer le jeu de la coordination – « on n'est pas au courant quand logement se libère » – tout en reconnaissant que les relations s'améliorent. Un bailleur social décrit la stratégie de communes préférant voter une subvention d'équilibre déductible de la pénalité afin de maîtriser une part plus grande des attributions. Pourtant, cette entreprise sociale de l'habitat assure demander aux collecteurs du 1 % « de croiser travailler avec les mairies et de croiser les listes en amont pour trouver des personnes salariées de la commune. On arrive à ce que ça se passe bien pour que ce soient des habitants de la commune qui en bénéficient quand le maire a fait un effort ». Unicil, qui fait partie d'Action Logement, multiplie aussi les gages visant à rassurer les maires sur leur pouvoir en matière d'attribution :

*« La négociation intervient dès le départ. On fera le maximum pour qu'ils aient la main sur davantage de logements, même si on ne maîtrise pas ceux de la préfecture. C'est à eux de faire un travail. Unicil passe bien car on fait un travail d'explication en amont et tout ce qu'on dit, on le fait. Et si on ne peut pas, on retourne voir les mairies pour trouver des solutions. On s'inscrit dans la durée. On essaie de trouver des compromis avec les maires. On croise les fichiers : Action Logement Service arrive avec ses demandeurs et le maire avec ses demandeurs. On est très vigilant en amont, on rencontre les familles, on fait un accompagnement social très poussé. C'est chronophage et parfois on n'y arrive pas du tout ».*

Les services de la sous-préfecture se montrent tout aussi conciliants. Fréquemment sollicités par les petites communes lors de la libération d'un logement, les agents de la sous-préfecture s'efforcent eux aussi de rassurer les maires avec lesquels des arrangements sont trouvés : « Les maires fantasment sur les attributions. Ils pensent que la préfecture qui va leur imposer des locataires. Je démine le sujet en leur montrant comment ça marche. Dans les faits, on arrive toujours à trouver une solution quand on discute. On regarde les familles. Parfois j'ai une instruction du préfet pour mettre la famille machin, mais on arrive toujours à négocier ». Certains acteurs de l'État n'hésitent pas non plus à défendre la cause des élus :

*« Je suis très respectueuse des élus locaux. Ils doivent être en confiance. On ne peut pas demander au maire d'être représentant de la République et ne pas lui donner les moyens d'avoir un minimum de régulation du sujet. Je suis convaincue que, pour de premières opérations, le maire puisse démontrer que c'est la caissière du supermarché ou le fils de monsieur machin qui va obtenir le logement. Ensuite, sur le flux, les quotas de réservation doivent être respectés, il aura du Dalo, mais peut-être du Dalo de la commune. Un élu est légitime à faire du logement social pour ses pauvres. Il connaît ses citoyens et peut avoir prise. S'il se retrouve avec un "fichier S", c'est moyen... Un maire a besoin de crédibilité vis-à-vis de sa population. Il doit rassurer sur le fait qu'il ne va pas faire venir une horde de barbares. C'est comme ça qu'on dédramatise les fantasmes ».*

La compréhension des acteurs de l'État est si poussée dans le Pays d'Aix que la reprise du contingent communal des communes carencées par l'État, prévue par la loi Egalité et Citoyenneté, n'est pas appliquée. Cette disposition avait suscité des réactions très vives chez les élus des communes concernées de la région Paca. Un document de la Dreal souligne que sa mise en œuvre « pourrait durablement nuire aux relations entre l'État local et les communes, et couper net à toute dynamique de production de logement social » et que « cela impliquerait une surcharge de travail aux DDCS ». En pratique, les services de la préfecture contactent le CCAS ou l'élu des communes carencées « pour éviter qu'ils se crispent », précise un acteur de l'État. La reprise du contingent communal par le préfet serait une « déclaration de guerre », considère un autre acteur de l'État. Il explique comment la négociation des contrats de mixité sociale a permis de faire œuvre de pédagogie vis-à-vis des maires, incités à

participer à toutes les commissions d'attribution car « *si il y participent, on ne leur imposera pas de gens qu'ils ne veulent pas* ».

Aux dires des agents de l'État, les maires du Pays d'Aix s'inquiètent particulièrement des ménages Dalo, dont beaucoup sont d'origine maghrébine. Ces ménages seraient peu nombreux à demander les petites communes du Pays d'Aix ; les acteurs de l'État évoquent la question des transports, mais aussi de possibles mécanismes d'auto-censure. Les communes concernées ont peu à redouter car, au moment de proposer leurs candidats, les services de l'État commencent par regarder dans les fichiers de demandeurs de la mairie si certains répondent à des critères de priorité. Une partie de ces ménages prioritaires peuvent être requalifiés comme « Dalo » et être inscrits à ce titre sur le contingent préfectoral. Un acteur de l'État explique la méthode suivie :

*« Dans les programmes neufs des petites communes carencées, on propose à la commune de faire remonter leurs candidats par ancienneté et revenus. Ensuite, on fait un classement au regard des difficultés rencontrées. Après les ménages Dalo, on retient en priorité les ménages potentiellement éligibles au Dalo. Des qu'on sort des grandes villes, comme il faut pourvoir beaucoup de logements d'un coup, on cherche dans les listes de partout. En particulier chez les maires des communes à qui l'on demande de proposer des ménages potentiellement éligibles au Dalo, mais qui n'ont pas encore fait de recours. On les propose sur le contingent préfectoral, avant même qu'ils saisissent la commission du Dalo ».*

Dans le **Bassin d'Arcachon Sud**, l'État local se montre tout aussi conciliant que dans le Pays d'Aix. Les maires rappellent sans cesse à l'État le principe de préférence communale. Les agents de l'État répondent « pour la forme » que cette pratique est interdite, mais ils ne cherchent pas à imposer des candidatures extérieures et s'attachent au contraire à démontrer aux élus que la préférence communale existe *de facto*. Un agent de l'État précise la position de son service :

*« Dans les réunions, la préférence communale est très présente dans le discours des maires. Ils disent qu'ils sont élus par les habitants et qu'ils doivent répondre à leurs besoins. Ils sont arc-boutés sur l'idée que les demandeurs doivent avoir un lien avec la commune. Il y a une peur de recevoir les prioritaires et les Dalo de la métropole de Bordeaux. Mais on ne peut pas refuser un logement au titre de la préférence communale. Même si on leur dit que c'est interdit, les CAL sont souveraines et on ne peut pas aller dans toutes les CAL. Mais dans les chiffres, on voit que c'est le cas. C'est juste de la pédagogie. On essaie de rassurer. On y répond en transmettant des données. Les relogements Dalo sur la Cobas, c'est trois par an ! Et ils viennent sans doute de la Cobas elle-même ! On pourrait imposer des Dalo, mais on ne le fait pas. On leur dit chaque fois que la demande est celle de votre territoire, et qu'on ira pas chercher des publics ailleurs. Pour l'État l'enjeu n'est pas de loger des familles pauvres de Bordeaux Métropole. L'enjeu c'est la demande du territoire. L'idée n'est pas de rééquilibrer en envoyant des ménages dans d'autres territoires. On ne traverse pas les frontières des grands territoires ».*

Le département de la Gironde joue un rôle majeur dans le processus d'attribution puisqu'il est délégataire des aides à la pierre et possède un droit de réservation sur 25 % des logements. Une élue de la commune carencée de Gujan-Mestras précise comment l'accord sur les candidatures se noue avec le département en amont des commissions d'attribution :

*« On a des réunions fréquentes avec le conseil départemental. Tout le monde a compris que c'était dans l'intérêt de chacun, car tout le monde veut le bien vivre ensemble. On présente des candidatures gujanaises, mais on a aussi des candidatures du département. On ne peut pas dire non tout le temps. On trie le premier quartile qu'on cherche chez nous, mais on étudie aussi des dossiers extérieurs en pré-commission. Il y a quand même des gens qui viennent d'ailleurs, envoyés par le département, mais on a le droit de dire quelque chose dans les pré-commissions. Le département accepte tout. Il y en a peut-être deux qui sont arrivés de l'extérieur, mais ça se passe bien ».*

Les acteurs du département interrogés adhèrent pleinement au principe non écrit de la préférence communale qu'ils s'attachent à mettre en œuvre selon des modalités ainsi décrites par ces deux acteurs :

*« On rencontre la commune entre 9 et 12 mois avant la mise en service. On explique nos contraintes : les mal-logés, les réservations, les loyers différents, etc. On sort toutes les demandes de la commune et on regarde aussi l'ancienneté de tous ceux qui cherchent à vivre sur la commune. On regarde par strate : on regarde les mal-logés de la commune, puis on élargit à la communauté d'agglomération, puis à Bordeaux Métropole avec action Logement qui a aussi intérêt à ce que ça se passe bien. On accepte de travailler comme ça. Un bailleur qui dirait le contraire ferait de la langue de bois ».*

*« Le lien avec le territoire n'est pas dans la loi, mais c'est un principe logique : si on coupe tous les liens sociaux, c'est plus compliqué. Si la personne de Cenon est dans une urgence absolue, on peut. Mais il y a toujours cette attention : est-ce que cette personne va retrouver du lien ? Ce n'est pas le tout de déplacer les gens. Ça peut arriver de loger quelqu'un d'extérieur quand il y a un lien avec la commune. Par exemple, on a attribué à des gens qui habitaient dans la métropole pour des raisons de rapprochement familial avec des parents âgés. C'est arrivé une fois. Sinon ce ne sont que des gens qui vont d'une commune à l'autre de la Cobas. À situation égale, si plusieurs dossiers sont positionnés sur un même logement, on va prendre la personne de la commune. Ce n'est pas écrit, mais on en discute. Dans les commissions d'attribution, on travaille main dans la main avec les communes. Il peut arriver qu'on soit face à une situation d'urgence. Alors on travaille avec le maire et dans la quasi totalité des cas, le maire accepte. On entendait souvent dans les commissions d'attribution : vous nous mettez des gens d'ailleurs. On a fait étude interne : sur la presque totalité des réservations du département, on avait tout juste quelqu'un à 5 kms ! ».*

Dans l'**agglomération de Melun**, les relations entre les communes et l'État se sont tendues à mesure que la proportion de PLAI augmentait, ces logements étant attribués sur le contingent préfectoral. Mais l'État fait désormais montre de souplesse et consent à étudier les dossiers d'attribution de logements PLAI de sorte « qu'on ne se coltine pas les assistés sociaux du nord du département que personne ne connaît », selon les termes d'un bailleur social.

Comme dans les autres territoires étudiés, l'État en Seine-et-Marne accepte de « croiser ses fichiers » avec ceux des mairies pour prioriser les candidatures de ces dernières, y compris pour requalifier les demandeurs de la commune en ménages « Dalo ». Un acteur de l'État décrit ces arrangements visant à éviter des attributions « à l'aveugle » :

*« Lors des livraisons de programmes neufs on s'est arrangé pour dédramatiser le logement social, en expliquant qu'on ne va pas amener des personnes de l'extérieur. On a vu qu'en collaborant avec les mairies on arrive à trouver des terrains d'entente. Dans les accords collectifs départementaux, on a introduit le critère des familles monoparentales. La plupart du temps, ce sont des femmes seules avec beaucoup d'enfants. Un maire et un bailleur me disent : là vous m'avez mis plusieurs familles avec 20 enfants à intégrer d'un coup, et on n'a pas de crèche. Donc on a limité le nombre de familles monoparentales. C'est ça la mixité sociale. Quand on a des gens en trop grand nombre qui n'ont pas un bon état d'esprit, ils peuvent dégrader un programme neuf en un rien de temps. Plusieurs maires sont allés voir le préfet pour dire "vous nous pourrissez les quartiers avec vos Dalo".*

*Du coup, à leur demande, on a organisé des réunions de primo-attributions pour que la vie des immeubles se passe convenablement. S'ils ont connaissance de situations qui relèvent de problèmes sociaux et financiers, on va les référencer dans notre application pour les proposer sur notre contingent. On leur demande s'ils ne connaissent pas des demandeurs qui répondent à ces critères. On a la liste des gens qui demandent votre commune. Quels sont ceux que vous voulez qu'on privilégie ? Les élus locaux connaissent les gens et les problématiques de terrain. Avec notre méthode, on évite de faire des propositions à l'aveugle. On discute avec la mairie en croisant nos listes avec les leurs. Tant qu'à prendre des prioritaires, autant prendre des gens qui sont déjà dans la commune. C'est très apprécié par les communes ».*

## 2.2. L'environnement institutionnel des communes SRU

### *Un consensus intercommunal pour que chacun reste maître chez soi.*

La volonté de chaque commune concernée par la loi SRU de conserver ses équilibres sociologiques se reflète dans la dépolitisation des débats à l'échelle des intercommunalités. Nulle part, dans les trois territoires étudiés, la question du logement social ne donne lieu à des interpellations mutuelles entre maires. Les obligations liées à la loi SRU sont d'abord comprises comme une affaire communale, loin de toute notion de rééquilibrage entre communes.

Dans le **Bassin d'Arcachon Sud**, l'intercommunalité est composée de quatre communes seulement, dont trois gérées par la droite et une par le Parti socialiste. Dans une intercommunalité où l'esprit communautaire apparaît peu développé, un pacte de non agression semble avoir été implicitement signé entre les maires des quatre communes, toutes déficitaires au sens de la loi SRU. « *Chaque maire défend son bout de gras* », souligne un acteur départemental. « *Il n'y a jamais une critique d'un élu d'une commune vis-à-vis d'un élu d'une autre commune. Chacun s'occupe de sa population* », confirme un acteur de la Cobas. Le maire du Teich, dont le taux de logement social approche les 20 % nous précise qu'il n'ira « *pas au-delà de 20 % car je ne veux pas prendre toute la misère des autres communes. Il n'est pas question qu'ils m'imposent un rééquilibrage qui serait en ma défaveur* ».

Minoritaires à l'échelle de l'agglomération, les socialistes ont néanmoins fait du logement social un enjeu de négociation pour le choix de la présidence et des vice-présidences de la Cobas. Après avoir présidé l'intercommunalité de 2008 à 2014, suite à la conquête de La Teste-de-Buch par le Parti socialiste, le maire du Teich, François Deluga, s'est trouvé en position de faiseur de roi après les élections de 2014. Il a ainsi accepté de soutenir la candidature de Marie-Hélène Des Esgaulx, maire LR de Gujan-Mestras, contre celle du nouveau maire de La Teste-de-Buch, moyennant la mise en place d'un programme de soutien au logement social. Alors qu'elle était ouvertement hostile jusqu'alors à la loi SRU, le ralliement la présidente de la Cobas au programme des socialistes a contribué à marginaliser le maire d'Arcachon, qui y reste hostile selon tous les témoignages, mais se garde d'exprimer son opposition dans l'enceinte communautaire.

Dans la **Communauté d'agglomération Melun Val-de-Seine**, largement dominée par la droite, le débat politique est tué dans l'œuf par les communes-centres dont les maires se refusent à interpellier les communes périphériques puisqu'ils affichent eux-mêmes les plus grandes réticences vis-à-vis du logement social. Les maires des communes périphériques tirent d'ailleurs argument du taux de logements sociaux dans les communes-centres pour réclamer un comptage du seuil SRU à l'échelle de l'agglomération, ce qui leur permettrait de s'exonérer de leurs obligations. « *Ici, la solidarité c'est chacun qui essaie d'avoir le moins de logements conventionnés ; il faudrait raisonner SRU au niveau de l'agglomération et on serait dans les clous* », dit par exemple la maire de Rubelles, une petite commune qui jouxte Melun. Quant aux maires des communes-centres, ils sont engagés dans une politique de rééquilibrage interne visant à réduire la part du logement social au profit du parc privé. Le maire-adjoint en charge du logement de Dammarie-lès-Lys nous livre sa vision du logement social qu'il se refuse à imposer à ses collègues des petites communes :

*« L'article 55 est une très bonne chose dans des villes et des villages où il y a besoin de logements sociaux avec des enfants et parents du village qui en ont besoin. Mais pas en créant des poches de fragilité pécuniaire et culturelle. Il y a des villages avec très peu d'opportunités foncière car il y a des forêts. Les soumettre à des*

*sanctions, c'est une absurdité. Ces communes ont de bonnes raisons de rester de petits villages qui ne veulent pas croître. C'est leur liberté. On est très solidaire entre les trois grandes villes et on comprend très bien que les autres petites villes ne veulent pas s'engouffrer dans un risque qu'elles ne pourront pas gérer. Ce n'est pas la peine de créer des ghettos chez les autres. Le modèle du logement social français est à bout de souffle. Quand il servait pour les travailleurs modestes, c'était très bien. Les barres et les tours répondaient à une demande ponctuelle, mais pour des cultures européennes, judéo-chrétiennes. On a dévoyé le logement social avec l'afflux des populations rurales nord-africaines des années 1960. Dans les générations suivantes ou d'immigration postérieure, il s'est créé non pas un ascenseur, mais une concentration de gens en situation de fragilité. Ça ne marche plus. La preuve, les milliards de l'Anru ».*

Comme beaucoup d'intercommunalités, la Communauté d'agglomération Melun Val-de-Seine est une agglomération sans véritable culture du débat politique. L'absence de mise en cause du « voisin » y est la règle, ce dont se félicitent ces élus de communes « SRU » :

*« Chacun s'occupe de son territoire. Aucun élu n'interpelle les autres »* (maire-adjointe, Vaux-le-Pénil)

*« Ça reste tout à fait cordial. On est surtout chatouilleux sur le fait que l'agglomération ne nous impose pas ses choix. C'est notre PLU qui compte, pas leur Scot »* (maire, Livry-sur-Seine)

*« Les coalitions qui pilotent les structures intercommunales sont d'accord pour conserver en l'état la stratification sociale de l'espace. Il n'y a aucune discussion à ce sujet en bureau ou en conseil communautaire. Le discours sur le "partage du fardeau" n'est porté par personne »* (maire, Pringy)

Le règne du consensus épargne jusqu'à la petite commune huppée de Seine-Port qui ne possède quasiment aucun logement social et dont le maire est ostensiblement réfractaire à la loi SRU. La délibération du conseil communautaire préconisant d'exempter la commune (ainsi que d'autres petites communes) a certes été mal accueillie par les élus issus des oppositions de gauche des communes-centres qui ont critiqué le maire de Seine-Port en conseil communautaire. Mais ils n'ont pas été suivis par les élus de gauche des communes soumises à la loi SRU et qui la respectent. Ces maires se gardent bien de stigmatiser leur collègue récalcitrant :

*« Le maire de Seine-Port a été bué. Mais je ne lui dis pas ce qu'il doit faire dans sa commune. C'est chacun chez soi »* (maire-adjointe, Vaux-le-Pénil)

*« Certaines communes comme Seine-Port font tout pour bloquer. Mais ça ne porte pas préjudice à ce qui se passe ailleurs. C'est leur problème »* (maire, Livry-sur-Seine)

Qu'ils appartiennent aux communes-centres ou à des communes soumises à la loi SRU, les élus de droite de l'agglomération se montrent quant à eux particulièrement compréhensifs avec leur collègue de Seine-Port :

*« Le maire de Seine-Port a été montré du doigt car on a eu l'outrecuidance de demander l'exonération de sa ville. C'est moi qui ai porté sa demande ainsi que pour d'autres petites villes. Il y a eu un consensus de tous les maires. La levée de bouclier est venue de l'opposition »* (maire, Saint-Fargeau-Ponthierry)

*« C'est l'opposition qui a montré du doigt le maire de Seine-Port. Pas moi. Seine-Port ce n'est pas une question de ville riche. Il n'y a pas de transport. Un bus le matin et un le soir. Comment on fait quand on*

*a des enfants ? Il ne faut pas agresser Seine-Port. Ils ont commencé à faire du logement social. Mais le problème, c'est le prix du mètre » (mairie-adjoint, Le Mée-sur-Seine)*

*« La mixité n'est possible que s'il y a des moyens de transport et la proximité avec un bassin d'emploi. C'est ce que dit le maire de Seine-Port avec son château en bord de Seine. Je n'ai pas à dénoncer l'attitude de tel ou tel maire. On est en pays démocratique. Quand un maire est élu avec des options politiques, c'est qu'il est cautionné par ses électeurs. Quand il dit qu'il veut garder l'aspect village, c'est ses administrés qui jugeront. Qu'il prenne ou pas le risque de faire du logement social, ça ne changera pas la donne pour nous. Lui ça changera la donne financièrement car il devra avoir un CCAS, etc. qui coûtera beaucoup plus cher que l'article 55. Plutôt qu'un coupéret, il faut lui laisser le temps de convaincre ses administrés. Mais on peut comprendre ses réactions face à la caricature de logement social que sont les QPV de l'agglomération » (mairie-adjoint, Dammarie-lès-Lys)*

Dans le **Pays d'Aix**, il n'est pas non plus d'usage d'incriminer les maires récalcitrants, d'autant qu'ils sont en position de force au sein de l'ex-communauté d'agglomération. Lors de l'élaboration du premier PLH, adopté en 2004, la maire d'Aix-en-Provence, Maryse Joissains, avait assuré les maires des autres communes qu'ils resteraient maîtres chez eux. Un attelage constitué de deux vice-présidents se partageant la délégation de l'habitat, Bruno Genzana (élu d'Aix) et Frédéric Guiniéri (maire de la petite commune de Puyloubier et ancien de la DDE<sup>86</sup>), va alors s'employer à convaincre les maires récalcitrants, mais en évitant toute forme de stigmatisation. Cette dynamique va s'essouffler lors du deuxième PLH approuvé en 2015, alors que plusieurs maires bâtisseurs n'ont pas été réélus et que les plus hostiles à la loi SRU – les maires de Mimet ou d'Eguilles – deviennent les plus vocaux.

Les seules frictions notables ont mis aux prises des élus de Vitrolles et des maires « réfractaires ». Mais comme nous l'explique le maire de Vitrolles, sa voix est isolée. Afin de conserver de bonnes relations avec ses collègues, il évite d'installer un conflit sur le logement social alors même qu'il verrait un intérêt à ce que d'autres communes participent à l'effort :

*« Je me sens assez seul et à devoir édulcorer le discours pour garder des relations humaines correctes. Je dois faire semblant d'accepter des discours sur le mode "je voudrais bien faire des logements sociaux, mais je peux point". Pour certains, c'est vrai que le foncier est très cher et que les questions environnementales sont plus aigües qu'ailleurs. Mais s'ils construisaient, on serait moins en tension sur le logement social ».*

La donne a changé depuis l'intégration de la Communauté du Pays d'Aix au sein de la Métropole Aix-Marseille-Provence qui a permis de souder les rangs parmi les élus du Pays d'Aix. Si le PLH métropolitain n'était pas encore approuvé au moment de l'enquête<sup>87</sup>, et même si les conseils de territoire conservent une large autonomie, l'appartenance à la Métropole alimente bien des craintes : celle de devoir contribuer financièrement aux dépenses de la ville de Marseille en faveur du logement social et celle de se voir imposer des objectifs quantitatifs de production. Le maire de Meyreuil précise ainsi qu'il n'avait *« jamais senti de tensions du temps de la Communauté du Pays d'Aix. On les sent avec la Métropole. Cela n'a pas d'impact pour l'instant car la Métropole a du mal à démarrer. Mais on sent*

---

<sup>86</sup> Direction départementale de l'équipement.

<sup>87</sup> La délibération sur le PLH a été repoussée en mai 2019 faute de consensus entre les 92 communes concernées et notamment de l'opposition du conseil de territoire du Pays d'Aix.

*bien la volonté d'être directif dans la rédaction du PLH et la volonté d'imposer des choix aux communes sur le pourcentage de logements à réaliser. On sent que c'est en train de nous échapper ».*

Jusqu'à présent, le conseil métropolitain s'est montré conciliant avec les élus du Pays d'Aix. Des délibérations adoptées en juillet 2017 et septembre 2019 ont proposé l'exemption des obligations de la loi SRU en faveur de plusieurs communes du Pays d'Aix, même si l'État ne les a pas retenues. Seul le groupe communiste et apparenté a légèrement rompu le consensus en demandant que soit réaffirmée « *la nécessité d'une construction territoriale solidaire de la métropole afin de réduire les inégalités sociales et territoriales* ». Le groupe communiste a néanmoins reconnu que l'assouplissement de la loi SRU pouvait être justifié « *pour des raisons objectives de faisabilité foncière ou d'accessibilité* »<sup>88</sup>.

