

MARDI 4 FÉVRIER 2020  
PRÉSENTATION DES RÉSULTATS DE RECHERCHE

# 20 ANS APRÈS, LA LOI SRU A PRODUIT UNE « MIXITÉ DE FAÇADE(S) »

## 1\_ OBJET ET MÉTHODOLOGIE

L'étude « Logement social et ségrégation en France » menée par Kevin Beaubrun-Diant, (Université Paris-Dauphine PSL) et Tristan-Pierre Maury (Edhec Business School) mesure sur une période de 15 ans, de 1999 à 2015, la ségrégation résidentielle en France entre les habitants des quelque 5 millions de logements du parc social et les quelque 30 millions de locataires ou propriétaires du parc résidentiel privé.

Les auteurs ont travaillé à partir de bases fiscales exhaustives (base Filocom avec données bi-annuelles) entre 1999, un an avant le vote de la loi Solidarité et Renouvellement Urbain et 2015 (derniers chiffres disponibles). Ils s'attachent d'abord au statut des logements occupés, et dans un deuxième temps, aux revenus des ménages par unité de consommation.

Ils ont défini un indice de ségrégation qui évalue à quel point certains groupes d'une population – les ménages pauvres, les ménages riches, etc. – peuvent être inégalement répartis sur le territoire national. L'indice mesure les écarts entre des situations locales (communes ou sections cadastrales soit un voisinage d'environ 800 ménages) et la situation nationale (référence). Et l'évolution de ces écarts au cours de la période 1999-2015.

Cette étude, dont l'IDHEAL présente ici les premiers résultats, a vocation à être poursuivie et déclinée. Notamment pour préciser les évolutions des périodes intermédiaires, les conséquences des différents textes de lois, du programme de rénovation urbaine à partir de 2003... et à proposer des déclinaisons régionales.

## 2\_PRINCIPAUX RÉSULTATS

La loi SRU, Solidarité et Renouvellement Urbain, visait à augmenter le parc de logements sociaux et à rééquilibrer sa répartition géographique sur le territoire pour favoriser la mixité sociale et faciliter des parcours résidentiels. 20 ans après sa mise en œuvre, une partie de l'objectif est atteinte. Les HLM sont de plus en plus mélangés aux autres logements et leurs occupants moins stigmatisés.

Depuis la mise en place de la loi SRU, la ségrégation selon le statut d'occupation (HLM ou privé) a nettement baissé par rapport à la référence nationale qui s'établit comme suit: si toutes les communes possédaient 15% de locataires HLM dans leur parc résidentiel, la ségrégation serait nulle. Si les villes ne comprenaient que des logements sociaux ou aucun, la ségrégation serait maximale)

Entre 1999 et 2015, la ségrégation a baissé<sup>1</sup>

**-7%** à l'échelle de la commune,

**-11%** à l'échelle de la section cadastrale.

Les résultats obtenus en étudiant la ségrégation en fonction des revenus indiquent cependant une toute autre évolution : Les écarts de revenu 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

**+10%** à l'échelle des sections cadastrales

Certaines communes ou quartiers déjà pauvres accueillent de plus en plus de ménages modestes, alors que d'autres communes, déjà riches, ont continué à se «spécialiser» en attirant des familles aisées. Même si le logement social est mieux réparti sur le territoire, les écarts de revenu ont continué de se creuser. Et les enclaves de pauvreté sont plus nombreuses – et plus pauvres ... – en 2015 qu'en 1999.

Ainsi, le parc privé (locataires et propriétaires-occupants) d'un côté, le parc social de l'autre sont de plus en plus homogènes. En revanche, et malgré une proximité spatiale qui a progressé, ils sont de plus en plus différents l'un de l'autre en termes de revenus. La concentration de pauvreté augmente dans les logements sociaux, tandis que les ménages les plus modestes sont de moins en moins présents dans le parc privé.

En 2015, l'essentiel de la ségrégation mesurée, 53% est imputable aux disparités observées à l'intérieur des communes (intra-municipales ou entre les sections d'une même commune). Ce chiffre stable par rapport à 1999 montre à quel point la ségrégation demeure un phénomène très localisé en France. Autrement dit, les écarts (différences) entre sections cadastrales d'une même commune sont en moyenne plus importants que les écarts entre deux communes prises au hasard

<sup>1</sup>/ La valeur absolue de l'indice de ségrégation est peu significative, c'est pourquoi les chercheurs ne prennent en compte que sa variation.