### ***L'intercommunalité : un rôle facilitateur pour les communes volontaires***

Dans les trois territoires étudiés, les établissements publics de coopération intercommunale sont des espaces d'analyse des besoins et de conception d'outils d'aide à la production HLM. Mais aucune des trois intercommunalités ne s'est affirmée comme un espace de fabrication de normes de production qui s'imposeraient aux communes-membres. Si volontarisme il y a, il est avant tout le fait des municipalités qui peuvent alors trouver des ressources au sein de l'EPCI pour les accompagner dans leur démarche. L'intercommunalité peut faciliter la mise en œuvre d'une politique municipale, mais elle n'impulse pas de politique propre.

La corrélation entre l'affirmation d'une politique intercommunale en faveur du logement social et la performance des communes soumises à la loi SRU se vérifie si peu que c'est dans le Pays d'Aix – le moins performant des trois terrains étudiés – que la communauté d'agglomération a le mieux joué son rôle d'accompagnement des communes volontaristes. À l'inverse, les communes de la **Communauté d'agglomération Melun Val-de-Seine Melun** (CAMVS) atteignent bien mieux leurs objectifs sans que l'EPCI n'ait apporté de concours décisif.

Le premier PLH adopté par la CAMVS en 2004 avait une ambition des plus limitées puisqu'il posait « *la dimension "habitat" intercommunale ne doit pas être un système de contraintes pour le développement et la répartition entre communes du logement social* »<sup>89</sup>. L'ambition de ce premier PLH n'allait guère au-delà de l'agrégation des projets immobiliers des municipalités, lesquels restaient fort imprécis dans ce document. L'ambition en matière de peuplement était encore plus restrictive, le PLH évoquant « *une fonction d'accueil prioritairement (voire exclusivement) destinée aux habitants de la commune, pas pour le transfert des populations difficiles des "quartiers HLM" actuels* ».

Dans le second PLH approuvé pour la période 2010-2015, l'ambition est plus élevée. On pouvait y lire que « *le PLH n'est pas l'addition des projets des villes, mais constitue l'objectif collectif et partagé des communes membres pour obtenir un bon équilibre social de l'habitat sur le territoire* ». Une concertation a été engagée avec chacune des communes pour aboutir à un diagnostic et des objectifs de production présentés comme « partagés », mais qui reflétaient avant tout la volonté des communes de se soustraire aux sanctions de l'État. La CAMVS a pu proposer un appui technique aux petites

---

<sup>88</sup> Proposition d'amendement soumis au vote du Conseil de la Métropole du 13 juillet 2017 sur la proposition d'exemption des obligations de production de logements locatifs sociaux sur la Métropole Aix-Marseille-Provence.

<sup>89</sup> Sur les développements qui suivent, voire notre rapport avec R. Epstein (2011), *op. cit.*

communes relevant de l'article 55 de la loi SRU. Et comme le produit de l'« amende SRU » était reversé à la CAMVS, les communes la récupéraient par le truchement de l'agglomération.

Le PLH 2015-2020 n'a pas davantage entamé la souveraineté des municipalités. Comme le dit un maire, « *on n'a pas tordu le bras des communes* ». Un autre maire qualifie le PLH de « *déclaration d'intention* ». Bien que l'EPCI soit délégataire des aides à la pierre, son service habitat apparaît sous-dimensionné. Peu d'outils de maîtrise foncière ou en faveur du logement social (droit de préemption urbain, emplacements réservés, servitudes de mixité sociale, subventions pour la construction) ont été développés. Une délibération de 2013 prévoit certes une intensification des aides en faveur des communes SRU, mais dans une liste de huit critères qui aboutit à diluer cette priorité. Unanimement souligné, le manque de leadership du président de l'agglomération, également maire de Melun, a freiné l'affirmation d'une politique de l'habitat plus consistante. Comme le souligne le maire de Saint-Fargeau-Ponthierry, « *l'agglomération est là pour faire de l'investissement, mais il faut un leader politique qui puisse dire au maire : tu fais des logements et on investit derrière. Or, l'argent est mis ailleurs* ».

La portée du PLH de la Communauté d'agglomération Melun Val-de-Seine est d'autant plus limitée que l'EPCI n'a pas la compétence en matière d'urbanisme. Les élus communautaires s'y sont opposé après le vote de la loi Alur qui prévoyait le transfert automatique de cette compétence au plus tard le 31 décembre 2017, sauf vote défavorable de l'assemblée communautaire dans les trois mois suivant sa promulgation.

Dans le **Bassin d'Arcachon Sud également**, le respect des obligations de la loi SRU dépend bien davantage de la volonté des élus municipaux que d'une impulsion de la Communauté d'agglomération du Bassin d'Arcachon Sud (Cobas). Ce constat a d'ailleurs été reconnu dans le PLH 2016-2021 où l'on peut lire que « *les résultats observés à l'échelle communautaire résultent de la somme des efforts communaux* ».

Comme dans les autres territoires étudiés, les pénalités des communes liées à la loi SRU ont été intégralement réinvesties dans l'aide communautaire mise en place pour soutenir la production locative sociale. La prohibition de cette pratique par la loi du 18 janvier 2013 a plutôt eu pour effet de booster la production sociale car la pénalité était désormais versée en pure perte, même si cette perte restait supportable pour des communes fiscalement riches.

Si la Cobas subventionne la construction des logements sociaux, avec une exigence sur la proportion de PLAI (10 %), la compétence urbanisme, qui reste communale, reste une limite majeure à son action, comme dans la CAMVS. Les villes n'ayant pas transféré leurs services techniques à l'EPCI, celui-ci ne dispose que d'une équipe très légère pour mettre en œuvre la politique de l'habitat. Les programmes de logement restent élaborés à l'échelon communal, chaque ville restant soucieuse de produire les logements correspond aux besoins de son territoire, sans notion de mutualisation des moyens avec les communes voisines, notamment celles qui sont les plus retardataires. Le PLH ne pose ainsi aucun enjeu de rééquilibrage interne à l'agglomération.

Au nom du « réalisme », les objectifs de production fixés par le dernier PLH de la Cobas sont d'ailleurs en deçà des exigences de la loi SRU. On y lit que « *concilier les objectifs de rattrapage SRU et la maîtrise du développement que les obligations de préservation des espaces naturels et de protection des populations rendent impérative, est aujourd'hui impossible. C'est la raison pour laquelle le présent scénario fait abstraction des*

*objectifs de rattrapage triennaux. Les élus de la Cobas souhaitent en effet être réalistes et ne pas prendre, dans ce nouveau PLH, des engagements qui ne seraient que des engagements d'affichage, irréalisables dans le temps du PLH et contreproductifs alors même que l'enjeu d'accroissement du parc locatif social est réel et que les élus souhaitent s'en saisir. ».* Le durcissement de la loi SRU par la loi Duflot de 2013 présente « *un risque accru que la politique locale de l'habitat des six prochaines années soit de nouveau exclusivement une politique de production de logements locatifs sociaux* », s'inquiètent également les rédacteurs du PLH.

Le Comité régional de l'habitat et de l'hébergement (CRHH) a émis une réserve sur le PLH de la Cobas que le préfet a choisi de lever, tout en promettant une vigilance accrue sur la compatibilité des PLU communaux avec le PLH. Mais selon un acteur de la Cobas, « *les PLU ont intégré ce qui était politiquement acceptable. Ils ne peuvent pas afficher qu'on va faire 100 % de logements sociaux. Il faut que le PLU soit compatible avec les désirs de la population* ». La perspective d'un PLUI est délibérément écartée, par exemple par le maire du Teich qui nous livre sa vision de la souveraineté communale : « *Si je signe un PLUI, c'est le maire d'Arcachon qui décide de l'aménagement de ma ville et me refuse ce qu'il ne veut pas. Le maire porte une vision de la vie sociale dans son territoire et il doit avoir les instruments. L'instrument ne doit pas parasiter le programme politique pour lequel je suis élu* ».

Le **Pays d'Aix** se trouve dans une situation paradoxale car l'ancienne communauté d'agglomération avait mis en place les outils nécessaires pour accompagner la production de logements sociaux dans les communes, mais sans parvenir à enclencher une dynamique de construction pour une bonne partie d'entre elles. Il est vrai que la Communauté du Pays d'Aix ne disposait pas de la compétence urbanisme et que le premier PLH adopté en 2004 ne précisait pas les objectifs de production à l'échelle des communes. L'un des deux vice-présidents en charge de l'habitat et la responsable du service habitat ont mené un intense travail pédagogique qui n'a pas été sans effet sur quelques-unes des communes du territoire. Mais comme le précise la directrice de l'habitat de l'époque, l'effet a été sensible sur les élus volontaires : « *On a fait tour de toutes les communes et on leur a expliqué ce qu'il fallait dire à la population : ne pas parler de logements sociaux, ne pas parler de densité... Evidemment, c'était des éléments de langage pour ceux qui étaient déjà convaincus* ».

L'action communautaire a ensuite bénéficié des liens étroits entre le vice-président en charge de l'habitat et le nouveau directeur de l'habitat, tous deux ex-collègues au sein de la DDE. À eux deux, ils ont poursuivi le travail pédagogique visant à dédramatiser le logement social, tant en ce qui concerne sa forme et que son occupation, que décrit l'ancien directeur de l'habitat qui a pris par la suite la tête de l'Agence d'urbanisme du Pays d'Aix-Durance :

*« La CPA a fait œuvre de pédagogie pour répondre aux discours du type "je ne veux pas les quartiers nord de Marseille". Les quartiers nord, c'est un urbanisme raté qu'on ne pouvait que constater. Donc on a montré des petits projets qui s'intégraient dans des lotissements et qui pouvaient être jolis. On parlait de logement à loyer maîtrisé plutôt que de HLM. Je parlais aussi des ayants-droit en disant aux élus : quand vous faites vos courses à l'Intermarché du coin, la caissière serait bien contente d'avoir un logement social, vos administrés aussi, et même les enfants d'élus qui sont freinés dans leurs parcours résidentiel ! Je leur disais que le logement social ce n'est pas que l'arrivée de populations extérieures, que c'est d'abord permettre les parcours résidentiels des enfants. Par rapport aux gens de l'extérieur, on a vendu la question de l'emploi. On leur a expliqué le 1% et le fait que si les gens ne pouvaient pas se loger, les entreprises partiront ailleurs ».*

Les acteurs communautaires ont également fait campagne auprès des élus sur le thème « comment ne pas payer la taxe en investissant ». Comme dans les autres territoires étudiés, c'est en effet à la Communauté du Pays d'Aix qu'étaient versées les pénalités des communes qui pouvaient ainsi les récupérer. L'agglomération disposait de surcroît de moyens d'intervention importants pour l'aide au logement, lesquels ont surtout servi à financer des logements PLS.

Cette dynamique s'est enrayée au cours des années 2010 sous l'effet de la loi Duflot qui portait le seuil légal à 25 % tout en plafonnant la part de PLS. Les maires les plus réfractaires ont alors pris l'ascendant. Le second PLH 2015-2020 a reçu un avis défavorable du préfet et la communauté d'agglomération a perdu la délégation des aides à la pierre.

Le second PLH a été finalement approuvé à la veille de la création de la Métropole Aix-Marseille-Provence « *pour ne pas se faire dicter la politique du logement par Marseille* », précise un acteur de l'État. La Métropole a pris la compétence habitat, mais le système d'aide au logement est resté aux mains du conseil de territoire du Pays d'Aix dans le cadre d'une compétence partagée. Mais beaucoup d'acteurs locaux redoutent que la politique métropolitaine soit trop centrée sur les problématiques de la ville de Marseille, ainsi que de perdre le bénéfice du système d'aide conçu à l'échelle du Pays d'Aix, lequel est jugé beaucoup plus efficace que celui de la Métropole. Cette crainte est notamment évoquée par les acteurs des communes réputées volontaristes :

*« La communauté d'agglomération nous apportait des conseils et des financements liés à l'aide à la pierre. Le schéma de travail est très différent avec la métropole. On avait l'impression d'être dans une intercommunalité riche qui pouvait nous apporter les choses. Aujourd'hui on n'a pas d'interlocuteur à la métropole »* (maire-adjointe, Gréasque)

*« Avec la Métropole, on est perdus. On ne sait plus qui est notre interlocuteur. On était très bien à la Communauté du Pays d'Aix. On plaçait pour une métropole de projet, pas pour une métropole qui reprend toutes nos compétences »* (ex-maire, Meyrargues)

Mais ce qui inquiète davantage encore les élus du Pays d'Aix sont les dispositions de la loi Égalité et Citoyenneté de 2017 instaurant une conférence intercommunale du logement (Cil) devant déboucher sur l'élaboration d'une convention intercommunale d'attribution. Les élus redoutent particulièrement l'obligation désormais faite aux collectivités territoriales, à Action Logement et aux bailleurs sociaux de consacrer 25 % de leurs attributions aux ménages prioritaires de type Dalo. La loi impose en outre aux bailleurs sociaux et à leurs partenaires de consacrer un pourcentage minimum de 25 % des attributions (accès, mutations) réalisées hors QPV au premier quartile des demandeurs les plus pauvres et à des ménages relogés dans le cadre du renouvellement urbain sur le territoire des EPCI. Les maires du Pays d'Aix participent activement aux réunions de la conférence intercommunale du logement. Pour certains d'entre eux, le principal danger réside dans un hypothétique fusion des contingents de l'ex-Communauté d'agglomération du Pays d'Aix et de la Métropole. Le maire de Jouques redoute ainsi « *une loi qui prévoit que l'intercommunalité aura la main totale. On n'aura même pas le droit de choisir les gens alors que la Communauté d'agglomération jusqu'à présent a toujours été ok pour laisser au maire les capacités d'attribution* ».

Les craintes sont moindres dans les deux autres territoires. Dans l'**agglomération de Melun**, c'est l'accélération du calendrier de mise en œuvre des dispositions de la loi Égalité et Citoyenneté par la loi Elan de 2018 qui inquiète les élus et leurs partenaires. Les maires ont compris qu'il était inutile

d'entrer dans un rapport de force avec l'État, préférant participer intensivement à la Cil pour négocier des objectifs. Ils réclament notamment une restriction des candidatures extérieures aux seuls ménages du département, considérés comme un moindre mal par rapport à ceux de l'Île-de-France. Un élu raconte que lors de la réunion d'installation de la conférence intercommunale du logement, « le maire de Saint-Fargeau-Ponthierry a dit, oralement seulement, qu'il était hors de question qu'on prenne toutes les misères de la terre et qu'on travaillerait seulement avec la population de l'agglomération sans accueillir toute la population du 93 ». L'intéressé ne se satisfait pas donc pas du périmètre départemental. Il nous précise : « Je demande à ce qu'on donne la priorité aux candidats de la CAMVS. C'est pour éviter les gens de Corbeil. J'aurais préféré privilégier les enfants de ma ville. Avec ce système ça paraît difficile. Le problème, c'est le pouvoir du maire de choisir qui va venir dans sa ville car il n'y a plus ce pouvoir avec les Cil. C'est ce qui énerve le plus les maires. On va avoir des maires qui préféreront payer l'amende ».

Les bailleurs sociaux sont à l'unisson des élus et s'inquiètent de la « déstabilisation des territoires et des résidences », selon les termes d'un acteur du logement social. Selon certains interlocuteurs, l'État semblait en passe d'accepter de réserver les attributions aux seuls ménages du département, au moment de l'enquête.

Dans le **Bassin d'Arcachon Sud**, les maires semblent peu sensibles, à ce stade, aux effets de la loi Egalité et Citoyenneté. Il faut dire que la CIL et les outils associés ont été pensés en référence aux agglomérations urbaines avec de forts enjeux de concentration de ménages défavorisés dans les QPV et dans les fichiers de demandeurs. Localement, faute d'impulsion politique, la conférence intercommunale du logement était encore dans les limbes au moment de l'enquête. Les élus communautaires interrogés s'accordent pour estimer que la loi Egalité et Citoyenneté n'affaiblira pas leur maîtrise de l'attribution des logements :

*« On en a parlé en bureau. C'est du pipeau, ça va faire une messe de plus »* (maire du Teich)

*« La présidente de la Cobas a dit textuellement en bureau qu'on continuera à faire comme avant : chaque maire continuera de distribuer les logements sociaux »* (élu communautaire)

*« Les 25 %, on peut trouver ce public sur le territoire. Les chercher à Bordeaux ou à Toulouse pour les amener ici alors qu'ils n'ont jamais rencontré le CCAS, ce serait la pire des choses »* (technicien communautaire)

Cette vue n'est peut-être que de court terme, car certaines ESH accueillent peu de ménages du premier quartile. Les logements qui se libèrent à l'avenir pourraient être captés par ce type de profil. Les acteurs des ESH interrogés assurent néanmoins qu'ils considéreront en priorité les dossiers soutenus par les villes.

### *L'impact du durcissement de la contrainte étatique*

Plus sûrement que l'impulsion des intercommunalités, c'est le renforcement des contraintes exercées par l'État qui a joué un rôle dans les performances accrues des communes constatées à partir des années 2010, notamment dans l'agglomération de Melun Val de Seine et le Bassin d'Arcachon Sud où l'État est plus enclin à exercer ses prérogatives. En interdisant le reversement des pénalités à l'EPCI et en donnant au préfet la possibilité de majorer jusqu'à cinq fois le prélèvement sur les communes déficitaires, la loi Duflot de 2013 a été un catalyseur pour une partie des communes. Mais l'effet incitatif de la loi Duflot n'empêche pas d'autres communes, de plus en plus isolées, de continuer à opter pour le paiement de l'amende, même si les élus redoutent moins le prélèvement financier que l'arrêté de carence et la perte de souveraineté qui peut en découler.

Dans l'**agglomération de Melun**, seule la petite commune de Seine Port opte délibérément pour le paiement de la pénalité. Son maire nous déclare sans ambages qu'il « *préfère augmenter les impôts pour payer l'amende SRU. Mes administrés ont les moyens et les impôts restent modérés* ». À l'inverse, les élus d'autres communes (Boissise-le-Roi, Livry-sur-Seine, Vaux-le-Pénil) reconnaissent agir pour éviter des sanctions financières jugées de plus en plus lourdes à assumer. Les maires d'un troisième groupe de communes (Pringy, Saint-Fargeau-Ponthierry) indiquent que le prélèvement n'a pas d'incidence sur leur stratégie consistant à répondre aux besoins locaux. « *Je pense que j'aurais construit autant s'il n'y avait pas la loi*, assure le maire de Pringy. *Une commune qui ne construit pas, c'est une commune qui meurt* ».

Plus que le prélèvement, c'est le spectre de la carence qui incite certaines communes de l'agglomération de Melun à agir, car elle signifierait la perte des compétences de la commune en matière d'urbanisme, à commencer par le droit de préemption urbain (DPU). Le maire de Pringy assure qu'il aurait construit même en l'absence de la contrainte légale, mais reconnaît aussi que la mise sous carence temporaire de sa commune a provoqué un sursaut :

*« On a reçu un arrêté de carence en 2014, qui a duré 18 mois. Il a fallu expliquer au conseil municipal. Cela ne s'est pas très bien passé. L'arrivée de ces logements faisait peur. Mais au fil de mes explications et de celles de mon adjoint à l'urbanisme, on a fait beaucoup de pédagogie. Ils ont bien compris qu'on n'avait pas le choix et qu'on devrait travailler avec l'État, sans quoi on allait perdre notre droit de préemption urbain. J'ai signé un contrat de mixité sociale avec l'accord unanime du conseil municipal fin 2015. Donc, c'est plus le droit de préemption que la pénalité qui nous a fait changer. La pénalité c'est supportable ».*

Dans le **Bassin d'Arcachon Sud**, la « préférence pour l'amende » était de mise à l'entrée en vigueur de la loi SRU. Cette stratégie pouvait être publiquement assumée dans le cas d'Arcachon. Elle était d'autant moins que coûteuse que le prélèvement était rendu aux communes via l'EPCI. L'affichage cynique d'une préférence pour l'amende n'est plus à l'ordre du jour aujourd'hui. Des communes fiscalement aisées comme La Teste-de-Buch ou Gujan-Mestras, affichent désormais un certain volontarisme, d'abord motivé par la réponse aux besoins locaux. Ces communes n'hésitent plus à subventionner les organismes d'HLM pour les aider à acquérir du foncier, sachant que cet investissement est déduit du prélèvement. « *Quand on s'y prend bien, on peut ne rien payer* », souligne un technicien de La Teste-de-Buch. Comme dans l'agglomération de Melun, le risque de la carence a davantage d'impact. Déclarée en situation de carence à la fin de l'année 2017, la commune de Gujan-Mestras a multiplié depuis lors les signes de bonne volonté, en partant notamment en quête de foncier.

Dans le **Pays d'Aix**, l'alourdissement des pénalités s'est inscrit dans un contexte de pressions tous azimuts de l'État au milieu des années 2010. Outre la visite du délégué interministériel à la mixité sociale dans l'habitat, Thierry Repentin, l'État a agité la menace d'un quintuplement des pénalités et d'une reprise en main des permis de construire. Le prélèvement sur les communes a été vécu comme moins supportable que par le passé dans un contexte de baisse des dotations aux collectivités. « *Cela fait partie des arguments pour en faire*, souligne le maire-adjoint de Fuveau chargé de l'urbanisme. *On paie 250 000 euros et on n'arrive pas à tout déduire* ».

De manière générale, dans le Pays d'Aix, le temps semble révolu où la préférence pour l'amende était revendiquée comme une bravade adressée à l'État. Les élus des communes ayant renoncé à s'opposer frontalement à l'État savent qu'il est plus avantageux de s'engager en faveur du logement social grâce au mécanisme des dépenses déductibles. Mais une partie des communes s'y refuse toujours. La ville d'Aix elle-même ne récupère qu'une partie de la pénalité grâce aux dépenses déductibles. Et il subsiste une poignée de petites communes fiscalement aisées qui font preuve d'une inertie persistante alors que le prélèvement a été fortement alourdi, comme à Eguilles où le préfet l'a multiplié par quatre.

En dehors de ces situations-limites, nombre d'acteurs du Pays d'Aix disent avoir été témoins d'un changement de posture de certains élus, lesquels ont pu justifier leur changement de cap auprès de leur électeurs en invoquant le poids des pénalités. Même si pour une grande ville comme Aix-en-Provence, la pénalité « SRU » n'a pas d'impact budgétaire décisif. Les élus de la ville-centre sont beaucoup plus sensibles aux exigences de l'État en termes de logements PLAI et au risque de perdre leur pouvoir d'attribution.

Beaucoup d'acteurs du Pays d'Aix insistent également sur un possible effet démobilisateur du relèvement du seuil légal introduit par la loi Duflot de 2013 – un argument peu mentionné dans les autres territoires étudiés. Quelle que soit leur institution d'appartenance, tous les acteurs interrogés déplorent cette mesure, par exemple :

*« Sans aller vers une adhésion, les communes avaient compris qu'il fallait s'y mettre. Les effets de l'arrivée des pénalités commençaient à se faire sentir. L'arrivée de la loi Duflot a été le pire des services. Ça a donné un coup d'arrêt à ce début de dialogue et ça a engendré une fronde contre l'État au lieu d'un travail collaboratif »* (acteur de l'État)

*« La municipalité n'a jamais été vraiment contre le logement social, mais contre la loi SRU telle qu'elle est faite, avec le passage de 20 à 25 %. Il faut que l'État tienne compte des particularités de chaque commune. On a un historique de mitage, d'habitat diffus, de maison individuelle dans un milieu plutôt rural. L'État doit comprendre que d'une commune à l'autre, on ne peut pas réaliser le même pourcentage de logements sociaux »* (technicien municipal, Ventabren)

À l'issue du précédent bilan triennal, la région Paca détenait le record national du nombre de communes carencées. Pour certaines communes, la mise en carence a pu avoir un effet rédempteur, par exemple à Meyreuil, comme l'explique son maire :

*« Ça devenait de pire en pire en terme de pression. On avait toujours le problème du foncier. Et le préfet a commencé à menacer de nous enlever le droit de préemption et de réaliser directement des programmes. Et là on a commencé à avoir une politique. Sous la pression. On a fait des programmes de mixité avec, j'y tiens, pas que des logements sociaux. Des programmes de très grande qualité, dont la création d'un éco-quartier de 500 logements dont 35 % de logements sociaux. Et on est sorti de la carence et on a retrouvé le droit préemption ».*

Cependant, l'État local n'est forcément bien équipé en région Paca pour organiser le transfert du droit de préemption des communes carencées vers l'État. Faute de ressources, la Direction départementale des territoires (DDT) ne parvient pas à traiter les milliers de déclaration d'intention d'aliéner (DIA) qui lui parviennent, et à trouver l'opérateur adéquat. Qu'il s'agisse de l'Etablissement public foncier régional ou de bailleurs sociaux, les opérateurs sont réticents à exercer le droit de préemption urbain contre la volonté des communes. Au final, sur les milliers de DIA analysées annuellement à l'échelle de la région, les préemptions se comptent sur les doigts d'une main.

### ***Le préfet entre coercition et négociation***

On observe une corrélation assez nette entre l'exercice effectif des prérogatives du préfet et les performances des communes. Le territoire le plus performant parmi les trois étudiés, celui de l'**agglomération de Melun**, est aussi celui où l'État local exerce la pression la plus forte sur les communes. La préfète de Seine-et-Marne a ainsi convoqué à plusieurs reprises l'ensemble des communes n'ayant pas respecté leurs engagements triennaux. L'approche se veut graduelle, avec une compréhension si les objectifs ne sont pas atteints pour la première fois et que la commune apporte des arguments. Au fil des convocations, l'État se montre de plus en plus intransigeant. Avec l'arrivée d'un nouveau préfet, des désaccords sont néanmoins apparus entre la commission départementale et les commissions régionale et nationale SRU. Le niveau départemental a dû justifier son choix de ne pas augmenter le taux de prélèvement de certaines communes retardataires qui devaient soudainement atteindre le seuil de 25 %, mais qui avaient beaucoup produit jusqu'alors, ou encore de communes à qui il manquait seulement quelques logements. La préfecture a dû également renoncer à l'exemption de la commune « réfractaire » de Seine-Port.

Dans le **Bassin d'Arcachon Sud**, les acteurs municipaux perçoivent un net durcissement de la position de l'État, à l'instar de ce technicien de La Teste-de-Buch : *« La loi s'est durcie. Aujourd'hui, il faut montrer patte blanche. On ne peut plus enfumer. L'État comprend vite le stratagème et agit en conséquence. À la première semonce, c'est la carence et le prélèvement, et la deuxième fois, c'est la mise sous tutelle de la préemption ».* Le changement est réel en comparaison du passé où l'État faisait preuve d'une plus grande souplesse. Les acteurs de l'État interrogés imputent cette plus grande fermeté, perceptible dans l'augmentation du nombre de communes carencées à l'échelle régionale, à la pression de l'État central. Localement, la commune de Gujan-Mestras en a fait les frais. Ayant atteint 79 % de ses objectifs, la commune avait reçu l'assurance du Comité régional de l'habitat et de l'hébergement que son prélèvement ne serait pas majoré. Le préfet a par la suite décidé d'une majoration.

L'intransigeance de la préfecture de Gironde n'exclut pas certains accommodements. Ainsi le préfet a-t-il fini par valider le PLH de la Cobas qui fixait des objectifs de production inférieurs à ceux qu'exigeait la loi SRU. Comme indiqué plus haut, le préfet a donné son accord sous réserve que les PLU soient mis en conformité avec les orientations du PLH. Au moment de l'enquête, on ne pouvait pas dire que cette recommandation avait été suivie d'effet. Mais la position de l'État s'est à nouveau durcie avec l'arrivée d'une nouvelle préfète, en mars 2019, qui a pris des arrêtés de carences pour Arcachon, Gujan-Mestras et La Teste-de-Buch au début de l'année 2021.

C'est dans le **Pays d'Aix** que l'État se montre le plus conciliant, derrière un affichage de fermeté. C'est aussi celui des trois territoires étudiés où les performances des communes sont les moins élevées. Au milieu des années 2010, l'État central avait pourtant rappelé à l'ordre le préfet des Bouches-du-Rhône, un département devenu emblématique pour l'action du délégué interministériel à la mixité sociale dans l'habitat, Thierry Repentin, qui a effectué des visites fortement médiatisées. Six communes du département (dont trois dans le Pays d'Aix) faisaient partie de la liste de 36 communes, publiée en octobre 2015 au terme d'un comité interministériel pour l'égalité et la citoyenneté où l'État avait affiché son intention de se substituer aux maires pour la préemption des terrains et des logements, ainsi que la délivrance des permis de construire.

Les communes concernées n'ont pas manqué d'exprimer leur colère, lors de leur convocation à la préfecture en octobre 2015, au cours de laquelle ils ont théâtralement remis les clés de leur mairie au préfet. Mais le dialogue a été vite renoué dans la phase de négociation des contrats de mixité sociale. Derrière l'affichage d'une fermeté accrue, c'est l'esprit de compromis qui a prévalu, l'État acceptant de signer des contrats de mixité sociale dès lors que les maires s'engageaient à atteindre 50 % de leurs objectifs de rattrapage, soit des objectifs qui pouvaient être nettement inférieurs à ceux que fixaient le PLH.

La signature d'un contrat de mixité sociale avait aussi pour effet de suspendre la majoration du prélèvement. Mais l'État n'a pas repris le contingent communal des communes carencées. Des acteurs de l'État rendent compte de ces arrangements :

*« Il y a des négociations locales pour trouver des arrangements. Le préfet ne va pas multiplier le prélèvement par cinq si l'élu a des problèmes d'acceptation sociale de sa population. Cela risquerait de le braquer ».*

*« Avec les contrats de mixité sociale, on a dû rentrer en négociation directe avec les élus. Cela a permis de mettre les élus devant des réalités, au-delà des discours, et de reconnaître les vrais soucis qu'ils pouvaient rencontrer. Des élus ont fait leur part du chemin, mais aussi l'État. On ne pouvait pas faire autrement car on partait de tellement loin, avec des objectifs pas atteignables. On a accepté des objectifs moins ambitieux et on a abaissé des pénalités. Le fait de signer un contrat validait le fait qu'il n'y aurait pas de majoration. On voulait voir si on avait affaire à un maire sincère. Un maire refusant de signer une convention avec l'EPF ou faisant parvenir les DLA deux mois plus tard, était considéré comme pas sincère ».*

C'est aussi dans les Bouches-du-Rhône que les agents de l'État expriment le plus de doute quant à la pertinence du relèvement du seuil légal à 25 % et font montre de la plus grande compréhension des difficultés des élus municipaux, à l'instar de cet acteur de la DDT :

*« On trouvera très peu de monde pour défendre l'idée que 25 % partout, c'est intelligent. Localement, on a un débat très rituel : les élus critiquent la loi devant les représentants de l'État et l'État répond : "on convient que c'est un peu raide, mais s'il n'y avait pas la loi, il ne se passerait rien". Les représentants de la loi que nous sommes avons conscience des limites de la loi. Il faut se demander comment les objectifs de la loi SRU sont produits. C'est de l'arithmétique. Quand on fait constater par le préfet qu'un grand nombre de communes ne respectent pas leurs objectifs, c'est que les objectifs sont très élevés. Les maires le font valoir à juste titre que les objectifs mathématiques de la loi sont délirants lorsqu'ils sont appliqués à leur commune. Le retard accumulé est gigantesque. Le combler induirait une rupture radicale que les élus ne veulent pas assumer. Il faut imaginer la position d'un maire qui est pris dans un étau de contraintes et de moyens d'action limités, responsable à la fois vis-à-vis de l'État et de ses habitants qui lui demandent de faire l'inverse de ce que l'État lui demande ».*

Dans les trois territoires étudiés, les agents de la DDT se montrent néanmoins plus rigoureux que les préfets, ces derniers étant davantage enclins à entrer dans une logique de compromis. Les acteurs municipaux leur reprochent d'ailleurs de se comporter en « technocrates » arc-boutés sur leur « calculette », sans véritable connaissance des contraintes locales. Mais les services déconcentrés sont loin d'offrir une image unifiée de l'État car ils sont eux-mêmes clivés entre des services en charge de la protection des espaces naturels et agricoles et d'autres qui exigent des communes qu'elles produisent le maximum de logements sociaux au risque d'empiéter sur ces espaces.

## Annexe : données par communes

### Communauté d'agglomération du Bassin d'Arcachon Sud-Pôle Atlantique

Communes de + 3 500 habitants non exemptées	Population en 2017 (Insee)	Part de logements sociaux en 2002 (Bilan SRU)	Part de logements sociaux en 2017 (Bilan SRU)	Densité (hts/km <sup>2</sup> ) en 2016 (Insee)	Croissance des parcelles urbanisées de 1990 à 2000, 2000 à 2012 et 2012 à 2018 (Cadastre)	Valeur moyenne des transactions foncières en 2017 (DVF)	Tension du marché immobilier en 2015 (servicepublic.fr)	Part des propriétaires occupants de résidences principales en 2015 (Filocom)	Part des résidences secondaires et logements occasionnels en 2016 (Insee)
Arcachon	11 284	6,88	11,49	1471,0	-	346 259	B1	57,1	61,8
Gujan-Mestras	21 152	3,25	7,19	387,7	7,9/5,5/1,1	262 905	B1	64,8	15,9
Le Teich	7 906	14,01	14,04	88,8	10,2/34,9/0,0	259 569	B1	62,1	8,1
La Teste-de-Buch	26 078	9,6	12,80	145,2	13,0/5,9/0,3	337 871	B1	60,2	23,2

**Communauté d'agglomération du Bassin d'Arcachon Sud-Pôle Atlantique**

<b>Communes de + 3 500 habitants non exemptées</b>	<b>Couleur politique du maire (2014-2020) (Lintern@ute)</b>	<b>Revenu médian disponible / UC en 2016 (Insee)</b>	<b>Part des + de 60 ans en 2016 (Insee)</b>	<b>Vote Front national au 1<sup>er</sup> tour de l'élection présidentielle de 2017 (Wikipédia)</b>	<b>Pression de la demande de LLS en 2018 (demandes en attente au 31-12/ logements attribués en 2018) (SNE)</b>	<b>Demandeurs de LLS hors UE en cours (hors mutations) en 2018 (SNE)</b>	<b>Demandeurs de LLS hors UE satisfaits / nombre total de demandeurs satisfaits (hors mutations) en 2018 (SNE)</b>	<b>QPV (2014) (Sig politique de la ville)</b>
Arcachon	LR	24 168	57,34	11,64	5,0	3,2	2,9	0
Gujan-Mestras	LR	22 623	34,16	19,25	8,2	0,9	0,0	0
Le Teich	PS	22 099	23,64	21,74	1,8	2,4	1,7	0
La Teste-de-Buch	LR	21 788	32,6	19,37	3,5	2,3	2,0	0

<b>Communes de + 3 500 habitants non exemptées</b>	<b>Pourcentage de réalisation de l'objectif triennal 2002-2004 (Bilan SRU)</b>	<b>Pourcentage de réalisation de l'objectif triennal 2005-2007 (Bilan SRU)</b>	<b>Pourcentage de réalisation de l'objectif triennal 2008-2010 (Bilan SRU)</b>	<b>Pourcentage de réalisation de l'objectif triennal 2011-2013 (Bilan SRU)</b>	<b>Pourcentage de réalisation de l'objectif triennal 2014-2016 (Bilan SRU)</b>	<b>Commune carencée en 2018</b>
Arcachon	63	0	106	113	134	Non
Gujan-Mestras	9	82	63	103	79	Oui
Le Teich	113	224	454	78	257	Non
La Teste-de-Buch	39	228	113	103	90	Non

### Conseil de territoire du Pays d'Aix

Communes de + 3 500 habitants non exemptées	Population en 2017 (Insee)	Part de logements locatifs sociaux en 2002 (Bilan SRU)	Part de logements locatifs sociaux en 2017 (Bilan SRU)	Densité (hts/km <sup>2</sup> ) en 2016 (Insee)	Croissance des parcelles urbanisées de 1990 à 2000, 2000 à 2012 et 2012 à 2018 (Cadastre)	Valeur moyenne des transactions foncières en 2017 (DVF)	Tension du marché immobilier en 2015 (servicepublic.fr)	Part des propriétaires occupants de résidences principales en 2015 (Filocom)	Part des résidences secondaires et logements occasionnels en 2016 (Insee)
Aix-en-Provence	142 482	18,92	19,86	768,5	16,9/23,8/2,4	329 864	A	38,9	5,6
Bouc-Bel-Air	14 654	4,71	9,45	665,6	7,4/33,1/0,1	442 238	A	72,9	1
Cabriès	9 751	2,80	5,50	265,6	23/52,6/4,3	433 878	A	73,5	5
Coudoux	3 765	5,23 (chiffre 2017)	5,23	292,3	9,8/29,5/8,3	249 741	B1	77,8 (chiffre Insee 2017)	1,6
Eguilles	7 856	3,82	4,67	227,9	20,1/27,5/0,0	413 365	B1	65,7	2,1
Fuveau	10 157	3,09	5,18	332,1	69,5/95,2/5,3	353 820	A	71,5	5,7

Gardanne	20 794	24,33 (chiffre 2014)	23,60	755,3	8,4/18,4/2, 9	225 700	A	49,1	0,8
Gréasque	4 235	10,03	10,83	685,7	0,0/14,0/0, 0	283 565	A	66,9	2,2
Jouques	4 413	8,28 (chiffre 2011)	9,00	54,8	15/54,9/0, 0	233 860	B2	70,3	8,9
Lambesc	9 672	3,11 (chiffre 2008)	6,64	147,8	3,9/34,2/0, 0	272 267	B1	61,6	5,2
Les Pennes-Mirabeau	21 046	3,58	7,35	634,6	16,8/34,0/ 0,0	255 185	A	74,0	0,8
Meyrargues	3 804	11,89 (chiffre 2014)	11,77	90	0,0/90,1/0, 0	193 116	B1	59,5	3,10
Meyreuil	5 669	14,05	9,76	275,4	7,2/112,6/ 0,0	365 620	A	65,6	1,8
Mimet	4 482	3,90	4,39	246,9	0,0/73,5/1, 2	299 557	A	81,2	2,1
Peyrolles-en-Provence	5 105	0,63 (chiffre 2008)	8,51	144,4	55,6/17,7/ 0,0	258 065	B1	65,9	1,9

Rognes	4 735	3,73 (chiffre 2008)	4,40	81,7	0,0/283,5/ 0,0	439 714	B1	68,1	5,7
Rousset	4 844	19,24 (chiffre 2011)	17,48	246,7	28,4/10,0/ 8,8	277 768	A	50,1	8,8
Saint-Cannat	5 634	7,39 (chiffre 2008)	8,59	153,0	3,7/61,6/0, 7	316 749	B1	68,6	3,9
Simiane-Collongue	5 596	4,16	6,91	186,4	23,3/245,3 /0,0	351 783	A	70,8	0,9
Trets	10 613	4,99 (chiffre 2008)	7,99	155,3	26,6/50,9/ 3,2	216 773	A	63,0	3,3
Venelles	8 383	3,93	5,36	406,7	3,2/77,0/0, 0	347 849	A	66,4	1,8
Ventabren	5 459	0,00 (chiffre 2011)	0,70	203,5	50,1/5,3/0, 0	364 021	B1	80,5 (chiffre Insee 2017)	5,0
Vitrolles	33 310	34,66 (chiffre 2005)	31,55	926,2	3,9/0,8/0,0	350 518	A	55,3	0,7

### Conseil de territoire du Pays d'Aix

Communes de + 3 500 habitants non exemptées	Couleur politique du maire (2014-2020) (Wikipédia)	Revenu médian disponible / UC en 2016 (Insee)	Part des + de 60 ans en 2016 (Insee)	Vote Front national au 1 <sup>er</sup> tour de l'élection présidentielle de 2017 (Wikipédia)	Pression de la demande de LLS en 2018 (demandes en attente au 31-12/ logements attribués en 2018) (SNE)	Demandeurs de LLS hors UE en cours (hors mutations) en 2018 (SNE)	Demandeurs de LLS hors UE satisfaits / nombre total de demandeurs satisfaits (hors mutations) en 2018 (SNE)	QPV (2014) (Sig politique de la ville)
Aix-en-Provence	LR	23 297	24,2	14,95	9,5	14,2	7,0	4
Bouc-Bel-Air	LR	28 043	28,9	22,42	10,0	3,0	2,0	0
Cabriès	LR	29 078	26,1	20,83	29,2	4,5	0,0	0
Coudoux	Divers droite	26 732	22,1	25,37	20,0	0,0	0,0	0
Eguilles	UDI	28 991	32,6	16,95	38,5	7,2	0,0	0
Fuveau	Divers droite	25 309	21	23,55	18,1	3,0	0,0	0
Gardanne	PCF	20 923	24,0	31,75	4,0	8,3	5,4	1
Gréasque	Sans étiquette	24 207	26,6	29,11	21,0	1,5	0,0	0

Jouques	Divers gauche	22 799	28,9	28,55	28,8	2,1	0,0	0
Lambesc	LR	23 211	25,5	21,92	17,1	7,0	7,1	0
Les Pennes-Mirabeau	Divers gauche	23 813	30,2	38,59	9,6	2,6	0,0	0
Meyrargues	Divers droite	22 181	22,3	25,42	16,3	6,1	0,0	0
Meyreuil	Divers droite	24 419	22,5	31,86	14,4	2,1	0,0	0
Mimet	Sans étiquette	27 343	26,5	28,03	34,0	0,0	0,0	0
Peyrolles-en-Provence	LR	21 186	21,4	26,17	29,2	5,0	0,0	0
Rognes	Divers droite	25 497	27,6	19,80	96,0	3,8	0,0	0
Rousset	PS (puis LREM)	23 483	20,6	22,96	16,6	1,8	0,0	0
Saint-Cannat	PS (puis divers gauche)	25 232	29,9	22,98	5,9	5,4	0,0	0
Simiane-Collongue	LR	26 741	26,7	28,36	26,5	1,0	0,0	0
Trets	LR	22 455	22,8	30,02	22,7	2,7	0,0	0
Venelles	LR	26 882	29,0	18,19	28,6	0,8	0,0	0
Ventabren	LR	30 686	26,9	16,67	42,0	2,9	0,0	0
Vitrolles	PS	20 092	23,1	33,79	6,8	14,8	17,0	2

Communes de + 3 500 habitants non exemptées	Pourcentage de réalisation de l'objectif triennal 2002-2004 (Bilan SRU)	Pourcentage de réalisation de l'objectif triennal 2005-2007 (Bilan SRU)	Pourcentage de réalisation de l'objectif triennal 2008-2010 (Bilan SRU)	Pourcentage de réalisation de l'objectif triennal 2011-2013 (Bilan SRU)	Pourcentage de réalisation de l'objectif triennal 2014-2016 (Bilan SRU)	Commune carencée en 2018
Aix-en-Provence	465	380	587	653	87	Non
Bouc-Bel-Air	61	64	128	94	61	Non
Cabriès	0	122	5	136	-18	Oui
Coudoux	Non concernée	Non				
Eguilles	17	0	21	36	1	Oui
Fuveau	44	42	-1	204	-15	Oui
Gardanne	Non concernée	Non concernée	Non concernée	Non concernée	925	Non
Gréasque	-9	172	74	8	59	Non
Jouques	Non concernée	Non concernée	280	0	117	Non
Lambesc	Non concernée	Non concernée	138	53	35	Oui
Les Pennes-Mirabeau	11	97	65	-6	56	Non
Meyrargues	Non concernée	Non concernée	Non concernée	17	26	Non
Meyreuil	-158	0	15	76	138	Non
Mimet	34	-8	5	14	4	Oui

Peyrolles-en-Provence	Non concernée	Non concernée	311	128	-14	Oui
Rognes	Non concernée	Non concernée	5	48	21	Oui
Rousset	Non concernée	Non concernée	Non concernée	Non concernée	410	Non
Saint-Cannat	Non concernée	Non concernée	94	47	23	Oui
Simiane-Collongue	23	9	31	49	37	Oui
Trets	Non concernée	Non concernée	57	139	1	Oui
Venelles	13	10	41	53	3	Oui
Ventabren	Non concernée	Non concernée	16	0	12	Oui
Vitrolles	Non concernée	Non				

### Communauté d'agglomération Melun Val-de-Seine

Communes de + 1 500 habitants non exemptées	Population en 2017 (Insee)	Part de logements locatifs sociaux en 2002 (Bilan SRU)	Part de logements locatifs sociaux en 2017 (Bilan SRU)	Densité (hts/km <sup>2</sup> ) en 2016 (Insee)	Croissance des parcelles urbanisées de 1990 à 2000, 2000 à 2012 et 2012 à 2018 (Cadastre)	Valeur moyenne des transactions foncières en 2017 (DVF)	Tension du marché immobilier en 2015 (servicepublic.fr)	Part de propriétés occupées résidentielles principales en 2017 (Filodoc)
Boissise-le-Roi	3 775	3,90	11,14	533,4	1,6/2,0/0,0	267 986	A	84,5
Dammarie-lès-Lys	21 835	49,18 (chiffre 2004)	41,89	2 137,8	0,9/0,0/0,0	209 036	A	44,2 (chiffre Insee 2017)
Livry-sur-Seine	2 076	11,66 (chiffre 2005)	15,26	407,8	0,0/2,0/0,0	142 002	A	82,5
Le Mée-sur-Seine	20 816	48,22 (chiffre 2004)	47,94	3 885,6	0,0/4,3/0,0	153 784	A	42,5 (chiffre Insee 2017)
Melun	40 032	43,03 (chiffre 2004)	41,47	5003,5	0,0/0,3/6,0	221 451	A	29,5 (chiffre Insee 2017)

Pringy	2 924	1,99 (chiffre 2005)	9,46	718,0	1,2/11,0/0,0	168 035	A	72,
La Rochette	3 412	8,25 (chiffre 2004)	21,01	575,2	0,0/4,0/0,0	249 609	A	65,
Rubelles	2 355	7,24 (chiffre 2005)	20,07	550,4	9,1/0,0/13,3	214 162	A	78,
Saint-Fargeau-Ponthierry	14 206	17,76	21,68	868,2	0,0/5,8/16,0	226 204	A	62,
Seine-Port	1 888	0,00 (chiffre 2011)	0,96	221,8	0,0/-1,0/0,0	225 469	A	81,
Vaux-le-Pénil	11 062	15,07	18,11	949,2	5,5/13,8/0,0	232 975	A	73,

### Communauté d'agglomération Melun Val-de-Seine

Communes de + 1 500 habitants non exemptées	Couleur politique du maire (2014-2020) (Lintern@ute)	Revenu médian disponible / UC en 2016 (Insee)	Part des + de 60 ans en 2016 (Insee)	Vote Front national au 1 <sup>er</sup> tour de l'élection présidentielle de 2017 (Wikipédia)	Pression de la demande de LLS en 2018 (demandes en attente au 31-12/ logements attribués en 2018) (SNE)	Demandeurs de LLS hors UE en cours (hors mutations) en 2018 (SNE)	Demandeurs de LLS hors UE satisfaits / nombre total de demandeurs satisfaits (hors mutations) en 2018 (SNE)	QPV (2014) (Sig politique de la ville)
Boissise-le-Roi	Divers droite	27 598	32,3	20,21	4,7	4,7	0,0	0
Dammarié-lès-Lys	LR	18 694	19,8	18,27	4,2	44,0	46,6	1
Livry-sur-Seine	Divers gauche	26 218	32,0	21,03	55,0	10,5	0,0	0
Le Mée-sur-Seine	UDI	17 643	16,6	19,39	4,0	41,5	36,0	2
Melun	LR (puis Agir)	17 467	16,0	18,07	6,0	46,3	42,5	3
Pringy	Sans étiquette	25 129	24,1	24,76	6,8	10,5	6,3	0
La Rochette	UDI	26 455	22,4	14,03	7,0	21,9	23,8	0
Rubelles	Sans étiquette	27 006	29,1	18,73	1,4	18,0	21,2	0

Saint-Fargeau-Ponthierry	LR	23 451	20,5	22,75	2,4	13,3	19,3	0
Seine-Port	LR	31 227	26,3	13,84	5,0	0,0	0,0	0
	Divers gauche			18,47		14,6	12,9	
Vaux-le-Pénil	(puis LREM, puis divers gauche)	25 173	22,6		6,7			0

Communes de + 1 500 habitants non exemptées	Pourcentage de réalisation de l'objectif triennal 2002-2004 (Bilan SRU)	Pourcentage de réalisation de l'objectif triennal 2005-2007 (Bilan SRU)	Pourcentage de réalisation de l'objectif triennal 2008-2010 (Bilan SRU)	Pourcentage de réalisation de l'objectif triennal 2011-2013 (Bilan SRU)	Pourcentage de réalisation de l'objectif triennal 2014-2016 (Bilan SRU)	Commune carencée en 2018
Boissise-le-Roi	-3	138	100	177	33	Oui
Dammarie-lès-Lys	Non concernée	Non				
Livry-sur-Seine	11	170	50	300	100	Non
Le Mée-sur-Seine	Non concernée	Non				
Melun	Non concernée	Non				
Pringy	71	144	137	89	100	Non
La Rochette	150	65	842	Non concernée	Non concernée	Non

Rubelles	0	67	600	221	107	Non
Saint-Fargeau-Ponthierry	1243	2078	2500	1743	100	Non
Seine-Port	Non concernée	Non concernée	Non concernée	33	40	Oui
Vaux-le-Pénil	110	148	377	235	100	Non

## 2ème partie : « Fair Share » Housing Approaches in the U.S

### Chapitre 4. Literature review

The lack of sufficient decent, affordable housing is a chronic problem of American metropolitan areas. According to current national estimates, there are only 62 units for every 100 very low-income renters in the U.S. (only 38 for every 100 'extremely low-income' renters) (Watson et al. 2017). High housing costs put households at risk in a number of ways. Devoting half or more of household income to rent can lead to frequent evictions if income is interrupted or additional expenses spike in a given month, or more 'voluntary' residential mobility as very low income families move frequently to locate accommodations that are both affordable and meet the needs of all household members. The high rates of residential instability in the U.S. produces a range of adverse outcomes among low-income families. The lack of affordable, safe, and decent housing can negatively affect physical and mental health, employment stability, educational achievement and cognitive development among children (Cohen 2011; Cohen and Waldrup 2011).