### **3\_ CONTEXTE**

La loi Solidarité et Renouvellement Urbain, SRU, a 20 ans. Votée en décembre 2000, elle couvre un nombre important de mesures sur le logement et visait explicitement à lutter contre les inégalités sociales et spatiales créées par un développement urbain mal maîtrisé, susceptible de menacer le lien social, les bases du contrat républicain et le fonctionnement de la démocratie. La plus connue et la plus disputée de ses dispositions est contenue dans l'article 55 qui impose aux communes des quotas de logements sociaux.

#### **Aux origines de la loi...**

Au début des années 2000, la France est divisée, parfois de façon caricaturale, entre des communes très bien pourvues en logements sociaux, dont le parc dépasse parfois 70% de l'ensemble des habitations, et d'autres, peuplées presque exclusivement de propriétaires et de locataires du parc privé<sup>2</sup>. Cette situation s'explique par des raisons historiques liées à des développements industriels, à la « spécialisation » de certains territoires au moment de la reconstruction d'après-guerre, puis à la poursuite de la construction des Grands Ensembles, aux disponibilités foncières et/ou à des choix politiques. Cette photographie du pays permet de déterminer un indice de ségrégation nationale.

La croissance urbaine des années 70-2000, pas toujours maîtrisée est en partie responsable de la spécialisation de ces espaces. Elle est vivement et clairement critiquée dans l'exposé des motifs de la loi SRU<sup>3</sup>.

— D'un côté, des couronnes de grandes villes et des communes situées à proximité de grandes zones industrielles ont été choisies dès la période de la reconstruction pour accueillir les grands ensembles. D'autres communes également caractérisées par un fort pourcentage de logements sociaux, sont devenues des villes nouvelles, selon un schéma mis en place par l'Etat et appliqué par ses établissements publics.

— De l'autre, des villes, plus construites, plus rurales, plus éloignées des zones d'emploi n'ont pas été concernées par ces programmes de grands ensembles et le logement social, stigmatisé par l'image persistante des barres et des tours, n'y est, depuis des années, pas le bienvenu.