The lack of affordable housing has a common geography in most American metropolitan areas.

Central cities tend to have both more naturally occurring affordable housing (low-cost private sector housing that is not subsidized by the state) and more publically-subsidized units per capita than suburban areas. This has led, in part, to patterns of concentrated poverty in central city areas and the development of more affluent, economically homogeneous suburban communities. This geography has a racial component to it as well; people of color in the United States have incomes and wealth-levels well below that of whites. Thus, they are disproportionately represented among those living in subsidized housing, and overly represented within low-cost central city neighborhoods. Active racial discrimination interfered with the movement of people of color into suburban communities for decades, reinforcing the effects of employment discrimination and the income differential between whites and communities of color. The American metropolis is highly segregated, both by income and by race. The geographic distribution of low-cost, subsidized housing is seen as one of the more important factors that have helped to produce and to maintain those levels of segregation.

Efforts to increase affordable housing production in suburban areas often run up against significant political opposition as residents and elected officials erect exclusionary obstacles designed to limit affordable housing development. Such "Not In My Backyard" (NIMBY) efforts have been a common element of metropolitan housing politics for decades (see Danielson 1976; Tighe 2010). The dominant image of suburban NIMBYism is that of a largely white and middle- to upper-middle class community fighting against the inclusion of lower-income households and people of color in order to maintain its relative advantages in terms of quality of life and property values. While this no doubt characterizes a great deal of affordable housing opposition, it does not describe the complete picture of the politics of affordable housing in metropolitan areas. Efforts to introduce subsidized housing can also attract fierce resistance in working class suburbs and suburbs that themselves have experienced economic decline in recent decades (see, e.g., Goering 2003). A complete understanding of metropolitan housing politics must take into account recent changes in the demographic landscapes of American urban areas.

American metropolitan areas are becoming more diverse and more complex. Suburban areas in particular have diversified and become more differentiated from each other. While affluent white suburbs continue to exist, of course, and perhaps even dominate the suburban political economy, we know that more people of color, more immigrants, and more households below the poverty level reside in suburbs than at any previous time. In fact, studies show that suburban areas now have more people of color, more immigrants, and more poor households than do central cities. Part of this, of course, is due to the fact that roughly twice as many people live in suburbs than in central cities (Kolko 2015). The *rates* of poverty, immigrant status, and people of color, however, remain lower in suburban areas. Nevertheless, suburban areas now include communities with significant populations of color, high poverty rates, and a great deal of low-cost housing, either subsidized or naturally occurring.

Thus, the picture of a united suburban front against affordable housing for the purpose of excluding lower-income people of color and protecting class and racial advantages, to the extent that it ever was accurate, is no longer so. First ring suburbs, in particular, are characterized by a high percentage of lower-cost housing and evidence of decline that contrasts sharply with high-income, predominantly white, developing suburbs. The response to affordable housing initiatives in these low-income, low-housing value communities is understudied. If resistance and opposition to affordable housing appears in these communities, already characterized by low-cost housing, greater percentages of people of color, and higher poverty rates, it would be difficult to characterize it as the typical NIMBY-esque protection of advantages. In fact, it is likely that both residents and elected officials of such communities, if they resist the development of affordable housing, do so from an Already In My Backyard (AIMBY) perspective. That is, the argument is likely to stress that these communities already have their fair share of affordable housing and thus should not take on additional units. While the opposition of more affluent and higher-value communities to affordable housing can be characterized as exclusionary (aimed at the protection of relative advantage), the opposition of lower-income communities can be understood as driven by fair share sensibilities.

This research project is aimed at examining the production of affordable housing in metropolitan areas and investigating the logic of local government efforts to produce or resist the development of such housing in their communities. We begin in this paper by looking more in-depth into the patterns of affordable housing development in American metropolitan areas. We also examine the dynamics of NIMBYism, and the structure of incentives and disincentives available to local officials facing the question of whether or not to build subsidized housing. Several studies have investigated local efforts and the dynamics behind regulatory and other policy approaches that have limited affordable housing development. Finally we look at three notable examples of policy initiatives in the U.S. to produce more affordable housing, and a more even geographic distribution of affordable housing in American metropolitan areas.

## **1. The Geography of Affordable Housing in U.S. Metropolitan Areas**

The geography of housing in American cities is fundamentally shaped by the dual processes of racism and class-based exclusionism. American cities are highly segregated both by class and race and have been so for decades. The movement of African-Americans out of the rural south during most of the 20<sup>th</sup> Century, and into urban areas, primarily in the north and west, triggered massive changes in those cities. Between 1915 and 1970, close to six million blacks moved in the “Great Migration” from the south (Wilkerson 2011). This influx triggered significant racial hostility in virtually all of the cities that received large numbers of migrants. Racial violence was especially high around the 1920s, though most of the middle portion of the 20<sup>th</sup> Century was characterized by a steady rate of violence and intimidation aimed at black residents who dared to integrate white neighborhoods of American cities (Meyer 2001).

After the Second World War, the U.S. began a period of prolonged economic expansion that included upgrading the nation’s housing. Most of the new development occurred in suburban areas and U.S. public policy helped to ensure that most of that development was aimed at housing white families. The Federal Housing Administration program of mortgage insurance carried with it guidelines that channeled mortgage investment into white neighborhoods and away from communities of color. Coupled with widespread private sector discrimination in housing, a massive “white flight” was encouraged that resulted in a more racially bifurcated metropolitan landscape. The Civil Rights movement of the 1950s and 1960s, and the urban riots of the ‘60s accelerated white flight from American cities. Central cities declined as jobs, population, and commerce left for the suburbs. Cities became more segregated with people of color and suburban areas were segregated with whites. The pattern was exacerbated by other public policies such as public housing which was spatially concentrated in central cities. In the postwar era, with new housing being built, white families that were free from housing discrimination could find alternatives to public housing in the private market, while blacks could not. For most black families, new public housing was one of the only opportunities to escape the substandard housing that characterized the slums of American cities (Goetz 2013). Suburban communities tried to lock in their economic and fiscal advantages by adopting exclusionary land use policies that made it very difficult to construct low-cost housing. The result was what the U.S. Commission on Civil Rights (1961) called a “white noose” around the neck of American cities.

## **2. Suburban resistance to affordable housing**

Suburban exclusionism is a long-standing feature of American metropolitan development. Danielson (1976), Bonastia (2006) and others have documented that long history. The exclusionism of suburban communities is associated with rising rates of economic segregation in metropolitan areas during the decades of rapid suburbanization (Dreier, Mollenkopf, and Swanstrom 2001). Even during the 1990s, when levels of economic segregation were declining in U.S. metropolitan areas, suburbanization mitigated that trend (Yang and Jargowsky 2006). The opposition to affordable housing in suburban areas comes from the assumption that the occupants of such housing will be lower-income people and they are also very likely to be people of color. Subsidized housing in the United States is typically highly income-targeted, so that one must demonstrate one’s lack of earnings and wealth in order to qualify for assistance. Subsidized housing in the US is also disproportionately occupied by people of color, chiefly African-

Americans. Thus, acceptance of subsidized, lower-income housing means acceptance of low-income families of color. This has been considered problematic in suburban areas for two reasons primarily. The first is because of racial prejudice and animosity, and/or the prevailing image of subsidized housing residents as morally inferior. The social prejudices of suburban residents can thus be triggered by the threat of subsidized housing development. Second, lower-income households, regardless of their race, are considered by local officials to be 'expensive' residents in the sense that they consume high levels of public and social services, while contributing less in tax revenues than do more affluent people. The opposition of local officials, whether or not they share their constituents' racial or class prejudice, hinges on the potentially negative fiscal impacts of low-cost housing.

## 2.1. NIMBYism

The acronym NIMBY has come to serve as a catch-all phrase for describing the opposition of residents to subsidized housing, as well as other forms of locally-unwanted land uses. Bellah et al. (1996, 182) tell the story of "Mike," the community activist who became involved in his neighborhood when the U.S. Department of Housing and Urban Development wanted to site a project in his neighborhood. Mike's explanation for his activism is a classic expression of NIMBY attitudes in the U.S. :

*« You know what low-cost housing is like. You put in so many houses and you will take people who are destitute, so called, and within a year they will tear the wallpaper out. They will tear out the copper tubing to sell to buy booze and if you are within a mile of the place they will rob you and beat you up and rape you. These people have no sense of values. They will go to bed with anyone who will put his bucks in their pockets. All they care about is booze. I don't say that they are wrong - but I don't want them living next to me, causing trouble for me ».*

Mike's attitudes capture many of the dimensions of NIMBYism. There are the negative attitudes towards the "destitute, so called" a group of people that Mike wants to define by their level of income. Of course, in the U.S. the racial identification of subsidized housing is racially identified as well. Though Mike does not mention race in this description, there is a clear undercurrent of race in his comments. He evokes a standard set of stereotypes about low-income people of color, that they do not take care of their homes, that they are likely to abuse drugs (including alcohol), that they are criminal and violent, sexually promiscuous, and devoid of the values that Mike and other people like presumably have and honor. Mike's assessment also contains the quite common disclaimer that his opinion is not a judgment ("I don't say that they are wrong – but...") but more an objective description of facts. Thus, a strong thread within the NIMBY literature has been the racism, classism that underlies opposition attitudes (Pendall 1999).

One critical element of NIMBYism (as reflected in the previous example) is the identification of negative impacts on the community, or the quality of life enjoyed by the NIMBYist. Though Mike doesn't identify what those negative impacts would be, he simply refers to them as "trouble" there is a common litany in this type of opposition. It should be noted, too, that this common litany is not limited to affordable housing development, but is often applied to other types of "locally unwanted land uses".

Bellah et al. interpreted these attitudes as the actions of people afraid that their private sanctuaries (as embodied in their homes and communities) are under threat. Revisionist scholarship on

NIMBYism stresses this “place-protective” element, but seeks to establish the legitimacy of place-attachment and individual self-identity as motivations for actions that attempt to improve public policymaking (see, e.g., Devine-Wright 2008). Writers in this tradition, examine the motives for community-based opposition to various land uses and suggest that these motivations extend beyond racism, classism, and prejudicial attitudes towards lower-income people or people of color (Lake 1993; Gibson 2004; Devine-Wright 2008; Sturzaker 2011). This suggests that the study of movement motivations is important (e.g., Dear and Takahashi; Gaber 1996; Inhaber, 19998; Piller 1991).

According to the revisionist scholars, the NIMBY literature is characterized by an overly simplistic assessment of oppositional motivations. As Ruming et al (2012) argue, NIMBYists are often portrayed as acting on selfish motivations (preservation of their own quality of life, or their own perception of the appropriateness of the proposed land use) in contrast to a more ‘public interest’ perspective that addresses the public good represented by the use. For example, the public good of more affordable housing is ignored by NIMBYists in favor of their own narrow interests of preserving a neighborhood status quo. Scholars in the environmental field especially have tried to recast NIMBY opposition to suggest that local activism on these issues can be in fact be acting in the public good and that can in fact be in contrast to the public officials (Gibson 2004; O’Hare and McClymont 2008). In fact, Gibson (2004, 383) argues that the concept of NIMBY “harbors simple and unsustainable dichotomies between the rational/civic interest on the one hand and the irrational/special interest on the other.”

Given that these disputes are ultimately about land uses, and that land use policies are frequently driven by (if not dominated by) landed interests, leading Lake (1993) to argue that expert or state arguments should not have a higher degree of legitimacy than the arguments of community members. In fact, some research has shown that local opposition to land use proposals coming from the public or private sector can result in better policy outcomes (Gibson 2004 citing McAvoy 1998). Indeed, the new scholars of NIMBY argue that the civic/parochial nature of arguments on either side of a land use proposal should be the subject of research interest, not an assumed element of it (Ruming et al., 2012).

## **2.2. Local officials response and local policy barriers**

The strong objection of community residents to affordable housing can have the effect of making local officials reluctant to support housing proposals. Officials may construct regulatory and land use development policies that have the result of limiting entry of certain population groups. This practice, what is called exclusionary zoning, can be in response either to the discriminatory preferences of their constituents to in accordance with their own prejudicial attitudes. Empirical work has demonstrated the importance of exclusionary motives for local land use decisions (e.g., James and Windsor 1978; Rolleston 1987).

There are additional reasons, however, that local officials are reluctant to aggressively pursue affordable housing. Those reasons relate to the fiscal disincentives for affordable housing built into the local public finance system in the U.S. Local government officials in the United States need to be responsive to a political economy that mandates they generate land development and land values in such a way as to produce local tax revenues that allow them to provide high quality services to the population. Local officials therefore have an incentive to favor developmental

policies that result in high-value land development and job creation. Similarly, local officials have a disincentive to engage in redistributive policy such as the construction of affordable housing (Peterson 1981). This structural, land use development incentive has been the subject of much scholarly research over the years. Local officials' aversion to redistributive policies in favor of developmental ones is due to the reliance of local governments on local property taxes and the need to attract land uses that generate tax revenues rather than service costs. In that context, affordable housing is not a preferred land use. This type of "fiscal zoning" has been a widely acknowledged part of local policy making in the U.S. since the 1970s (see, e.g., White, 1975).

A third potential motive for restrictive development policies, and one that originates in the economics literature is a concern for the negative externalities of any given land use (Rolleston 1987; Pogodzinski and Sass 1994). In the case of housing, this is an attempt "to reduce external costs generated when incompatible uses are developed in proximity to each other (Pogodzinski and Sass 1994).

Not only are local governments wary of initiating their own redistributive policies, they tend to resist mandates from higher levels of government to engage in such policies (Bollens 2003; Hoch 2007). They also guard local prerogatives related to control over land use and see any interference with those prerogatives as a diminution of local power (Ibid.). As Hoch (2007, 96) points out for an Illinois planning requirement, "most municipal officials did not agree with the reasoning behind the mandate, and did the minimum required. A minority refused outright to comply."

Local officials in the U.S. are able to establish a range of impediments to affordable housing throughout local governments' system of land-use regulations and development processes. Indeed, the identification of local barriers to affordable housing has attracted much attention from policy makers at all levels of government. In 1990, the Department of Housing and Urban Development appointed a national commission to examine the extent and nature of local barriers to affordable housing (Kean and Ashley, 1991; Downs 1991). The Commission identified a part of the problem in the 'unintended' consequences of policies that were directed at achieving different objectives. For example, environmental requirements that were designed to protect species, or to protect wetlands, or labor regulations related to minimum wages on federally-subsidized construction projects are in place to achieve non-housing related policy priorities, yet they increase the cost of housing development as a result. Even housing-related regulations including building codes and subdivision regulations are established for reasons that are not related to the construction of affordable housing, but have the effect of driving up costs. Thus, the Commission concludes that at least part of the problem is "a classic conflict among competing public policy objectives" (page 8). But, the commission also noted that "the most potent" source of regulatory barriers to affordable housing is NIMBYism and the resistance of residents to affordable housing development. The Commission identifies the following motives for NIMBY responses, the maintenance of property values, the preservation of 'community character' and way of life, the maintenance of service levels, reducing fiscal impacts, and preserving homogeneity of the population.

Since the 1990s, the federal government has sponsored the Regulatory Barriers Clearinghouse, an on-line repository of best practices in reducing local barriers to low-cost housing (<https://www.huduser.gov/portal/rbc/home.html>).

That local zoning ordinances affect the supply and cost of housing has been demonstrated (see Quigley 2006; Schuetz 2009). As Schuetz (2009; 300-301) summarizes, “Overall, the literature on land use regulations and rental housing suggests that regulations contribute to lower levels of construction, higher rents, and a decrease in the supply of low-cost, low-quality rental housing that constitutes the unsubsidized portion of the affordable housing stock.” Empirical work on this question dates to the 1970s, when the exclusionary zoning practices of suburban governments were a matter of interest to housing activists and to scholars (see, e.g., Burns 1974; Danielson 1976). Branfman et al. (1973) and Shlay and Rossi (1981), for example, estimate the impact of local zoning on residential mobility and economic integration and demonstrate how these regulations can reduce housing options and affect the degree of economic and social inclusion in local communities.

In addition to studies demonstrating the impact of exclusionary zoning on housing, there were studies done of the determinants of restrictive zoning. Rolleston (1987), for example, studied local zoning practices in New Jersey and found that both the fiscal and the exclusionary zoning models explained land use zoning of local governments.

### **3. Policy Responses**

As is clear from the preceding discussion, U.S. housing policy has played a significant role in producing patterns of spatial inequality in metropolitan areas. For most of the 20<sup>th</sup> Century, American housing policy reinforced, if not mandated, racial segregation in housing and facilitated the movement of middle class and affluent whites out of central cities into protected, suburban enclaves of racial and economic homogeneity. Federal policy contributed to this pattern both in what it did through public housing and the FHA program, and in what it did not do for most of the 20<sup>th</sup> Century – explicitly outlaw all forms of discrimination in housing.

It wasn’t until the 1960s, during the considerable foment of the civil rights movement, that the federal government took steps to address racial discrimination in housing. The first, very minor step was an executive order, signed by President John F. Kennedy in 1962, forbidding discrimination in federally-subsidized housing built from that point forward. This order had no impact on private sector housing practices and, as it did not apply to all of the subsidized housing that had been built to that point, had very little impact on the existing geography of race and low-cost housing in cities. In 1968, however, after four consecutive summers of urban rioting, and in the immediate aftermath of the assassination of civil rights leader Dr. Martin Luther King and the rioting that erupted subsequent to that, the U.S. Congress passed the Fair Housing Act. Though limited because of the compromises necessary to attract the votes of southern Democrats, the Fair Housing Act was the first major statement by the federal government that racial discrimination in housing was a problem that needed to be addressed.

The Fair Housing Act focused primarily on creating penalties for private acts of discrimination in the housing market. Much of the Act outlined processes and procedures by which discrimination could be challenged and penalized (Sidney 2003). One small section of the Act, however, also directed the federal government to operate its housing subsidy programs in such a way as to “affirmatively further” the goals of fair housing. Though the Act did not operationalize this phrase and never offered a definition of what it meant, in specific terms, for the implementation of federal

government programs, its meaning has become manifest through the many decisions of U.S. Courts at all levels. Thus, in addition to prohibiting many acts of discrimination in the private housing market, the Fair Housing Act is also understood as directing the federal government to take into account how the operation of its housing subsidy programs, in particular the siting of subsidized developments, affects patterns of racial segregation. This legislative prompt has helped to produce and define a range of policy initiatives that have emerged since the early 1970s to disperse subsidized housing units more broadly and across a wider range of communities.

### **3.1. Dispersing Subsidized Housing Units**

The first efforts by the federal government to change the geography of subsidized housing came, surprisingly, during the administration of Richard M. Nixon. Nixon had been elected seven months after passage of the Fair Housing Act, and he had been elected with large margins in the suburban areas of American metropolitan regions. He appointed a liberal Republican, George Romney, to be his Secretary of the Department of Housing and Urban Development. Romney who was Governor of the State of Michigan and had been Nixon's chief rival for the Republican Party's presidential nomination in the primaries running up to the 1968 election, began implementing the mandate of the Fair Housing Act.

Romney acted quickly and assertively in attempting to bring federally subsidized housing to predominantly White suburban communities. Several initiatives were launched in a short period of time to penetrate these communities. One tool was Operation Breakthrough, begun in 1969 which incentivized the development of affordable, factory-built housing. The program resulted in exactly one suburban project (Bonastia 2006). The Open Communities program was an attempt to use the leverage of federal funding to influence suburban governments to accept subsidized housing. The program conditioned HUD water, sewer and other infrastructure grants on the acceptance of subsidized housing. The agency withheld funding from a handful of localities after they refused subsidized housing (Danielson 1976). When Romney moved to impose the same requirements on the Detroit suburb of Warren, Michigan, the vitriolic response of this working class community ended not only the program, but also Romney's tenure as Secretary of HUD, and ultimately, the federal government's affirmative efforts to force suburban communities to accept federally subsidized housing (Danielson 1976; Bonastia 2006). As Bonastia (2006; 107) reports, "in the wake of Warren, the White House instructed all federal agencies to hold off on pro-residential integration policies until the administration had settled on a uniform policy." Months later the administration announced that it would not pursue "forced integration" and would discontinue the policy of withholding funding from communities that oppose subsidized housing. Nixon was especially sensitive to appeasing a suburban constituency that was partially responsible for his election in the first place, and held the key to reelection hopes. The grand federal experiment in aggressively implementing an expansive view of fair housing by using the influence of federal funding lasted less than two years and produced next to nothing in actual desegregation for the nation's urban areas.

Despite the abortive nature of the federal effort on the issue of regional equity in subsidized housing, the idea was spreading at the local level. Some metropolitan areas were taking the initiative on dispersing subsidized housing. The creation of regional fair share allocation plans in several metro areas opened up the possibility of meaningful dispersal of affordable housing. Specially

constituted regional bodies had authority to review local proposals for federal infrastructures grants. This so-called “A-95 review” power, named for the U.S. Office of Management and Budget circular that outlined this policy, invested in regional bodies the authority to review local applications for federal grants and to recommend them for eventual federal funding. More than 100 federal aid programs and planning grants were covered by A-95 (Listokin 1976). Although originally designed as an environmental review, a 1972 amendment expanded A-95 review to incorporate an examination of the civil rights implications of federally-funded projects. This allowed these regional bodies to accomplish what HUD had backed away from in 1972, the conditioning of federal funds on progress made in regionalizing affordable housing. A-95 review was the basis for several regional “fair share” housing initiatives.

Fair share housing programs attempt to develop rational criteria for the equitable location of subsidized housing across a metropolitan area. In the early 1970s, the cities of Dayton, Ohio, Chicago, Illinois, San Francisco, California, Washington, D.C., and others initiated fair share efforts (Craig 1972; Keating 1994). The obligations of local governments under a fair share plan are often determined through a formula that can take into account many factors, including population and job levels and rates of growth, and the existing distribution of subsidized housing in the region. But these initiatives remained quite rare for two reasons. The first is that they required significant cooperation among local governments within a region. For that cooperation to occur a partnership among local governments or a regional authority was necessary to establish program rules and monitor affordable housing development. Regional authorities are quite rare in the United States and most local governments strongly desire to maintain their policy-making autonomy in the area of housing and land use. Thus, fair share emerged only in exceptional places where these obstacles could be overcome. The second factor limiting the development of fair share programs was the continued resistance of suburban residents (and their elected officials) to the creation of subsidized housing in their communities. In an analysis of the fair share initiative in Dayton, Ohio, Craig (1972) describes how the racial and class divisions of American metropolitan areas mitigate against the success of fair share housing efforts. She documents both the strong resistance to subsidized housing in white suburbs, and the equally fierce resistance in the few middle income black suburban neighborhoods that existed at the time. Elected officials who backed the fair share plan lost reelection campaigns, and two counties and ten municipalities considered withdrawing from the regional governance body that was responsible for the program.

### **3.2. Local planning initiatives**

Because of the federal government’s reticence in getting involved in suburban housing efforts, state and local governments have adopted a range of approaches. Perhaps the least interventionist strategy is one that simply focuses on planning for low- and moderate-income housing. Such planning approaches typically establish a framework for local governments to produce plans that address housing needs, though they typically do not supplement such requirements with monitoring or sanctions to enforce compliance. Fifteen states in the U.S. require local governments to produce housing plans, though not all of them set this requirement in the context of meeting an established regional need (Musolf-Ramsey 2017). One of the states to do so, however, is California. The State’s law dates to 1967. The regional need is established by regional planning bodies. The California planning requirement, however, carries with it no penalties for non-compliance, and the planning requirements typically do not translate into active local efforts to build affordable housing.

Lewis (2003, 2005) found that meeting the state planning requirement had no impact on the change in total housing units or multifamily housing units. Musolf-Ramsey (2016) analyzed the housing production of California cities between 1991 and 2005 and found that cities with compliant housing plans produced more market rate housing than other cities. These same cities, however, only met a portion of their low-income housing goals in the aggregate only 37% of low-income housing goals were met by California communities during this time period. However, compared to municipalities that did not have approved housing plans, compliant cities produced 2.3% more low-income housing, and slightly less (.22% less) market rate housing.

### **3.3. State override initiatives**

Some states have created laws that are aimed at overcoming the tendency of local governments to use land use controls to limit affordable housing development. These laws typically allow the developers of an affordable housing project to appeal a negative decision by local government related to approval of a proposed housing development. These laws provide a means of overriding local decisions where those decisions have the effect of limiting affordable housing development. The State of Massachusetts was the first to pursue this policy strategy, enacting a program (that would later be known as the “Chapter 40B” program) that established a system of state review of local affordable housing decisions. The objective of the law was to see that all municipalities in the state would get to a point where at least 10% of the housing stock was subsidized housing for low- and moderate-income households. For cities that had not met that threshold, their decisions on individual affordable housing proposals were subject to state review. Importantly, at the review stage the burden of proof was on the local government to demonstrate that their decision to deny the housing proposal was in service of “a valid health, safety, environmental, design, open space, or other local concern” that outweighed the regional need for affordable housing (Krefetz 2011; 72). Municipalities that have met the 10% threshold are immune from such appeals and overrides.

The states of Connecticut and Rhode Island enacted similar laws in 1989 and 1991. Both states also use the 10% threshold to immunize local governments from possible override of local decisions. In Rhode Island the law created a State Housing Appeals Board to review cases in which low- and moderate-income housing was denied by local governments. Only 39 municipalities exist within the State of Rhode Island, and as of 2010, 18 had met the 10% threshold and are no longer subject to the appeals process. The municipalities that have met the threshold tend to be urban rather than suburban, and have more dense land use patterns, small white populations, and lower median incomes (Bratt 2012). Among municipalities that are subject to the Appeals process, the production of low and moderate-income housing is positively correlated with a larger percentage of white residents, suggesting that the program is spurring development in the types of communities that have been exclusionary in the past. Cowan (2006) found that after the adoption of these override laws in Connecticut and Rhode Island, higher rates of affordable housing development occurred than otherwise would have. At the same time, however, among municipalities that did produce affordable housing, higher rates of affordable housing development occurred in municipalities with relatively more minority households and fewer affluent households.

In the State of Illinois, a 2003 law allowed for appeals of local decisions to deny affordable housing proposals if the municipality has not met a threshold of 10% affordability within its housing stock

(Hoch 2007); Musolf-Ramsey 2017). One study of compliance with the Illinois law exists (Hoch 2007), but the study does not assess the impact of these plans on actual housing production.

### **3.4. Dispersal and Housing Vouchers**

In 1974, the federal government created another means by which dispersal might be achieved. Prevailing upon suburban governments to build subsidized housing in significant numbers had proven too difficult for both the federal and local governments. The creation of household-based subsidies in the form of housing vouchers might allow individual families to access affordable housing in suburban areas and do so without attracting the attention of opponents. The 1974 Housing and Community Development Act created the Section 8 program, which later evolved into the Housing Choice Voucher (HCV) program. One of the main rationales for the program was the belief that families could achieve a greater level of dispersion by using vouchers in the private market than developers would be able to accomplish by getting approvals from local governments to develop affordable housing projects. This proved to be true but only marginally so. Though voucher holders occupy a greater range of locations than do residents of other forms of subsidized housing, a more generalized dispersion of voucher holders into white, middle class, suburban areas has not occurred (Pendall 2000).

Although the normal operation of the federal voucher program has not resulted in widespread dispersion of subsidized households, the program has been used to create special mobility programs in which special efforts are made (or required) to get voucher holders to move to low-poverty or racially desegregated neighborhoods. These programs are a major element of “second generation” dispersal programs in the U.S. (Goetz 2003). In these special mobility programs households are required to move to particular neighborhoods that would maximize the dispersal effect. In some cases these programs are mandated by Court rulings, and in other cases they are the result of legislative initiative. The most well-known of these include the Gautreaux mobility program in Chicago which emerged from the Court ruling in *Gautreaux v. HUD*, and the Moving to Opportunity (MTO) program, created by Congress in 1992.

Though these voucher-based mobility programs remain an important element in the dispersal efforts of American public policy, their success depends on the initiative and ability of individual families and the willingness of private sector landlords to lease units to such families. Our concern in this study is to explore the conditions under which local governments make efforts to accept the development of subsidized and low-cost housing. This research question invokes a particular constellation of issues, including how local governments make land-use decisions, how the development of affordable housing is incentivized or mandated by higher levels of government, the array of policy options available to local governments to accept or resist this type of housing, and the dynamics of local opposition to affordable, subsidized housing. These concerns lead us to focus on programs that mandate local governments to produce such housing, so that we may exploit the variation in local response to highlight the conditions that are associated with greater and lesser degrees of compliance.

## **4. Variation in local government support for affordable housing: Three programs**

In the U.S., we focus our analysis on three programs. The Minneapolis – St. Paul metropolitan area in Minnesota is one of the very few regions in the U.S. that has had a sustained regional approach to affordable (Goetz 2003). The region has a metropolitan-wide planning agency, the Metropolitan Council that oversees the regional approach. The 1976 state law that produced the effort required all communities within the metropolitan region to meet their share of the regional need for affordable housing. In 1996, the state created the mechanism for monitoring local efforts, thus providing an opportunity to examine the variation in compliance by the 140 municipalities within the region. What the fair share targets are for each community have been determined in various ways over the 41 years of the program. The second program we examine is the “Chapter 40B” program in Massachusetts, named after the section of state law that authorizes the program. The law was enacted by the state legislature in 1969 and it was designed to ensure a greater and more even spread of subsidized housing in communities throughout the state. The program has a simple structure – it requires all municipalities to achieve a minimum of 10% of their housing stock as subsidized, low- and moderate-income housing. Municipalities that do not achieve that goal are subject to state oversight of their land-use discretion related to subsidized housing. The third program we examine is the fair share program of the State of New Jersey. This program is the result of a State Supreme Court ruling in the Mt. Laurel cases of the 1970s and 1980s, in which the Court ruled that the provision of affordable housing is an obligation of local governments under the State Constitutional requirement that local governments provide for the general welfare of residents. This mandate was supported by passage of the New Jersey Fair Housing Act in 1984, creating an agency and infrastructure for identifying the local fair share housing obligations of all municipalities in the State and programmatic initiatives for the achievement of housing requirements.

#### **4.1. Fair Share Housing in the Minneapolis-St. Paul Metropolitan Area**

The 13-County Minneapolis-Saint Paul metropolitan area (often referred to as the “Twin Cities”) is the 15<sup>th</sup> largest in the United States with a population of over three million. Though the city of Minneapolis lost population during the 1960s and 1970s, it stabilized in the 1980s and has been growing again since then. The city remains predominantly white, non-Hispanic, but significantly less so than it was in 1980. The entire metropolitan area is becoming more diverse racially and ethnically. In 2010, roughly 24% of the region’s population consisted of people of color. The region boasts a healthy, growing economy, a relatively high standard of living, and a high quality of life. The region ranks highly among American metropolitan areas on many indicators of social and economic well-being (Gauto 2012).

The regional economic success, however, has occurred very unevenly. Non-downtown neighborhoods, primarily those surrounding the core and those with larger minority populations, have not always shared in the economic boom. Furthermore, the relatively high educational achievements in the region, the high rates of employment, and the relatively high incomes have not been shared by people of color. In fact, the region suffers from some of the greatest racial disparities in socio-economic outcomes of all U.S. metropolitan areas (Gauto 2012). As the 1990s began, the Twin Cities region had the sixth highest level of wealth disparity between central cities and wealthy suburbs among the 25 largest metropolitan areas in the country (Goetz 2003). As in most American cities, poverty in Minneapolis and St. Paul is highly concentrated in minority communities and minority communities are highly concentrated in the central cities. As the 1990s

began, minorities in Minneapolis and St. Paul were more likely to live in poverty than were minorities in any other major metropolitan area in the country (Draper 1993). Despite the overall well-being of the region, the inner-cities of Minneapolis and St. Paul suffered from high rates of poverty, and a sharp increase in violent crime during the 1990s. Indeed, in the middle of the 1990s, the homicide rate in Minneapolis far exceeded that of New York City.

In 1967, the Minnesota State legislature created the Metropolitan Council of the Twin cities to guide regional development. In 1971 the legislature created a regional tax-base sharing program, unique in the country that shifted tax revenues from high capacity communities to lower revenue municipalities. The legislature then added the Land Use Planning Act in 1976. This trio of legislative actions established the Twin Cities as a national leader in regional governance and in regional approaches to land development issues. The region's Metropolitan Council supervised affordable housing efforts by suburban communities since 1975. Passage of the Minnesota Land Use Planning Act in that year led to the development of a 'fair share' housing program. Communities were assigned an affordable housing obligation on the basis of a formula that took into account current and project population and employment figures as well as the existing distribution of subsidized units. Under this system the spatial arrangement of subsidized units in the region changed dramatically. Over an eight-year period the percentage of the metro area's subsidized housing located in the two-central cities of Minneapolis and Saint Paul fell from 81% to 59% (Goetz 2003).

One study of the first 25 years of implementation of the fair share planning program indicates that the inconsistent commitment to the fair share goals by local governments and the regional oversight body led to very disappointing production of affordable housing (Goetz, Chapple, and Lukermann 2003). The authors found that for every 100 acres of land that had been set aside for low-cost housing, only six contained new, low-cost housing 25 years later. Indeed, the collapse of the program was so complete that many local planners were unaware of the housing requirements contained in the Land Use Planning Act.

The fair share approach fell into such disuse that by 1995 the Minnesota legislature created another approach to meeting the region's need for affordable housing. The legislature created a voluntary system of negotiated housing goals in a program called the Livable Communities Act (LCA). In an era of considerably less enthusiasm for regional direction of local housing strategies, each individual community negotiated with the Metropolitan Council a set of housing goals loosely based on benchmarks that were themselves based on prevailing market factors (Goetz 2003). As a voluntary program, suburbs were enticed to join by being provided access to three funds established by the legislature, a Tax Base Revitalization Account for brownfield cleanup and redevelopment, a Livable Communities Demonstration Account to support development near transit hubs, and a Local Housing Incentives Account to fund affordable housing projects. Enthusiasm for building affordable housing, however, was so tepid among communities and the Metropolitan Council's approach to negotiation so accommodating, that the aggregate outcome of negotiations was an actual decline in affordable units region-wide as a percentage of the total housing stock (Goetz 2003).

The LCA governed regional affordable housing policy for 15 years, from 1995 to 2010. Though voluntary, the actual requirements of the program (the goals negotiated with the Metropolitan

Council) turned out to be so limited that virtually all communities signed on to participate in the program (and thus gain access to the three pools of funding). The experience of the region over this 15-year time frame provides an opportunity to examine the relative importance of exclusionary or fair-share behavior on the part of suburban communities in response to a region-wide affordable housing initiative.

Although the Minneapolis-Saint Paul effort has been studied to determine the overall impact of the program, it has not been studied to determine why some communities complied at a higher level than others.

#### **4.2. Chapter 40B and Affordable Housing Development in Massachusetts**

Advocacy in Massachusetts to ‘open up’ suburban communities to more subsidized housing began at the state legislature in 1967 (Krefetz 2001). Activists identified exclusionary local land use regulations as chief obstacle to a more equitable distribution of subsidized housing in the state. At the time the law was passed in 1969, only Boston and two other communities in the entire state had subsidized housing in excess of 10% of the housing stock. None of the suburban communities in the Boston region met the threshold. The architects of the law sought to override the land use decisions of local government and the restrictive and exclusionary land regulations that made building subsidized, affordable housing difficult.

At a time of heightened political awareness of racial disparities, one-year after passage of the federal Fair Housing Act, the Massachusetts legislature enacted a law that established a procedure whereby local decisions regarding subsidized housing would be subject to supra-local review. The law, which came to be known as Chapter 40B, created a state-level Housing Appeals Committee (HAC) that could review and overturn local government denials of subsidized housing applications made by (public and private) developers. Communities were immune from the appeals process if at least 10% of their housing stock was subsidized housing. This established 10% as the minimum threshold goal for local governments. Local prerogatives regarding land use decisions have a strong tradition in American government. As such, the Chapter 40B represents an unusual approach to dispersing subsidized housing (although one that would be copied in at least two other cases – the State of Rhode Island and the State of Connecticut – in the years following passage of Chapter 40B). The appeal process is only triggered when a developer makes a proposal for building subsidized housing that is denied by a local government that has not met the threshold.

The program has survived a number of legislative attacks as opponents have tried to weaken or eliminate the program frequently since its original passage. In 2010, a ballot initiative was presented to the state’s voters that would have repealed Chapter 40B. The initiative was rejected by 58% of those who voted, indicating strong popular support for the program (Bratt 2012). The record indicates that the program worked in the way intended. In the first 25 years of the program the HAC overturned 76 local decisions denying approval of affordable housing proposals out of 94 appeals that were heard (Krefetz 2001). It quickly became clear to local governments that if they denied permit applications from developers proposing affordable housing, their decision was likely to be reversed by the State. In response, the rate at which local governments denied the applications of affordable housing developers declined over time and negotiation between developers and local governments became more common (Ibid). In the first 25 years of the

program the number of cities meeting the 10% threshold increased from 3 to 23, the number of cities with no subsidized housing at all declined from 173 to 55.

The most recent analysis of Chapter 40B finds that over 58,000 units have been developed pursuant to the appeals process (Bratt 2012). Affordable housing built through the process “is more often produced in municipalities with greater densities and higher median incomes, while production is less often associated with municipalities with larger white populations” (Bratt 2012, XI).

#### **4.3. The Mount Laurel Case and Fair Share Housing in New Jersey**

Mount Laurel, New Jersey is a predominantly white, middle class suburb of Philadelphia. In 1971 Mount Laurel officials denied a low-income housing proposal because it violated the community’s low-density zoning policies. The local chapters of the NAACP filed suit in conjunction with the developers, alleging that the town’s zoning regulations systematically denied low-cost housing opportunities and excluded low-income families and minorities. The case made its way to the State of New Jersey Supreme Court where, in 1975, the judges ruled in favor of the plaintiffs (see the account in Kirp, Dwyer, and Rosenthal 1995). The Court ruled that Mount Laurel, and by extension all communities in New Jersey had an obligation to provide for their fair share of the regional need for low-cost housing. Mount Laurel and other communities were ordered to rid their zoning policies of regulations that had the effect of limiting low- and moderate-income housing construction. The Court reasoned that the reduction or the elimination of the regulatory barriers that New Jersey communities had erected against affordable housing would unleash a wave of low- and moderate-income housing development. After several years, however, it was clear that merely eliminating regulatory barriers was not enough to produce low-income housing units in reluctant suburban areas. So in 1983, the New Jersey Supreme Court handed down another decision (which came to be known as *Mt. Laurel II*) that ruled that each municipality in the state had an affirmative obligation to build affordable housing in order to meet their share of regional needs. In order to guide the development of fair share, the Court instructed lower courts to develop a formula for calculating each community’s affordable housing goals. The Court also authorized the so-called “builder’s remedy,” the right of developers to sue to challenge the land use decisions of municipalities that did not have an approved fair share plan in place.

In response to the Court’s initiative, the New Jersey legislature in 1985 enacted the New Jersey Fair Housing Act. The Act created the Council on Affordable Housing (COAH) to develop a means of calculating fair share obligations of local government, approving local housing plans, and monitoring compliance with fair share housing goals (Kinsey 2011). The housing plans of local governments had to address both present and future need for affordable housing. The plans generally did so by zoning for “inclusionary developments” that required that 20% of new housing development be affordable to low- and moderate-income households. Municipalities that had an approved plan in place, a plan that would accommodate its fair share housing obligation, was immunized for the builder’s remedy lawsuits. COAH created fair share goals for periods of six years. Its first cycle covered 1987-1993, and the second round was from 1993-1999. The legal decision by the State Supreme Court had in effect created a statewide system of affordable housing by mandating local government’s reform their restrictive land use regulations.

The Court’s decision and its subsequent actions in developing the fair share approach were vehemently opposed by local governments and conservative politicians from the very beginning.

It was, in fact, the truculence of local officials and their foot-dragging in changing local regulations that led the Court in 1983 to take on the task of creating a statewide system. Opposition to the system, however, has endured. Republican governors have attempted to undermine the system over the years. Under a Republican Governor in 1999, COAH was late in publishing the third round of fair share obligations. In fact, COAH did not issue guidelines for the program until 2008, and when they did the State Supreme Court invalidated them because they did not follow the requirements of the original Mount Laurel decisions. In 2015, with COAH still not providing guidance to local governments (and with New Jersey's executive branch under the control of a Governor who vowed to dismantle the State's fair share system) the State Supreme Court has once again asked the lower courts to decide on a case-by-case basis, how much affordable housing should be developed by municipalities.

There has been remarkably little research done on the impact of the Mount Laurel program. This is, in part, due to the difficulties of gathering data on the number of units produced as a result of the case or on occupants of the housing that was developed as a result of the case. The only systematic analysis dates to 1997 (Wish and Eisdorfer, 1997). The 1997 did not address the issue of municipal compliance but rather looked at the characteristics of residents. The authors found that most (81%) suburban units were occupied by white households. In the central cities of New Jersey, over 90% of assisted units are occupied by people of color.<sup>90</sup> The data also show that very few of the occupants of Mount Laurel housing had relocated to suburban areas from central city neighborhoods. Thus, the desegregation impacts of the program had, through 1997, produced very disappointing results.

## **5. Factors affecting local government performance in providing affordable housing**

Previous research on the experience of local governments' support of affordable housing provides some testable hypotheses. First, research and history has shown that in some cases local government officials attempt to limit affordable housing development in order to achieve social and economic exclusion. The motive is typically to preserve racial or class homogeneity within a community and to limit either people of color or low-income households, or both. Thus, the *social exclusion hypothesis* predicts that local officials in predominantly white or in more affluent communities will be more resistant to affordable housing development. This may make these municipalities less compliant with the housing mandates of higher levels of government as evidenced by lower rates of affordable housing development compared to other communities.

An alternative to the exclusion hypothesis is the expectation that municipalities that already have large populations of low-income households or people of color will conclude that they have already done their part in providing affordable housing and thus will perform at lower levels than more affluent communities or municipalities that are predominantly white. This might be called the 'compensatory' hypothesis. Here the reluctance to build or accept low-cost social housing originates in the sense among local officials and residents that a community must compensate for its previous inclusionary actions and allow or force other communities to step forward to meet the

---

<sup>90</sup> Wish and Eisdorfer note that the units they studied that are located in central cities are not all the result of the Mount Laurel program. This is not the case for suburban areas where 100% of the units can be considered Mount Laurel units.

social obligation of housing lower-income people. In this case, we would expect to see greater reluctance to build or accept social housing among communities that are lower income, or that have more people of color or immigrants. The dynamic driving the actions of local officials in this scenario, as in the social exclusion hypothesis, is a set of racial- or class-based attitudes, but the effect occurs in the opposite direction. Communities that have more low-income households, or more people of color, will be less compliant with supra-local mandates related to affordable housing.

A third hypothesis reflects the possibility that local officials are acting in response to the fiscal disincentives associated with low-cost housing. Here local officials are concerned primarily about the high service needs of lower-income households and the limited tax revenue potential of low-cost housing. Officials are acting, according to this hypothesis, on their public fiduciary responsibilities, rather than as a result of the desire to exclude certain populations. Here, we would expect that local fiscal variables would be important in predicting the degree of affordable housing compliance among municipalities. As with the social factors described above, it is possible to posit two alternative hypotheses. The first is that communities that have relatively higher degrees of fiscal strength will attempt to protect their advantage by limiting their exposure to lower-cost housing. Functionally, this is similar to the exclusionary hypothesis in which communities that have limited affordable housing development in the past will continue to do so even under mandate from higher levels of government. Alternatively, we might expect that communities with relatively lower fiscal health will attempt to limit further development (like affordable housing) that would impose fiscal costs. Lewis (2002) argues that it is reasonable to expect “that low-income cities may be less likely to support apartment development, lest they be overwhelmed with additional lower-income residential populations with high service burdens.” Thus, hypotheses 3 and 4 can be called the *fiscal exclusion hypothesis* and the *fiscal compensation hypothesis*.

These constitute the hypotheses of chief theoretical interest in this study. There are, however, other factors that need to be considered as part of an explanation of municipal compliance with housing mandates from higher levels of government.

## Sources

- AMG Realty Co. v. Warrant Township, 504 A. 2d 692 (NJ: Superior Court, Law Div, 1984).
- Baer, William C. "The Evolution of Local and Regional Housing Studies." *Journal of the American Planning Association*, 52.2 (1986): 172-184.
- Bellah, Robert N., Richard Madsen, William M. Sullivan, Ann Swidler, and Steven M. Tipton. 1985. *Habits of the heart: Individualism and commitment in American life*. New York: Harper Row.
- Bogart, William T. "What Big Teeth You Have!": Identifying the Motivations for Exclusionary Zoning." *Urban Studies* 30.10 (1993): 1669-1681.
- Boger, John Charles, 1996. "Toward Ending Residential Segregation: A Fair Share Proposal for the Next Reconstruction," in John Charles Boger and Judith Welch Wegner, editors, *Race, Poverty, and American Cities*, (Chapel Hill, NC: The University of North Carolina Press), pages 389-431.
- Bollens, Scott A. 2003. "In through the back door: Social equity and regional governance." *Housing Policy Debate* 13 (4): 631-657.
- Bonastia, Christopher. 2006. *Knocking on the Door: The Federal Government's Attempt to Desegregate the Suburbs*. Princeton, NJ: Princeton University Press.
- Bratt, Rachel G. 2012. *Overcoming restrictive zoning for affordable housing in five states: Observations for Massachusetts*. Medford, MA: Tufts University, Department of Urban and Environmental Policy and Planning. <https://www.chapa.org/sites/default/files/Bratt-OvercomingRestrictiveZoningExecutiveSummary.pdf>.
- Burns, Michael M. "Class Struggle in the Suburbs: Exclusionary Zoning against the Poor." *Hastings Constitutional Law Quarterly* 2 (1974): 179.
- Bush-Baskette, Stephanie, Kelly Robinson, and Peter Simmons. 2011. "Residential and social outcomes for residents living in housing certified by the New Jersey Council on Affordable Housing." *Rutgers Law Review* 63 (3): 879-904.
- Cohen, Rebecca. 2011. *The Impacts of Affordable Housing on Health: A Research Summary*. Washington, D.C.: The Center for Housing Policy.
- Cohen, Rebecca, and Keith Wardrip. 2011. *Should I Stay or Should I Go? Exploring the Effects of Housing Instability and Mobility on Children*. Washington: D.C.: The Center for Housing Policy.
- Cowan, Spencer 2006. "Anti-snob land use laws, suburban exclusion, and housing opportunity." *Journal of Urban Affairs* 28 (3): 295-313.
- Craig, Lois, 1974. "The Dayton Area's 'Fair Share' Housing Plan Enters the Implementation Phase." In George Sternlieb and Virginia Paulus, editors, *Housing 1971-1972: An AMS Anthology*. (New York: AMS Press). Pages 130-139.
- Danielson, Michael N. "The politics of exclusionary zoning in suburbia." *Political Science Quarterly* 91.1 (1976): 1-18.