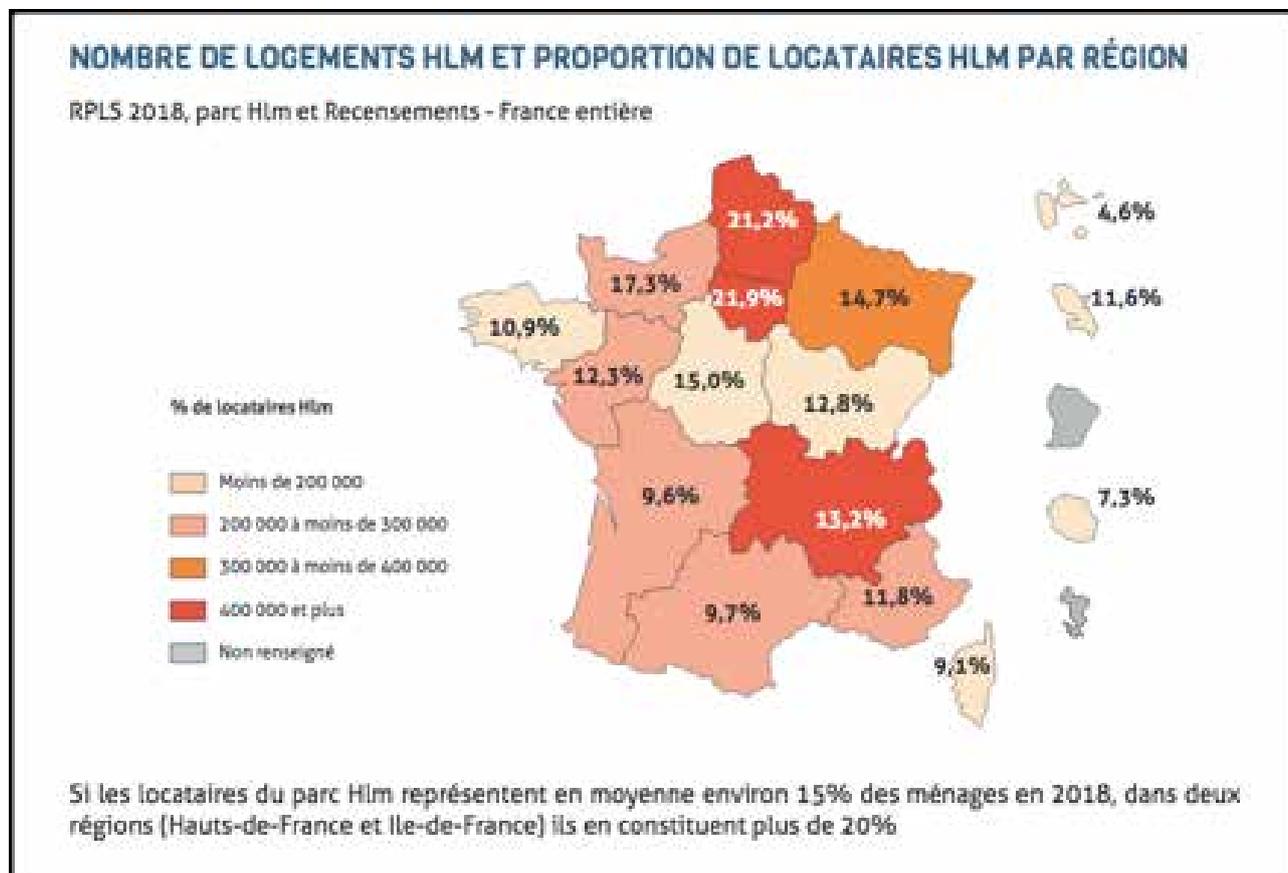
Défaut d'attention, manque d'entretien, départ des classes moyennes aidées à accéder à la propriété concentration de populations modestes et souvent immigrées confrontées à un chômage croissant, ont mécaniquement entraîné une baisse de la mixité sociale (lorsqu'elle existait)... Les facteurs négatifs se sont accumulés dans des lieux parfois peu aidés par leur géographie ou enclavés par les choix d'aménagement du territoire.

2 / (nb, l'absence de parc social ne renseigne pas forcément sur la richesse des ménages résidents, le parc social « de fait » abrite dans des logements de statut privé, souvent de piètre qualité ou en mauvais état, des familles modestes n'ayant pas accès au parc social).

3 / <http://www.assemblee-nationale.fr/11/projets/pl2131.asp>

La «politique de la ville» naît à la fin des années 70 avec les premiers programmes Habitat et Vie Sociale pour lutter contre les difficultés naissantes. Elle entérine l'idée que ces quartiers, qui abritent en très grande majorité des logements sociaux et parfois de grandes copropriétés privées, mais pauvres-, fonctionnent mal et exigent un remède spécifique, des moyens supplémentaires. Le lexique politique évolue avec les époques : les « cités dortoirs », deviennent les « cités » tout court, les « quartiers difficiles », jusqu'aux « ghettos », aux « nasses », aux « zones de relégation » voire aux « no go zones ».

Au début des années 80, les lois de décentralisation confient aux maires le droit des sols et celui de l'urbanisme. Sauf dans les opérations d'intérêt national (OIN), aucun texte ne peut obliger un élu à délivrer un permis de construire pour des logements sociaux sur le territoire de sa commune, si cela ne fait pas partie de ses choix politiques ou/et si ses administrés s'opposent à ce type de voisinage. Qui habite une commune et quels logements doit-on y construire pour renforcer ou au contraire modifier la sociologie des territoires est une question sociale et politique. Pendant des années, des élus ont ainsi tenté de bâtir leur base électorale, en « choisissant » leurs habitants. En construisant des logements sociaux, ou en privilégiant le parc privé, jusque dans sa forme, collectif ou individuel.



## Contraindre la mixité

La loi SRU a pour objectif de rétablir un équilibre. En organisant la mixité sociale puisque le développement urbain a plutôt tendance à renforcer les divisions, et le repli des différentes communautés et classes sociales. Le texte impose aux communes urbaines de plus de 1 500 habitants en Île-de-France - de plus de 3 500 dans les autres régions <sup>4</sup>- de disposer d'au-moins 20 % de logements sociaux. Le rééquilibrage entre habitat social et habitat privé doit se faire au gré de la production immobilière. Les villes concernées disposent de 5 périodes triennales à partir de 2002, pour réaliser les objectifs fixés par la loi. Au gré des réaménagements du texte, la date limite de 2020 a été repoussée à 2025.