- Davison, Gethin, Crystal Legacy, Edgar Liu, Hoon Han, Peter Phibbs, Ryan van den Nouwelant, Michael Darcy, and Awais Piracha, 2013. *Australian Housing and Urban Research Institute Final Report Series 211*: 1-173.
- Dear, Michael, 1993. "Understanding and overcoming the NIMBY syndrome." *Journal of the American Planning Association* 58, 288-300.
- Dear, Michael, and Lois Takahashi, 1997. "The changing dynamics of community opposition to human service facilities." *Journal of the American Planning Association*, 63, 79-94.
- Devine-Wright, Patrick, 2011. "Place attachment and public acceptance of renewable energy: A tidal energy case study." *Journal of Environmental Psychology* 31 (4): 335-343.
- , 2009. "Rethinking NIMBYism: The Role of Place Attachment and Place Identity in Explaining Place-Protective Action." *Journal of Community & Applied Social Psychology* 19 (6): 426-441.
- Devitt, Jennifer. 2005. "Illinois' affordable housing planning and appeal act: An indirect step in the right direction: A survey of housing appeals statutes." *Washington University Journal of Law and Policy* 18: 267-290.
- Downs, Anthony, 1991. "The Advisory Commission on Regulatory Barriers to Affordable Housing: Its Behavior and Accomplishments." *Housing Policy Debate* 2 (4): 1095-1137.
- Dreier, Peter, John Mollenkopf, and Todd Swanstrom. 2001. *Place matters: Metropolitcs for the twenty-first century*. Lawrence, KS: University Press of Kansas.
- Duke, Joanna, 2010. "Exploring Homeowner Opposition to Public Housing Developments." *Journal of Sociology and Social Welfare* 37 (1): 49-
- Fisher, Lynn M., and Nicholas J. Marantz. 2015. "Can state law combat exclusionary zoning? Evidence from Massachusetts." *Urban Studies* 52 (6): 1071-1089.
- Gaber, Sharon Lord. 1996. "From NIMBY to fair share: The development of New York City's municipal shelter siting policies, 1980-1990." *Urban Geography* 17 (4), 294-316.
- Gauto, Victor. 2012. "Urban competitiveness and the Twin Cities metropolitan area." *CURA Reporter* 42 (2): 3-8.
- Gibson, Timothy A., 2005. NIMBY and the civic good. *City and Community* 4: 381-401.
- Goering, John. 2003. "Political Origins and Opposition." In *Choosing a Better Life? Evaluating the Moving to Opportunity Social Experiment*, edited by John Goering and Judith D. Feins, 37-58. Washington, D.C.: Urban Institute Press.
- Goetz, Edward G. 2013. *New Deal Ruins: Race, economic justice, and public housing policy*. Ithaca, NY: Cornell University Press.
- , 2003. "Housing dispersal programs." *Journal of Planning Literature*, 18 (1): 3-16.

- , 2003. *Clearing the Way: Deconcentrating the Poor in Urban America*. Washington, D.C.: Urban Institute Press.
- , 2000. Fair share or status quo? The Twin Cities Livable Communities Act. *Journal of Planning Education and Research*, 20 (1): 37-51.
- , Karen Chapple, and Barbara Lukermann (2003) "Enabling exclusion: The retreat from fair share housing in the implementation of the Minnesota Land Use Planning Act." *Journal of Planning Education and Research*, 22 (3): 213-225.
- Haar, Charles, 1996. *Suburbs Under Siege: Race, Space, and Audacious Judges*. (Princeton: Princeton University Press).
- Hoch, Charles. 2007. "How plan mandates work." *Journal of the American Planning Association* 73(1): 86-99.
- Iglesias, Tim, 2002. "Managing Local Opposition to Affordable Housing: A New Approach to NIMBY." *Journal of Affordable Housing & Community Development Law* 12(1): 78-122.
- Ihlanfeldt, Keith R. "Exclusionary land-use regulations within suburban communities: A review of the evidence and policy prescriptions." *Urban Studies* 41.2 (2004): 261-283.
- Kean, Thomas H., and Thomas L. Ashley. 1991. *Not In My Back Yard: Removing Barriers to Affordable Housing*. Washington, D.C.: The Advisory Commission of Regulatory Barriers to Affordable Housing.
- Keating, W. Dennis, 2004. "Inclusionary and Fair Share Housing in the United States: The Case of the Massachusetts Anti-Snob Zoning Act (1969-2004). *Paper presented at the ACSP Conference*, Portland, OR, October 22, 2004.
- , 1994. *The Suburban Racial Dilemma: Housing and Neighborhoods*. Philadelphia: Temple University Press.
- Kinsey, David N. "The growth share approach to Mount Laurel housing obligations: Origins, hijacking, and future." *Rutgers Law Review* 867-878.
- Kirp, David L., John P. Dwyer, and Larry A. Rosenthal, 1995. *Our Town: Race, Housing, and the Soul of Suburbia*. (New Brunswick, NJ: Rutgers University Press).
- Kolko, Jed. 2015. "How suburban are big American cities?" <https://fivethirtyeight.com/features/how-suburban-are-big-american-cities/>.
- Krefetz, Sharon Perlman. 2001. "The impact and evolution of the Massachusetts Comprehensive Permit and Zoning Appeals Act: Thirty years of experience with a state legislative effort to overcome exclusionary zoning." *Western New England Law Review*, Symposium, 61-110.
- Lake, Robert W. 1993. "Rethinking NIMBY" *Journal of the American Planning Association* 59, 878-93.
- Lake, Robert W. 1996. "Volunteers, Nimbys, and Environmental Justice: Dilemmas of democratic practice." *Antipode* 28 (2), 160-174.

- Lewis, Paul G. 2005. "Can state review of local planning increase housing production?" *Housing Policy Debate* 16 (2): 173-200.
- . 2003. *California's Housing Element Law: The issue of local noncompliance*. San Francisco: Public Policy Institute of California.
- . 2002. "Offering incentives for new development: The role of city social status, politics, and local growth experiences." *Journal of Urban Affairs* 24 (2): 143-157.
- Listoken, David, 1976. *Fair Share Housing Allocation* (New Brunswick, NJ: Center for Urban Policy Research, Rutgers University).
- Lovejoy, Ellen, 1992. "Mount Laurel Scorecard." *Planning*, 58.5: 10 - 14.
- Martineau, Pamela, 1998. "Resisting Low-Income Housing." *Journal of Housing & Community Development* 55.5: 8-.
- Matthews, Peter, Glen Bramley, and Annette Hastings, 2014. "Homo-Economicus in a Big Society: Understanding Middle-class Activism and NIMBYism towards New Housing Developments." *Housing, Theory and Society*, 32 (1): 54-71.
- McAvoy, Gregory E. 1998. "Partisan probing and democratic decision making: Rethinking the NIMBY syndrome." *Policy Studies Journal* 26(2), 274-293.
- McClymont, Katie, and Paul O'Hare, 2008. "We're not NIMBYS! Contrasting local protest groups with idealised conceptions of sustainable communities." *Local Environment*, 13(4), 1-15.
- Meyer, Stephen Grant. 2001. *As long as they don't move next door: Segregation and racial conflict in American neighborhoods*. New York: Rowman & Littlefield.
- Mitchell, J. L. 2004. "Will empowering developers to challenge exclusionary zoning increase suburban housing choice?" *Journal of Policy Analysis and Management* 23 (1): 119-134.
- Musolf-Ramsey, Darrel. 2017. "State mandates, housing elements, and low-income housing production." *Journal of Planning Literature* 32 (2): 117-140.
- . 2016. "Evaluating California's Housing Element law, housing equity, and housing production (1990-2007)." *Housing Policy Debate* 26 (3): 488-516.
- Nguyen, Mai Thi, Victoria Basolo and Abhishek Tiwari, 2013. "Opposition to Affordable Housing in the USA: Debate Framing and the Responses of Local Actors." *Housing, Theory and Society*, 30 (2): 107-130.
- Oakley, Deidre 2002. "Housing homeless people: Local mobilization of federal resources to fight NIMBYism" *Journal of Urban Affairs*, 24(1), 97-116.
- Pendall, Rolf, 1999. "Opposition to Housing: NIMBY and Beyond." *Urban Affairs Review* 35 (1): 112-136.

- , 2000. "Why Voucher and Certificate Users Live In Distressed Neighborhoods." *Housing Policy Debate* 11.4: 881-910
- Pogodzinski, J.M., and Tim R. Sass, 1994. "The Theory and Estimation of Endogenous Zoning." *Regional Science and Urban Economics* 24: 601-630.
- Roisman, Florence Wagman. 2001. "Opening up the suburbs to racial integration: Lessons for the 21st Century." *Western New England Law Review*, Symposium, 173-221.
- Rolleston, Barbara Sherman. "Determinants of restrictive suburban zoning: An empirical analysis." *Journal of Urban Economics* 21.1 (1987): 1-21.
- Ruming, Kristian, Donna Houston and Marco Amati, 2012. "Multiple Suburban Publics: Rethinking Community Opposition in Sydney." *Geographical Research*, 50 (4): 421-435.
- Schill, Michael H., 2002. "Regulatory Barriers to Housing Development in the United States." *Land Law in Comparative Perspective* 101
- Schively, Carissa, 2007. "Understanding the NIMBY and LULU Phenomena: Reassessing Our Knowledge Base and Informing Research." *Journal of Planning Literature* 21 (3): 255-266.
- Schuetz, Jenny, 2009. "No Renters in My Suburban Backyard: Land Use Regulation and Rental Housing." *Journal of Policy Analysis and Management* 28.2: 296-320.
- Schuetz, Jenny. 2008. "Guarding the town walls" Mechanisms and motives for restricting multifamily housing in Massachusetts." *Real Estate Economics* 36(3): 555-586.
- Sidney, Mara S. 2003. *Unfair Housing: How National Policy Shapes Community Action*. Lawrence, KS: Kansas University Press.
- Smith, E., and Marquez, M. 2000. "The other side of the NIMBY syndrome," *Society & Natural Resources* 13, 273-280.
- Stonefield, Sam. 2001. "Affordable housing in suburbia: The importance but limited power and effectiveness of the state override tool." *Western New England Law Review*, Symposium, 3-34.
- Sturzaker, John, 2010. "The Exercise of Power to Limit the Development of New Housing in the English Countryside." *Environment and Planning A* 42 (4): 10001-1016.
- Sturzaker, John, 2011. "Can Community Empowerment Reduce Opposition to Housing? Evidence from Rural England." *Planning Practice & Research* 26 (5): 555-570.
- Takahashi, L. 1997. "The socio-spatial stigmatization of homelessness and HIV/AIDS: Toward an explanation of the NIMBY syndrome," *Social Science and Medicine*, 45, 903-914.
- Takahashi, L. 1998. *Homelessness, AIDS, and Stigmatization: The Nimby Syndrom I the United States at the End of the Twentieth Century* (Oxford: Clarendon Press).
- Tighe, J. Rosie, 2010. "Public Opinion and Affordable Housing: A Review of the Literature." *Journal of Planning Literature* 25 (1): 3-17.

- Tondro, Terry J. 2001. "Connecticut's affordable housing appeals statute: After te years of hope, why only middling results?" *Western New England Law Review*, Symposium, 223-272.
- U.S. Commission on Civil Rights, Housing: 1961 *Commission on Civil Rights Report* (Washington, D.C.: Government Printing Office, 1961).
- Watson, Nicole Elsasser, Barry L. Steffen, Marge Martin, and David A. Vandenbroucke. 2017. *Worst Cased Housing Needs: 2017 Report to Congress*. (Washington, D.C.: U. S. Department of Housing and Urban Development.
- Wilkerson, Isabel, 2011. *The warmth of other suns: The epic story of America's great migration*. New York: Vintage.
- Wilton, R.D. 2002 "Colouring special needs: Locating whiteness in NIMBY conflicts." *Social & Cultural Geography* 3, 303-321.
- Wish, Naomi Bailin, and Stephen Eisdorfer. 1997. "The impact of Mount Laurel Initiatives: An analysis of the characteristics of applicants and occupants." *Seton Hall Law Review* 27: 1268-1337.
- Wolsink, M. 2006 "Invalid Theory Impedes Our Understanding: A Critique on the Persistence of the Language of NIMBY." *Transactions of the Institute of British Geographers*, 31 (1): 85-91.
- Yang, Rebecca, and Paul A. Jargowsky. 2006. "Suburban development and economic segregation in the 1990s." *Journal of Urban Affairs* 28 (3): 253-273.
- Yarzebinski, J. 1992. "Handling the 'Not in My Backyard' syndrome: A role for the economic development organization." *Economic Development Review*, 10, 35-45.

## Chapitre 5. Compliance with affordable housing incentives in the Massachusetts program

Across these decades the concern has been that more affluent and white communities have not received their fair share, or in many cases, *any* subsidized housing and that instead it has been concentrated in low-wealth communities of color. Save for a very brief period of time during the first Nixon administration, the federal government has largely stayed out of the question of overcoming the resistance of local governments to subsidized housing (Danielson 1976; Bonastia 2006; Taylor 2019; Goetz 2019). This has left it to state and regional authorities to fashion policies to incentivize or require local governments to build subsidized housing. One such effort, indeed the first statewide effort of its kind, is the “Chapter 40B” law in Massachusetts.

Chapter 40B allows for the appeal of local land use decisions that are adverse to subsidized housing proposals. The law created a state-level board of appeals with the authority to overturn such decisions. This type of ‘permit override’ is rare in the U.S. and all the more notable for the fact that it first appeared in Massachusetts, a state with unusually high rates of low-density, exclusionary zoning (Pendall et al., 2018; Gyourko, Saiz and Summers 2008)).

We examine the rate of subsidized housing development in Massachusetts communities. In so doing, we report on the record of 40B in getting local governments in Massachusetts to produce subsidized housing. Though our study is not designed to be a program evaluation, we are able to shed light on the level of compliance across the state and examine how the incentives of the program have been received by local officials. Second, by looking at the differential rate of compliance in affordable housing incentives we are able to identify community-level characteristics that are correlated with greater or lesser levels of subsidized housing development. In this way our study contributes to other research on the factors associated with acceptance of low-cost housing, including research on the factors associated with restrictive land-use regulations.

We find that over the past 20 years most communities in the State have increased their rate of subsidized housing and that the impact has been greatest in the suburbs of Boston, the state’s largest metropolitan area. For communities in some parts of the state the requirements and the incentives of 40B are largely irrelevant and thus have little impact. The rate of subsidized housing development in communities overall is associated with race, municipalities with larger shares of white population are producing less subsidized housing. Interviews reveal that local officials see the override program as an unwelcome intrusion into local prerogatives that conflicts with other local planning objectives and producing land use outcomes contrary to other goals related to smart growth and transit related development.

## **Chapter 40B and Subsidized Housing Development in Massachusetts**

Advocacy in Massachusetts to ‘open up’ communities to more subsidized housing began at the state legislature in 1967 (Krefetz 2001). Activists identified exclusionary local land use regulations as the chief obstacle to a more equitable distribution of subsidized housing in the state. At the time the law was passed in 1969, only Boston and two other communities in the state had subsidized housing in excess of 10% of the housing stock, and none of the suburban communities in the Boston region met the threshold. The law created a state-level Housing Appeals Committee (HAC) that could review and overturn local government denials of subsidized housing applications made by (public and private) developers. The appeal process is triggered only when a developer makes a proposal for building subsidized housing that is denied by a local government that has not met the threshold. As Danielson (1976) noted, passage of the law in Massachusetts, “a heavily suburbanized state with strong home-rule traditions” was a somewhat unlikely outcome. The program has survived a number of legislative attacks as opponents have tried to weaken or eliminate the program frequently since its original passage. In 2010, a ballot initiative was presented to the state’s voters that would have repealed Chapter 40B. The initiative was rejected by 58% of those who voted, indicating strong popular support for the program (Bratt 2012; Reid et al. 2016).

In the first 25 years of the program the HAC overturned 76 local decisions denying approval of subsidized housing proposals out of 94 appeals that were heard (Krefetz 2001). It quickly became clear to local governments that if they denied permit applications from developers proposing subsidized housing, their decision was likely to be reversed by the State. In more recent years most appeals by developers have been resolved through settlement negotiations with local governments rather than by decision of the Appeals Board (Fisher 2013). In response, the rate at which local governments denied the applications of subsidized housing developers declined over time and negotiation between developers and local governments became more common (Ibid). In the first 25 years of the program the number of cities meeting the 10% threshold increased from 3 to 23, the number of cities with no subsidized housing at all declined from 173 to 55. Still, after 28 years, 93% of Massachusetts cities had not achieved the program goal of 10%.

Bratt’s (2012) analyses of Chapter 40B finds that over 58,000 units have been developed pursuant to the appeals process. Subsidized housing built through the process “is more often produced in municipalities with greater densities and higher median incomes, while production is less often associated with municipalities with larger white populations” (Bratt 2012, XI). Fisher and Marantz (2015) found that the law was more successful in generating the development of multifamily rental housing than condominiums.

### **Methods**

Our analysis has two objectives, to provide an updated assessment of the 40B program in Massachusetts, and to analyze the community-level correlates of housing responsiveness. We utilize State of Massachusetts data on 40B compliance across all municipalities in the state. The Massachusetts Department of Housing and Community Development (DHCD) monitors compliance with the program through the maintenance of a Subsidized Housing Inventory (SHI). DHCD also collects the number of year-round housing units in each municipality from the most recent decennial census. The percentage of subsidized housing is computed by dividing the SHI of a municipality (a number that is updated annually) by its total housing stock from the most recent

decennial census.<sup>91</sup> We analyze the subsidized housing production of Massachusetts cities since 1997, the first year for which production data appears on DHCD's on-line SHI database. We combine these program data with information from the Census and the American Community Survey (ACS) on community-level characteristics.

In addition to the analysis of publicly-available data at the municipal level, we conducted interviews with a sample of local officials to assess their strategies for meeting the objectives of the Chapter 40B program. Interviews were conducted in 2019 in six communities, four suburbs of Boston and two municipalities in the Springfield region of Western Massachusetts. These communities were chosen for their geographic location and on the basis of their program performance as revealed by our quantitative analysis of the 40B data. The six cities included three that in 2019 were above the 10% subsidized housing threshold and three that were not, with non-compliant cities both from the Boston metro area and from Western Massachusetts. Interviews were conducted with 16 officials in these six communities. In each case we interviewed the highest-ranking elected official (the mayor in three cases and the Chair of the Board of Selectmen in three other cases), and the director of the municipality's planning or housing and community development department. In two communities we also interviewed additional development and planning staff.

Notes from the interviews were transcribed and recordings of the interviews were consulted to produce a full written summary of the interviews. The summaries were analyzed for the common themes they contained as well as for experiences that were distinctive across the municipalities represented. In this paper we focus on the reactions of local officials to Chapter 40B that were shared across most of the interview sites.

## Hypotheses

We test three hypotheses about the distribution of subsidized housing across Massachusetts communities. The first two hypotheses are about *social exclusion*.

H1: The larger the white population within a community, the less subsidized housing that community will develop.

H2: The greater the wealth and income within a community, the less subsidized housing that community will develop.

As noted, however, there is a chance that the relationship between race, income, and subsidized housing production might be the opposite of what is suggested by the social exclusion hypotheses. Resistance and opposition to subsidized housing might appear in greater levels in communities already characterized by low-cost housing, greater percentages of people of color, and higher poverty rates. Such opposition in these cases would not be an attempt to exclude or maintain homogeneity, but rather compensate for what local actors might regard as their having done their

---

<sup>91</sup> Not all housing units counted in the SHI are affordable for low- to moderate- income families. In rental projects, Chapter 40B designates that all the housing units in a given development built through the comprehensive permit process count toward the 10% goal if at least 25% of them are affordable to households earning 80% or less of the AMI or at least 20% of them are occupied by households earning 50% or less of the AMI. If the percentage of affordable units in a development is below those thresholds, only the affordable units are counted in the SHI. In homeownership developments, only the income-restricted units count toward the 10% goal (DHCD, 2014, pp.II-4-II-5).

fair share in terms of low-cost housing. Resistance would not be coming so much from a NIMBY perspective, but from an *Already In My Backyard* outlook. Thus, we also look for what we call a “compensatory” pattern in the production of subsidized housing in which communities with fewer whites, and/or with lower income levels are less like to develop low-cost housing.

The third hypothesis we test for is the *fiscal exclusion* hypothesis:

H3: The greater the fiscal health of a community the less likely the community will be to produce subsidized housing.

This hypotheses, like the social exclusion hypotheses, is about the protection of advantage, describing communities with healthy fiscal conditions avoiding a land-use, low-cost housing to protect their fiscal health. As with the social exclusion explanation, there exists the possibility that the relationship between fiscal health and subsidized housing production could run in the opposite direction, producing a pattern in which communities with worse fiscal conditions attempt to compensate for their disadvantaged positions by resisting subsidized housing development, or in which cities that are not experiencing fiscal stress feel greater latitude in building subsidized housing than cities.

#### ***Dependent variable.***

We measure our dependent variable in three different ways. The first is the number of subsidized housing units per 1000 population. This measure provides a normalized indicator of a community’s commitment to the production of subsidized housing. Strictly speaking, however, it does not provide information on program compliance, or the degree to which cities have met the 10% affordability threshold. Thus, we also conduct an analysis on a dependent variable that is defined dichotomously, taking the value of 1 if the city has achieved the 10% goal and 0 otherwise. Finally, because we also wish to know where the incentives of the 40B program have had little to no effect, we create a third dependent variable, also a dummy variable differentiating the low-performers from the rest of the communities in the State. Low-performance is defined as having 2% or less of their housing stock subsidized in 2017. This variable takes on the value of 1 for low performance and 0 for all other cases.

#### ***Independent variables***

To test the racial exclusion hypothesis, we measure the percentage of the population in each Massachusetts community that is white, taken from U.S. Census data. Our examination of the income exclusion hypothesis utilizes Census and ACS data on median household income and poverty rate. To examine fiscal exclusion, we incorporate a number of measures of fiscal conditions. As Chernick and Reschovsky (2013) and others point out, measuring the fiscal health of cities is difficult given the wide variation in services funded locally and variation in revenue sources. Fiscal health, furthermore, is a ratio of service costs and expenditures on the one hand and revenue rates on the other. We attempt to capture, therefore, both the capacity and need elements of fiscal conditions. In Massachusetts, two-thirds of local government revenues are own-source (U.S. Census 2016). Of those own-source revenues, property taxes make up 80% (Ibid.). We use two measures of fiscal health. The first focuses on local governments’ own-source revenue-raising capacity and it measures the ratio of total general expenditure to local revenue are

incorporated as two fiscal health indicators.<sup>92</sup> The second measure is the ratio of debt service to total general expenditure. The data are taken from the Massachusetts Department of Revenue and is available annually since 2003.

While primarily interested in these exclusionary dynamics, we control for a number of other community characteristics. First, we include percentage of the population with a bachelor's degree as a measure of socio-economic status. We control for population size and change, percentage of the population over the age of 65, home values and rent levels, and two measures of economic development, the number of jobs and wage levels. All of these variables come from the 2000 U.S. Census and the 2017 American Community Survey. Because of the potential for housing market and social dynamics to differ significantly between the Boston metropolitan area and the more rural areas of Western Massachusetts, we also utilize a dummy variable to control for the location of communities within the Boston metro region.

---

<sup>92</sup> "Own source" revenues include taxes, service charges, licenses and permits, special assessments, fines and forfeitures, and miscellaneous sources. The general fund expenditures include police, fire, public safety, education, public works, human services, culture and recreation, fixed costs, intergovernmental assessments, "other" expenditures, and debt service.

## 1. Production information

Between 1997 and 2017, the subsidized housing stock in Massachusetts increased by 58,975 units, rising from 7.8% of the total housing stock statewide to 9.2%. Within the Boston metropolitan area, the subsidized stock increased by 37,417 units over this time period. In 1997 9.2% of the metro area's housing stock was subsidized, compared to 10.3% in 2017. As shown in Figure 1, in general, cities and towns in Massachusetts made steady progress in subsidized housing production from 1997 to 2017. In 1997, only 24 cities (6.8%) had met the program's 10% threshold, and there were 56 cities with no subsidized housing. Twenty years later, 65 cities (18.5%) had achieved the 10% goal, and the number of cities with no subsidized housing decreased to 42 (11.9%). In 2017, more than half of the municipalities in the State have either met the 10% goal or are more than half-way there. Twenty years earlier, only one-third of the municipalities were that far along.

The data show significant increases in the number of cities that reached the 10% goal in the second and fourth five-year periods, while there was also a large decline in the number of cities that hit the goal in the third five-year period. This pattern is likely the result of the way in which the State of Massachusetts calculates the rate of compliance. Compliance rate is computed by  $x/y$  where  $x$  is the number of subsidized units within a municipality and  $y$  is the total number of housing units. The inventory of subsidized housing which provides the numerator in the compliance rate is updated every year but the total number of housing units, the denominator, is updated only every 10 years through the decennial census. The subsidized housing proportions in 2002 and 2007 were calculated using the year-round housing stock data from the 2000 census, and the subsidized housing rates for 2012 and 2017 were thus calculated using the 2010 census data as the denominator. The rate of compliance is therefore likely to be over-estimated for 2007 and 2017, the years for which the number of total units (the denominator) are most outdated and undercounted.

The maps in figure 2 show that there is a geographic pattern in the response to the incentive of the 40B statute and reveal the growing number of communities meeting the 10% threshold over the three time periods. Communities that have met the program goal, shown in blue in the maps, are geographically concentrated within the Boston metropolitan area where a large number of suburban communities have met the 10% threshold in 2017. The contrast with 1997 is especially noticeable for suburban Boston municipalities. Outside of the Boston metro, the cities that have met the program threshold are the larger cities in western and southern Massachusetts, including Northampton, Springfield, Worcester, and Fall River.

Table 1 provides details on the metro/non-metro split in subsidized housing development. Seventy-one percent of Boston metropolitan area municipalities have met the 10% threshold in 2017 compared to only 35% of municipalities outside the metro area. Put another way, 31% of the Massachusetts communities that have met the 10% threshold are in the Boston metro area even though the metro area accounts for only 19% of all Massachusetts communities.

Despite the progress made by a number of communities, the data show that more than 8 in 10 communities have not reached the 10% threshold for immunity under the program. This standard alone, however, hides the sometimes considerable progress made by communities that have not yet reached the 10% goal. Between 1997 and 2007, 235 (67%) communities increased their

percentage of subsidized housing. Of communities that increased their stock over this period of time, they averaged a change of 2.69% percentage points. At the same time, 81 (23%) actually lost subsidized housing as a percentage of their overall housing stock; these communities declined in subsidized housing ratio by an average of -1.01% percentage points. Finally, 35 (10%) communities made no progress. These 35 communities had no subsidized housing in 1997 and still have no subsidized units in 2017 (Table 2).

As indicated in the maps discussed earlier, cities within the Boston metropolitan area made greater gains over this time period than other cities in the state. Eighty-three percent of the municipalities inside the Boston metropolitan area increased the percentage of subsidized housing over the 20-year study period compared to just more than half (55%) of cities outside the Boston metro area. More than a quarter of cities outside the Boston metro lost ground between 1997 and 2017, while another 16% made no progress. In the Boston area, in contrast, 16% of cities lost ground and just 1% made no progress.

## **2. Characteristics associated with provision of subsidized housing**

Our examination thus far has shown that some communities are making progress in increasing the amount of subsidized housing while others are doing less-well and some have done nothing at all for the twenty-year period between 1997 and 2017. In this section we look at the community characteristics associated with the provision of subsidized housing in Massachusetts cities. Table 3 presents bi-variate correlation coefficients of selected community characteristics and subsidized housing in 2017 among the 351 municipalities in the State. We measure the prevalence of subsidized housing in two ways; as a percentage of all housing in a community and normalized by population (subsidized housing per 1000 residents).

The data show that at the bivariate level, a number of community characteristics are associated with the relative size of the subsidized housing stock in Massachusetts cities. The bivariate correlation between log of population and subsidized housing (measured both as a percentage of all housing units and per 1000 population) is large both in magnitude and statistical significance ( $r = .53$  and  $.50$ , respectively, both significant at  $<.001$ ). There is strong evidence at the bivariate level for the racial version of the exclusionary hypothesis. Regarding the second social exclusion hypothesis, the log of median household income is not significantly correlated with size of the subsidized housing stock in 2017 while poverty rate is positively correlated – cities with lower poverty rates had less subsidized housing. At the bivariate level the fiscal exclusion hypothesis is also supported: Both the ratio of debt to total expenditure and the ratio of total expenditure to local revenue have statistically significant positive relationships with subsidized housing provision. Communities with better fiscal conditions produce fewer units of subsidized housing.

To further analyze the performance of Massachusetts cities under 40B, we look specifically at “high performers” (cities that meet the program’s goals of having 10% of the housing stock subsidized) and “low performers” (cities having only two percent or less of the housing stock subsidized). Table 4 shows that low and high performer cities looked dramatically different on a number of dimensions. The average low-performer city had a population of 2,968, (standard deviation of 3,069) while high performer cities were much more varied (standard deviation 86,552) and, on average much larger in population (mean = 45,106). Low performer cities were on average

95% white (*s.d.* = 3), while higher performing cities were 80% white (*s.d.* = 15). Low performing cities also had fewer college graduates and more seniors than did high performing cities.

### 3. Multivariate analysis

Our first multivariate analysis is a cross-sectional examination of the community characteristics associated with the production of subsidized housing in Massachusetts cities. The independent variables in the analysis include a range of community-level characteristics reflecting the racial/ethnic makeup of the city, other demographic characteristics, its income and socio-economic status, fiscal conditions, housing market conditions, and measures of economic development including the number of jobs and wage levels. Finally, given the geographic patterns revealed by the maps in figure 2, we include a geographic indicator, a dummy variable indicating location within the Boston metropolitan area or not. Given high correlations between some of the independent variables examined in the bivariate analysis, a subset of variables has been used in our regression analysis to avoid bias related to multicollinearity. Table 5 presents the first set of regression models.

The cross-sectional analysis indicates mixed support for our hypotheses. The racial exclusion hypothesis is supported both for the rate of subsidized housing per 1000 population, and the high-performer model. The larger the white population in 2017, the fewer subsidized units per 1000 population, and the lower the likelihood that the city is a high-performer. The income exclusion hypothesis is supported only for the subsidized housing per 1000 population; higher income communities have produced fewer subsidized units. Population is a strong predictor of rate of subsidized housing and it is the only statistically significant predictor of low-performance (smaller communities are more likely to be low-performers). Location within the Boston MSA is associated with higher rates of subsidized housing production and with being a high-performer.

The results for the 2017 cross-sectional models are similar to the cross-sectional analysis for 2002 (data not shown). Race predicts to rate of production and high-performance status in 2002 as it does for the 2017 data. In 2002, income predicts to rate of production (as in 2017) but also to high-performance status (unlike in 2017). In both cases the social exclusion hypothesis is supported; whiter and more affluent communities performed less well in building subsidized housing than other communities. In 2002, location within the Boston metropolitan area was not associated with program outcomes in any way. The greater rate of subsidized housing production in the Boston metropolitan area is a pattern that has emerged between 2002 and 2017. Population size is also strongly significant in predicting to rate of subsidized housing production and low-performer status (similar to the 2017 cross-sectional findings).

In table 6 we present a fixed effects panel model incorporating change over the study period (2002 to 2017). This model includes a test for time effects with the addition of a dummy variable (“Y2017”). The model again indicates support for the racial exclusion hypothesis, showing that whiter communities produced fewer subsidized housing units over the study period. The income variable fails to obtain statistical significance, however. Only one of the fiscal exclusion variables is statistically significant. The sign of the significant variable is, however, in the opposite direction predicted by the fiscal exclusion hypothesis. Cities with better fiscal situations (as measured by the ratio of total expenditures to local revenues) produced greater amounts of subsidized housing over the course of the study period. The coefficient on Y2017 indicates that the subsidized housing

production was substantially better in 2017 than in the base year, 2002, keeping all the other factors constant.

None of the estimators in the logit models (predicting to high- or low-performer status) are statistically significant. This is likely due to the small portion of the municipalities in the sample that have changed their high- or low-performance status between 2002 and 2017. Estimates are based only on the 46 municipalities who changed their high-performer status between 2002 and 2017 and the 18 municipalities that changed their low-performer status over the study period. The relative lack of change at the very high and low end of the performance scales is itself a finding of note. Chapter 40B induced the biggest changes from cities in the middle of distribution in terms of subsidized housing production.

Finally, we tested for a plateau affect. The Chapter 40B program immunizes communities from legal challenges to land use decisions when they achieve a subsidized housing stock equal to or greater than 10% of the total housing stock. There is no additional programmatic incentive to build subsidized housing beyond the 10% threshold. Thus, it is possible that a municipality might show significant progress in response to the program incentive and increase their subsidized housing stock *until* it reaches 10% and then slacken production thereafter. Since the program goals are expressed as a percentage of the total housing stock, growing communities would need to continue to produce new subsidized units at a rate proportional to their growth to maintain program compliance, but there is no incentive to continue increasing subsidized housing ratio within a municipality.

To test the possibility that subsidized housing production may plateau after the 10% threshold is met, we analyzed subsidized housing production in three-year intervals (2000, 2005, 2008, 2011, 2014, and 2017). We used three-year intervals to avoid missing data and because for most municipalities, the annual change in percent of housing stock that is subsidized is too small (often there is no change) to capture the effect of meeting the goal on subsidized housing production. We used a fixed effects regression model to remove the unobserved heterogeneity across cities and dummy variables for 2005, 2008, 2011, and 2014 to control the time dependent effect that is the same across all municipalities. The results, summarized in table 7, indicate that meeting the 10% goal does have a slight negative effect on subsequent gains in the relative size of the subsidized housing stock. Once municipalities have met the 10% goals, they tend to slow down the relative rate of subsidized housing development.

## 4. Local officials' perspectives

### “Friendly” and “unfriendly” proposals

Local officials in Massachusetts make a distinction between what they call a “friendly” and “unfriendly” 40B projects. A friendly 40B is one in which the developer is working with the City to create a project that is agreeable to both parties. The City enters into these collaborations in order to contribute toward meeting the 10% threshold and doing so in a way that fits its development plans and priorities. Another incentive for the City is the desire to avoid an “unfriendly” 40B proposal which could have characteristics such as project size and location that the City objects to. Developers can resort to an unfriendly 40B because the experience of the 40B appeals process has significantly favored developers over City officials. An unfriendly 40B is a project in which the developer and the City are not collaborating, and which is an unwelcome proposal from the City’s standpoint. All parties, developers and public officials, are aware of the overwhelming success of developers at the Appeals stage, so all parties understand who has the leverage. Developers can typically get what they desire in most circumstances and strictly speaking, they do not need the cooperation of the local government to get a development built.

In some cases, local officials wish to meet the 10% in order to, as one official maintained, retain “control over development rather than being in a situation in which a developer could come in and simply force us to accept something.” In Needham, MA for example, the City partnered with developers to produce 590 units in two projects for this reason.

An official in one western suburb of Boston described the City Council’s opposition to subsidized housing and the hiring of an attorney to help them fight such proposals. As the official noted, “The lawyer stepped in and said to them, you could fight it if you want. As a lawyer I would make a lot of money contesting these proposals. You can take that approach and it will end up costing a lot of money and you may not win very often. Or you can sit down and negotiate with developers and you are likely to get something you can live with, and that the community can live with.” The town decided to follow the attorney’s advice and has been working to meet the 10% threshold since.

It is important to note in these instances, that such an approach, and therefore the subsidized housing that has been built in these towns, would not, in all likelihood, have been built but for the leverage of Chapter 40B. Towns that are building the units and making progress towards the 10% do so, in many cases, to make subsidized housing less unpalatable. The dynamic of resistance to subsidized housing remains, despite the progress being made in terms of the number of units being built.

Though the Appeals process has overwhelmingly favored developers, Cities still fight projects, typically on the basis of strong community opposition to a project. In one community in which we conducted interviews a planner told us a story of how the community had been subject to three 40B projects in a short period of time. The town had worked with the first two developers to negotiate the outcome, but both resulted in subsidized housing. Not so with the third proposal. “People did not want that third affordable housing proposal; they had had their fill of 40B. The only way out of it was to purchase the property from the developer.” Town residents voted to direct City officials to “ask the developer what amount of money it would take to make him walk

away” from the proposed project. Thus, the City bought the site for \$13 million and then resold it at a lost to a medical developer who wished to build something other than subsidized housing on the site.

### **Awareness of their status vis a vis 10% threshold**

The officials we interviewed were acutely aware of where their community stood with regard to the 10% requirement of the 40B statute and thus whether they had a safe harbor from unfriendly 40B proposals. The officials we spoke with identified two concerns related to maintaining their compliance status. First, officials in the Boston suburban communities were acutely aware of the fact that the 2020 census (interviews were done in 2019) would reveal a growth in the number of housing units in their communities, which would have a deflationary effect on their subsidized housing ratio. Officials in communities that were barely above the 10% threshold worried that the census would knock them below that threshold. The second concern of local officials was the possibility of losing existing subsidized housing to expiring terms and conversion of those units to market rate. Such conversions would reduce the numerator in their subsidized housing ratio and thus deflate their compliance rate. As one said:

“What we are concerned about now is that some of the affordable housing deed restrictions are going to time out and expire soon. In a few years some will expire and then we will lose them and our count will go down. So, we have had discussions about extending deed restrictions. Otherwise with new census and expired deed restrictions, we’re telling people we’re not done with affordable housing. We’ll lose our status and so we’ll need to work toward the 10%.”

In one town, the planning director admitted that elected officials are not typically supportive of subsidized housing, but they are supportive of staying above the 10% threshold in order to avoid an unfriendly. Another official told us that “now that we’re above 10% we can be more selective as to where [subsidized housing] goes in the community.”

### **The 10% Plateau**

It is also clear from the interviews we conducted that there is a plateau effect once a town achieves the 10% threshold. Officials spoke about the 10% threshold as the point at which they could regain control over the development of subsidized housing. In most cases, that means severely limiting future subsidized housing development. As one official put it, “we had a small project proposed on the edge of our city, just eight units that didn’t fly. The Selectmen’s perspective was, ‘we’ve met our 10%, so we don’t have to do this project.’ So, getting to the 10% makes it more difficult to advance affordable housing projects.”

Both awareness of where they are relative to the 10% threshold and the plateau effect strongly suggest that local officials regard the oversight of the State appeals board to be an unwanted intrusion that they wish to avoid. They constantly assessed their performance relative to the goal. Officials in communities who felt a potential override was more possible (the communities in the Boston metropolitan area) were most concerned with meeting the goal and relieving themselves of that potential.

## **NIMBY**

Our interviewees spoke to the attitudes of social exclusion characterizing the politics of subsidized housing in the State. These dynamics were mentioned much more frequently in the interviews done in the Boston suburbs than in western Massachusetts. As one respondent noted:

The elephant in the room, the issue that no one would talk about is racial prejudice and socioeconomic prejudice. These people (residents who oppose affordable housing) would deny it if you claimed it, but the NIMBYists didn't want 'those people' to come into town.

In one community, the city planner recounted an episode of vitriolic NIMBY response to a proposed subsidized housing development:

The opponents said the developments were out of scale in terms of what is around them. The project is now under construction. It was a firestorm when I got here. People were angry and they were nasty, writing letters to editors about how Town officials handled this. One letter said the Town Planner ought to resign. ... It got ugly. They were visceral in their opposition. It got personal. I was ducking for cover.... There was backlash against the Board of Selectment... It was very unpleasant; the most difficult time of my career.

Another official noted, in a different community, regarding a different development, that: The opposition to [---] was about 'those people'. It wasn't about property values or quality of life... Was it racial? Slightly. 'Those people' are people who are not like them, people from Boston. Some of that is racial, but some of that also has to do with life circumstances and socioeconomic background.

A third official also indicated a racial element to NIMBY opposition, and that it was implied by opponents that the likely residents would be less educated than current residents of the town and "involved in crime."

Others described opposition to subsidized housing as stemming more from socio-economic factors and from a more general opposition to change. As one said, affordable housing is "a challenge because nobody wants it next to their house. It's the snob factor: 'I paid a lot for my house – how can someone get housing right next to me?'"

Another official characterized the resistance to subsidized housing among his constituency as the result of:

a blue-collar community in which most people who came here fled Boston and Dorchester. It was White flight. A lot of those folks... these people have this piece of turf, they escaped the city, and they don't want to experience what they fled, they don't want to experience being surrounded by poverty... People don't want a repeat of what happened to force them out of Dorchester. That is probably the dynamic that is occurring here.

## **“Good planning”**

In addition to opposition to subsidized housing based on social exclusion, a phenomenon admitted by most of our interviewees, local officials in several of the communities noted that 40B also has the effect of distorting local planning objectives. The review process created by Chapter 40B essentially privileges affordable housing over other possible planning objectives. One planner told us that early in his career he “formed a negative opinion of 40B because legitimate environmental zoning can be overridden by the state which assumes suburban communities are exclusionary. It puts the affordable housing objective before all other possible zoning objectives related to the environment and smart growth.” Comments from officials in other cities echoed this. We heard from one official that “the problem with 40B is that you don’t necessarily get a project that makes sense from a planning standpoint; for example, one that is close to downtown or close to transit. I think the fact that you can plop affordable housing anywhere is a problem.” Officials in one community were especially unhappy with the way that 40B prioritizes subsidized housing:

40b makes things confrontational between the Town and the State, it is designed that way. So, the State comes out with all of these smart growth ideas and about where low-income housing should be sited. We had just changed our zoning to incentivize density near transit in keeping with these smart growth objectives. But (in a 40B Appeal) the State ignores all of that, they throw it out the window because they’re in bed with the developers, and because it’s about building subsidized housing anywhere. It’s frustrating. They tell us on the one hand about smart growth, and on the other hand they ignore it.

## **Relevance of 40B in low-demand markets**

As we have noted in this analysis, most of the activity generated by 40B is in the Boston metropolitan area where housing prices are high and rising, and where most of the population growth in the State is occurring. In large parts of Western Massachusetts, 40B does not play a large role in local development planning. Officials in one Western Massachusetts city told us that subsidized housing in that community was not all that different than market rate housing. This community had achieved its 10% and had done so by mixing subsidized housing into old mill redevelopments in its downtown core. The City had never had a 40B project. In another community that is not experiencing population growth, there is little to no new housing development occurring, and no developable land to work with. This community has never been subject to an unfriendly 40B and in fact has only pursued a single 40B project and that was for senior housing. The housing markets in Western Massachusetts lack the demand that would attract developers who might offer proposals that trigger the 40B process.

## Discussion

### Chapter 40B

Our analysis suggests that over the past 20 years cities in Massachusetts have responded to the incentives of the Chapter 40B program. Although we cannot say what would have happened in the absence of Chapter 40B, three findings suggest that the state law was influencing local actions related to subsidized housing development over this time period. First, the geographic pattern of subsidized housing development suggests that where development pressures were the greatest, in the Boston metropolitan area, cities responded with greater subsidized housing production. In large parts of western Massachusetts where there is little growth and where market rate housing is more affordable, local governments are less likely to be subject to an unfriendly 40B proposal. This makes these local governments less likely to build subsidized housing as a means of avoiding the override provisions of the state law. Second, the threshold effect that we found suggests that local governments are building just enough subsidized housing to exempt themselves from the override provisions. Third, our interviews confirm these statistical results; local officials are mindful of their status vis a vis the 10% threshold. They monitor their progress toward and beyond the 10% threshold and this drives their actions in terms of producing subsidized housing. In parts of the state, moreover, where the potential for an appeal to the state board is less likely, local governments see less urgency in producing subsidized housing. There are still large parts of rural western Massachusetts that have no subsidized housing at all, a situation that has not changed over the life of the program. The pattern of progress shown in the state in the development of subsidized housing makes sense given the incentive structure of the 40B program. For these reasons it is apparent that the program is producing results and is producing a greater responsiveness in the suburbs of the Boston metropolitan area.

It is also clear from our analysis that the override provision remains an unwelcome intrusion for local officials. Our interviews with local officials highlight the claims made by local officials about how the override can pervert local development priorities. Local officials claimed that their best intentions in the areas of smart growth and connecting housing affordability to transit and commercial accessibility can be overridden when a developer decides to build subsidized housing in a different location within the community and the state facilitates the development by approving the proposal.

The fact that program compliance is measured as a ratio of subsidized-to-total housing also has implications for local governments. Safe harbor from unwanted subsidized housing proposals is achieved not by building a given number of subsidized units, but by achieving and maintaining a 10% ratio of subsidized housing to total housing stock. Thus, expiring use restrictions, and conversions of subsidized housing to market rate will negatively affect a municipality's compliance (by reducing the numerator of the ratio). Similarly, community growth and the production of new, non-subsidized housing units will also have implications for compliance by increasing the denominator and forcing local governments to build subsidized housing to keep up, if not make progress. These considerations make a ratio standard preferable from the standpoint of meeting affordable housing needs because it places subsidized housing development in the context of market and community dynamics.

### **Local characteristics associated with exclusion**

The reluctance of local governments to produce subsidized housing has long been the subject of political attention and scholarship. Previous studies have shown that the existence of exclusionary zoning policies and regulatory barriers to affordable housing are associated with racial and fiscal conditions. Our analysis extends that research by suggesting that among Massachusetts cities between 1997 and 2017, racial exclusionism limited the actual production of subsidized housing in Massachusetts. We did not find evidence of income-based exclusion, income and poverty rates were not associated with subsidized housing production levels in our study. Interestingly, we found that the impact of fiscal conditions was opposite the expectation of the exclusion hypothesis. Fiscally-healthy cities in Massachusetts produced more subsidized housing over the study period than did cities with greater fiscal constraints. This finding suggests that cities were not approaching subsidized housing decisions from the standpoint of attempting to protect fiscal health, but suggests instead that fiscal health may in fact enable local governments to act more expansively in producing subsidized housing. Conversely, fiscal problems may make local governments even more leery of building subsidized housing, fearing, perhaps, even greater strain on local finances.

### **Permit override as a means of addressing exclusion**

Our analysis suggests that the permit override approach to addressing the lack of subsidized housing development by local governments has been effective in Massachusetts. The data show significant increases in the availability of subsidized housing in communities across the state and our interviews indicate that program incentives are shaping the behavior of local officials. This increase in subsidized housing notwithstanding, we nevertheless find evidence of racial exclusion in the pattern of production. The incentives of the program as well as the usurpation of local land use powers triggered by non-compliance have together been insufficient to overcome white exclusionism in Massachusetts over this time period. Given that hopes of a “post-racial” society may have been unrealistic in the first place (see Bonilla-Silva 2017) and that there is evidence both in the election of Trump and in public opinion surveys of a growing white consciousness and identity (see, e.g., Jardina 2019), the findings of our study confirm the durability of a local politics of whiteness (see Goetz, Williams, and Damiano 2020). Persistent patterns of white segregation (Feagin 2014) and areas of concentrated white affluence in metro areas across the nation (Goetz, Damiano, and Williams 2019) suggests that color-blind policy and planning approaches such as permit override statutes are insufficient in and of themselves to alter patterns of white exclusionism and may need to be combined with a more sweeping set of strategies for dismantling white exclusion. This may recommend more direct approaches to planning and policy embodied in Steil’s (2018) notion of “anti-subordination planning” or Williams’ (forthcoming) “reparative planning” (see also the policy suggestions in Goetz, Williams, and Damiano, 2020).

## Sources

- Bonastia, Christopher. 2006. *Knocking on the Door: The Federal Government's Attempt to Desegregate the Suburbs*. Princeton, NJ: Princeton University Press.
- Bratt, Rachel G. 2012. *Overcoming restrictive zoning for affordable housing in five states: Observations for Massachusetts*. Medford, MA: Tufts University, Department of Urban and Environmental Policy and Planning. <https://www.chapa.org/sites/default/files/Bratt-OvercomingRestrictiveZoningExecutiveSummary.pdf>.
- Bratt, Rachel G., and Anne Vladeck, 2014. Addressing restrictive zoning for affordable housing: Experiences in four states. *Housing Policy Debate*, 24(3), 594-636.
- Chernick, Howard, and Andrew Reschovsky, 2013. "The Fiscal Health of U.S. Cities." Lincoln Institute of Land Policy Working Paper, WP14HC1. Cambridge, MA: Lincoln Institute of Land Policy.
- Danielson, Michael N. "The politics of exclusionary zoning in suburbia." *Political Science Quarterly* 91.1 (1976): 1-18.
- Feagin, Joe R. 2014. *Racist America: Roots, current realities, and future reparations*. 3<sup>rd</sup> ed. New York, NY: Routledge.
- Fisher Lynn M. 2013. State intervention in local land use decision making: The case of Massachusetts. *Real Estate Economics* 41(2): 418–447.
- Fisher, Lynn M., and Nicholas J. Marantz, 2015. "Can state law combat exclusionary zoning? Evidence from Massachusetts." *Urban Studies* 52 (6): 1071-1089.
- Goetz, Edward G., 2019. *The one-way street of integration: Fair housing and the pursuit of racial justice in American cities*. Ithaca, NY: Cornell University Press.
- Goetz, Edward G. 2007. "Is Housing Tenure the New Neighborhood Dividing Line? The Polarizing Politics of Homeownership." In *Chasing the American Dream*, edited by William Rohe and H. Watson. Ithaca, NY: Cornell University Press.
- Goetz, Edward G., Anthony Damiano, and Rashad A. Williams, 2019. "Racially concentrated areas of affluence: A preliminary investigation." *Cityscape*, 21(1), 77–101. Retrieved from <https://www.jstor.org/stable/26608013>.
- Goetz, Edward G., Rashad A. Williams, and Anthony Damiano, 2020. "Whiteness and urban planning." *Journal of the American Planning Association*, forthcoming.
- Gyourko, Joseph, Albert Saiz, and Anita A. Summers. 2008. "A New Measure of the Local Regulatory Environment for Housing Markets: The Wharton Residential Land Use Regulatory Index." *Urban Studies* 45 (3): 693-721.
- Krefetz, Sharon Perlman. 2001. "The impact and evolution of the Massachusetts Comprehensive Permit and Zoning Appeals Act: Thirty years of experience with a state legislative effort to overcome exclusionary zoning." *Western New England Law Review*, Symposium, 61-110.

Lens, Michael C., Monkkonen, Paavo. 2016. "Do Strict Land Use Regulations Make Metropolitan Areas More Segregated by Income?" *Journal of the American Planning Association*, 82(1): 6–21.

Massachusetts Department of Housing and Community Development, Comprehensive Permit (40B) Guidelines. Boston, MA: Author. Retrieved from <https://www.mass.gov/files/documents/2016/07/tz/comprehensivepermitguidelines.pdf>

Pendall, Rolf, Jake Wegmann, Jonathan Martin, and Dehui Wei, 2018. "The Growth of Control? Changes in Local Land-Use Regulation in Major U.S. Metropolitan Areas from 1994 to 2003." *Housing Policy Debate* 28 (6): 901-919.

Ramsey-Musolf, Darrel. 2017, "State mandates, housing elements, and low-income housing production." *Journal of Planning Literature* 32 (2): 117-140.

Ramsey-Musolf, Darrel. 2016. "Evaluating California's housing element law, housing equity, and housing production (1990–2007)." *Housing Policy Debate* 26 (3): 488-516.

Reid, Carolina K., Carol Galante, and Ashley F. Weinstein-Carnes. 2016. "Addressing California's Housing Shortage: Lessons from Massachusetts Chapter 40B." *Journal of Affordable Housing & Community. Development Law* 25: 241.

Steil, Justin, 2018. "Antisubordination planning." *Journal of Planning Education and Research*. Advance online publication. doi:0739456X18815739

Taylor, Keeanga Yamahtta, 2019. *Race for profit: How banks and the real estate industry undermined black homeownership*. Chapel Hill: The University of North Carolina Press.

Watson, Nicole Elsassner, Barry L. Steffen, Marge Martin, and David A. Vandenbroucke. 2017. *Worst Cased Housing Needs: 2017 Report to Congress*. (Washington, D.C.: U. S. Department of Housing and Urban Development.

## Appendix

Figure 1. The distribution of municipalities by the percentage of subsidized housing units in total housing stock in 1997, 2002, 2007, 2012, and 2017

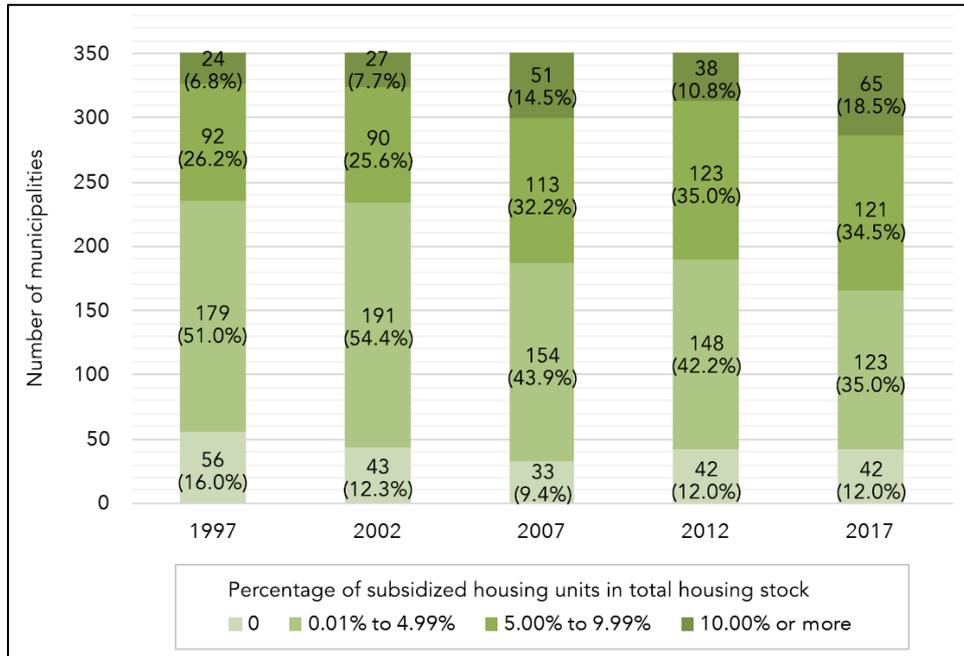


Figure 2. The subsidized housing production of municipalities in the state of Massachusetts in 1997, 2007, and 2017

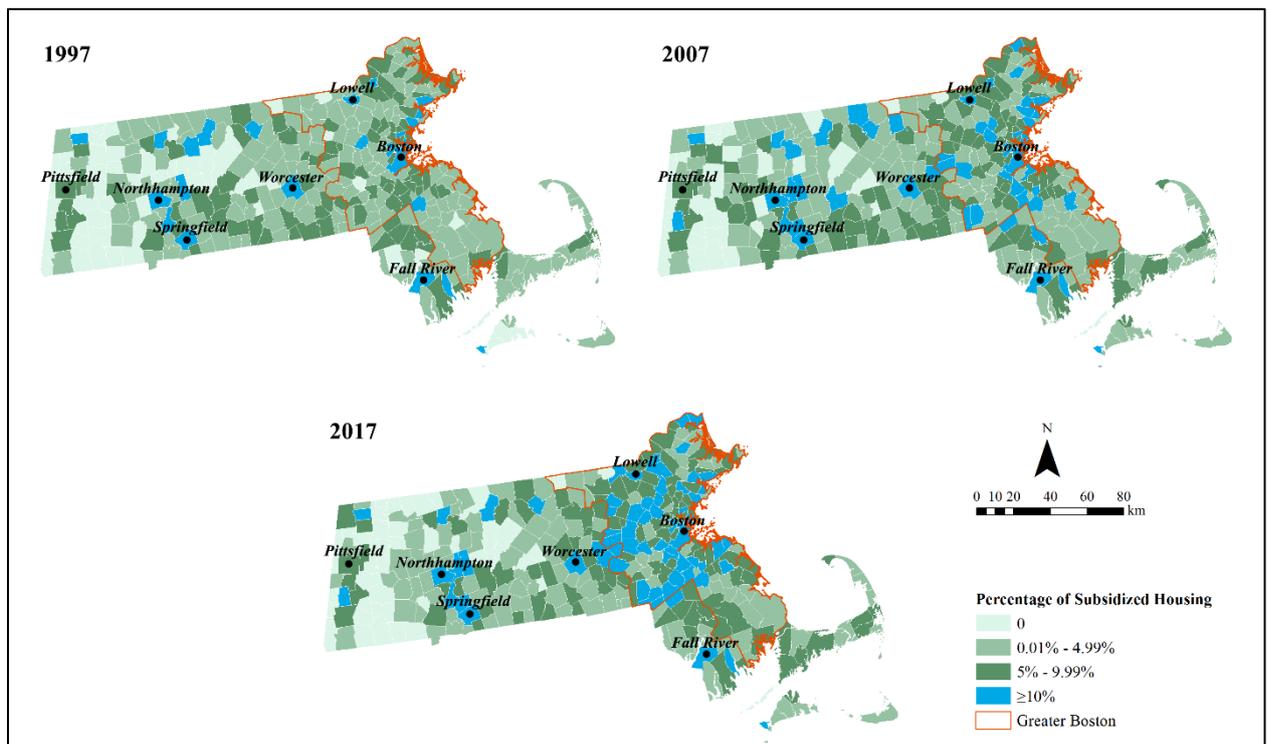


Table 1. The performance of municipality by location in 2017

Location \ Performance	Meet the 10% goal	Do not meet the 10% goal	Total
Inside Boston MSA (col pct) (row pct)	46 (70.8) (31.3)	101 (35.3) (68.7)	147 (41.9)
Outside Boston MSA (col pct) (row pct)	19 (29.2) (9.3)	185 (64.7) (90.7)	204 (58.1)
Total	65 (18.5%)	286 (81.5)	351 (100)

Source: Authors' calculations, SHI Inventory, 2018.

Table 2. The change of subsidized housing production of municipality by location from 1997 to 2017

	Municipality with increased pct of subsidized housing		Municipality with decreased pct of subsidized housing		Municipality with no progress		Total
	Number	Average pct point change	Number	Average pct point change	Number	Average pct points change	
Inside Boston MSA	122 (83)	3.48	23 (16)	-0.53	2 (1)	0.00	147
Outside Boston MSA	113 (55)	1.82	58 (28)	-1.20	33 (16)	0.00	204
Total	235 (67)	2.69	81 (23)	-1.01	35 (10)	0.00	351

Figures in parentheses are row percentages.

Table 3. Bivariate Correlation Coefficient of Selected Characteristics in 2017

	Subsidized Housing per 1,000 Population <sup>#</sup>	Percentage Subsidized Housing <sup>#</sup>	of n
<b>Race and Ethnicity</b>			
Percentage of White	-0.52***	-0.58***	351
Percentage of Black	0.36***	0.36***	351
Percentage of Asian	0.35***	0.39***	351
Percentage of Hispanic	0.42***	0.42***	351
<b>Income and Poverty</b>			
Natural log of household median income	-0.12*	0.00035	350
Poverty rate	0.39***	0.35***	351
<b>Fiscal Health</b>			
Ratio of total expenditure to local revenue	0.32***	0.31***	347
Ratio of debt service to total expenditure	0.27***	0.25***	347
<b>Other Demographic Characteristics</b>			
Natural log of total population	0.65***	0.65***	351
Percentage of population aged 65 and above	-0.21***	-0.31***	351
Percentage of population with bachelor's degree or higher	0.04	0.1	351
Percentage of female-headed households	0.48***	0.42***	351
Population density for residential land	0.44***	0.43***	351
<b>Employment</b>			
Natural log of average monthly employment	0.72***	0.71***	350
<b>Housing</b>			
Natural log of median home value	0.12*	0.19***	351
Natural log of median rent	0.11*	0.17**	341
Percentage of renter-occupied households	0.63***	0.57***	351

Percentage of rent burdened households                      0.07    0.08    351

**Geography**

Boston MSA    0.32\*\*\*    0.39\*\*\*    351

\*\*\* p<.001, \*\* p<.01, \* p <.05

# OLS regression

Table 4. Municipality Profile in 2017

	Low Performer (n=80)		High Performer (n=65)	
	Mean	SD	Mean	SD
Population	2,698	3,069	45,106	86,552
Median HH Income	78,384	26,162	89,025	36,216
pct White	95	3	80	15
pct Bach	40	14	47	20
pct 65+	21	7	16	4
Employment	645	1,180	29,755	80,476
Housing Value	319,996	157,600	420,623	188,066

Table 5. Cross-sectional model, 2017.

Independent Variables	Dependent Variables					
	Subsidized Housing per 1,000 in 2017#	<i>p</i>	High-performer <sup>^</sup>	<i>p</i>	Low-performer <sup>^</sup>	<i>p</i>
Intercept	105.34 (36.43)	**	-3.46 (9.26)		1.02 (16.59)	
Pct White	-0.35 (0.08)	***	-0.07 (0.02)	***	0.07 (0.04)	
Natural log of household median income	-10.73 (2.96)	***	0.37 (0.73)		1.15 (1.43)	
Total Exp/Local Rev	1.89 (2.96)		1.25 (0.83)		-0.24 (1.68)	
Debt Exp/Total Exp	41.55 (21.09)	*	3.16 (5.16)		-12.09 (10.58)	

Natural log of total population	6.50 (0.72)	***	0.33 (0.20)		-2.88 (0.55)	***
Pct 65 years +	0.25 (0.14)		-0.02 (0.04)		0.02 (0.05)	
Pct rent-burdened	0.01 (0.05)		-0.02 (0.02)		0.02 (0.02)	
Boston MSA	4.16 (1.78)	*	0.89 (0.44)	*	0.63 (1.08)	
$R^2$	0.50					
$Adj R^2$	0.49					
<i>McFadden's pseudo R<sup>2</sup></i>			0.25		0.62	
<i>AIC</i>	2722.74		265.59		114.15	
<i>n</i>	345		345		345	

# OLS regression, ^ Logistic regression

\*\*\* p < .001, \*\* p < .01, \* p < .05

Table 6. Panel model, 2002-2017

Independent Variables	Dependent Variables					
	Subsidized Housing per 1,000#	<i>p</i>	High-performer <sup>^</sup>	<i>p</i>	Low-performer <sup>^</sup>	<i>p</i>
Pct White	-0.44 (0.18)	*	-0.64 (0.44)		0.75 (0.61)	
Natural log of the household median income	-7.36 (7.59)		-8.58 (9.31)		-2.00 (7.14)	
Total Exp/Local Rev	-12.00 (4.10)	**	-15.60 (14.55)		-3.37 (5.36)	
Debt Exp/Total Exp	2.64 (18.64)		-12.56 (19.70)		-6.38 (13.55)	
Natural log of the total population	-11.06 (8.25)		29.27 (17.34)		-9.71 (9.32)	
Pct 65 years +	-1.48 (0.21)	***	0.43 (0.34)		-0.10 (0.23)	
Pct rent-burdened	-0.03 (0.05)		0.11 (0.08)		0.01 (0.05)	
y2017	28.04 (3.61)	***	0.09 (4.40)		1.95 (3.87)	
<i>R</i> <sup>2</sup>	0.73					
<i>Adj R</i> <sup>2</sup>	0.46					
<i>Wald Chi-Square</i>	916.8	***	6.28		3.72	
<i>n</i>	341		341		341	
<i>Observations</i>	682		682		682	

# Fixed Effects regression, ^ Conditional Logistic regression (Fixed Effects Logistic Regression)

\*\*\*  $p < .001$ , \*\*  $p < .01$ , \*  $p < .05$

Table 7. The 10% Plateau Effect, 2002-2017

Independent Variables	Dependent Variables	
	Pct point change in the pct of subsidized housing <sup>#</sup>	<i>p</i>
Met the 10% goal in the previous period	-2.82 (0.20)	***
y2008	0.01 (0.10)	
y2011	-0.73 (0.10)	***
y2014	-0.38 (0.10)	***
y2017	-0.05 (0.10)	
$R^2$	0.18	
<i>Wald Chi-Square</i>	305.22	***
<i>n</i>	351	
<i>Observations</i>	1,755	

# Fixed Effects regression

\*\*\*  $p < .001$ , \*\*  $p < .01$ , \*  $p < .05$

## Conclusion générale

L'analyse quantitative et qualitative de la mise en œuvre de l'article 55 de la loi SRU fait nettement ressortir trois variables influençant la dynamique de production d'une offre de logement social dans les communes déficitaires : l'importance de la population blanche et âgée, la stratégie politique des maires et l'exercice de leurs prérogatives par les préfets. Ces variables font ainsi apparaître les trois acteurs-clés du processus de décision conduisant les communes à se conformer ou non à la loi : les habitants, les maires et les préfets.

Les enquêtes qualitatives menées dans différents territoires donnent à voir les relations complexes qui se jouent entre ces trois figures centrales. L'article 55 de la loi SRU peut se lire en effet comme une tentative de l'État d'imposer une norme de mixité dans les communes, afin de contrebalancer des dynamiques sociales « exclusivistes » contribuant au creusement des fractures territoriales. Entre un État garant d'une norme de cohésion territoriale et des habitants cherchant à préserver leur entre-soi résidentiel, les maires se retrouvent dans une position charnière. Ils procèdent à des arbitrages les conduisant tantôt à satisfaire les demandes d'exclusion de leurs administrés, tantôt – et c'est de plus en plus le cas – à se ranger du côté de la loi.

Toujours plus nombreux sont en effet les maires à avoir compris que le logement social était une ressource propice au développement de leur territoire, mais aussi une ressource clientéliste permettant de satisfaire les besoins de logement de leurs administrés. Le mécanisme de la « préférence communale » représente le meilleur compromis possible, de leur point de vue, pour satisfaire simultanément deux types de demandes formulées par leurs administrés : celle de loger les jeunes et les personnes âgées de la commune, celle qui tend à exclure les populations « allochtones » du bénéfice de cette offre nouvelle. En mettant en œuvre une « préférence communale », les maires évitent ainsi un double risque : celui de subir une sanction électorale et celui de subir les sanctions de l'État qui se sont alourdies ces dernières années.

À côté de ce jeu à trois – les habitants, le maire et l'État –, les autres acteurs se présentent avant tout comme des facilitateurs au service des maires déterminés à se mettre leur commune en conformité avec la loi. Les bailleurs sociaux jouent le jeu de la banalisation de leur patrimoine pour en faciliter l'acceptation sociale, de même qu'ils acceptent massivement le principe de la préférence communale au stade de l'attribution des nouveaux logements. Les bailleurs, mais aussi l'État, garantissent également aux élus de bonne volonté une parfaite étanchéité entre leur territoire et celui des quartiers de la politique de la ville. Quant aux techniciens des villes, des intercommunalités et des établissements publics fonciers, ce sont là aussi des facilitateurs de la décision des maires volontaires, auxquels ils peuvent apporter les outils pouvant aider à surmonter les difficultés techniques – réelles dans bien des communes – liées au développement du logement social dans des contextes contraints par les questions foncières et/ou de préservation des espaces naturels. Alors que l'intercommunalité a été promue comme échelle d'intervention pertinente pour définir et porter les politiques locales de l'habitat et de logement social, cet échelon peine encore à s'affirmer et à trouver sa pleine légitimité dans certains territoires.

L'article 55 de la loi SRU est régulièrement dénoncé par ses opposants comme une atteinte au principe de libre administration des collectivités locales. Pourtant, dans le contexte de la décentralisation, les maires restent bien les seuls véritables « patrons » sur leur territoire. Parmi eux subsiste une portion d'élus « récalcitrants » ou « réfractaires » à la loi SRU. Mais leur prisme idéologique pèse sans doute moins fortement que la défense de leur intérêt premier, celui d'être réélus. L'intérêt électoral bien compris de certains maires – aujourd'hui très minoritaires – est de coller à la demande d'exclusion de leurs électeurs et de se placer délibérément en infraction vis-à-vis de la loi. Ils n'hésitent pas alors à convoquer la figure repoussoir des cités HLM les plus stigmatisées de leur environnement – une figure pourtant en décalage complet avec la réalité de l'habitat social contemporain. L'instrumentalisation rhétorique de ces quartiers devient inutile dès lors que les maires estiment que leur intérêt bien compris est de mettre leur commune en conformité avec la loi.

La comparaison avec le cas étasunien est instructive à plusieurs égards. Au-delà des spécificités historiques, institutionnelles ou urbaines des deux pays, la comparaison nous rappelle tout d'abord que les dispositifs visant à développer une offre sociale dans les territoires déficitaires trouvent leur origine dans une matrice commune, celle des quartiers historiquement ségrégués au plan social et, surtout, ethno-racial. Conformément aux traditions politiques des deux pays, l'enjeu de la déségrégation raciale a été plus directement posé aux États-Unis avec le cadrage du Fair Housing Act, tandis que la loi SRU s'inscrit dans une approche plus classiquement « *color-blind* ».

L'analyse des résistances locales aux dispositifs en faveur d'une répartition plus équitable du logement abordable témoigne pourtant de la prégnance du facteur racial. L'analyse statistique met pareillement en évidence, dans les deux pays, une corrélation significative entre le rejet du logement abordable et le manque d'ouverture à l'altérité des territoires où s'expriment le plus de résistances. De part et d'autre de l'Atlantique, c'est la défense d'une identité territoriale fondée sur le caractère « blanc » de ces territoires qui s'exprime, davantage que la défense d'une identité sociale fondée sur une exclusion de nature économique. Toutes choses égales par ailleurs, les territoires « riches » produisent davantage de logements sociaux que des territoires moins riches. Comme les territoires les moins divers au plan ethno-racial en produisent moins, toutes choses égales par ailleurs, les logiques d'exclusion ethno-raciale semblent prévaloir les logiques d'exclusion économique.

Les différences les plus substantielles entre les deux pays concernent la manière de répondre à la demande d'exclusion ethno-raciale émanant de ces territoires. Le bilan très mitigé des États-Unis témoigne d'un manque de fermeté du gouvernement fédéral lorsqu'il s'agit de s'opposer à cette demande d'exclusion. Mais des exemples locaux, comme celui du Massachusetts, montrent aussi la possibilité d'un État qui « tient bon ». De façon bien plus nette qu'en France, où le « présidentielisme mayoral » est quasi intouchable, le dispositif mis en place dans le Massachusetts s'avère efficace car il touche au cœur même du pouvoir des maires : celui de décider. Mais le point de convergence le plus flagrant entre les deux pays reste le constat d'une capacité très limitée des mécanismes de répartition équitable du logement abordable à résorber des fractures territoriales qui, à bien des égards, reflètent les velléités sécessionnistes du groupe majoritaire.