Considérés comme un puissant outil d'incitation et de forts marqueurs politiques, la loi SRU et son article 55 réapparaissent régulièrement dans le débat public, via des amendements aux grands textes sur le logement. Les communes respectent-elles leurs quotas, construisent-elles assez de logements sociaux, rattrapent-elles leur retard ? Faut-il modifier le pourcentage de logements sociaux imposé, modifier les calculs ou les types de logements inclus dans le calcul du parc social ? Ces questions réémergent régulièrement.

Ainsi le taux de 20% a été porté à 25% par la loi 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 », dite Loi Duflot.

Le texte a évolué à plusieurs autres reprises: ont été par exemple modifiés, la définition du logement social rentrant dans le comptage, le délai accordé aux élus, les sanctions appliquées...

La loi égalité et citoyenneté du 27 janvier 2017, propose d'attribuer 25% des logements sociaux situés en dehors des quartiers prioritaires de la politique de la ville (les plus pauvres et là où la concentration de HLM est la plus forte) aux 25% des ménages les plus pauvres, ayant déposé une demande.

Ces dispositions à nouveau modifiées par la loi Elan de novembre 2018 (Evolution du logement, de l'aménagement et du numérique). Elle modifie les quotas en continuant de faire figurer dans les 25% de la loi SRU et pendant dix ans, les logements HLM vendus à leurs locataires et devenus des propriétés privées.

<sup>4</sup> / Comprises dans une agglomération de plus de 50 000 habitants comprenant au moins une commune de plus de 15 000 habitants.

## Des résultats encourageants

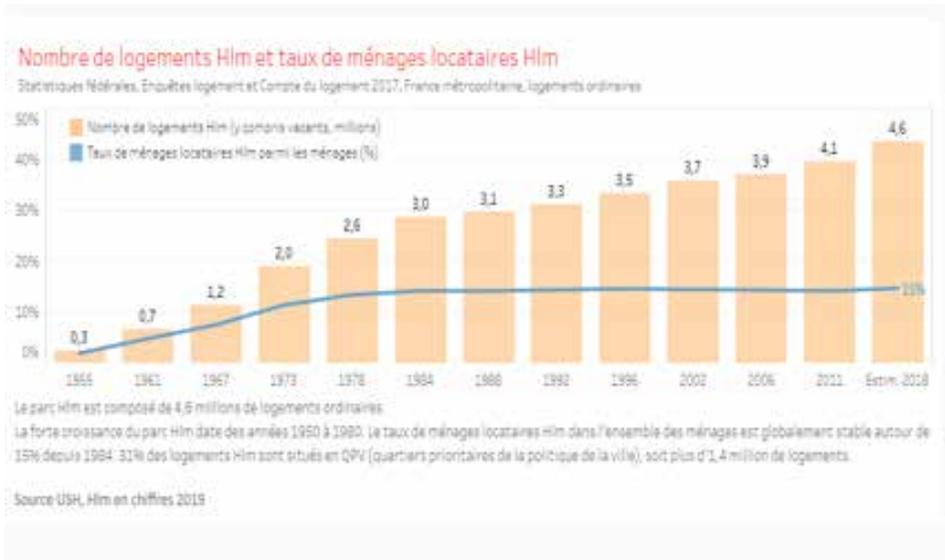
Des évaluations triennales sont menées par l'administration. 20 ans après le vote de la loi, la production de logements sociaux a varié selon les plans de relance et la conjoncture. En quinze ans, environ 1 million de logements ont été produits, dont la moitié dans les communes soumises à la loi SRU, selon le ministère de la cohésion des territoires. Le taux de réalisation des objectifs est chaque année supérieur à 100 %, souligne la Fondation Abbé Pierre dans son rapport 2018, «Des centaines de cancre mais une bonne loi» «ce qui ne signifie pas que toutes les communes jouent le jeu, au contraire, mais simplement que de nombreuses communes dépassent leurs objectifs, tandis que d'autres sont loin d'y parvenir. 528, soit 45 % d'entre elles, n'ont pas atteint leur objectif quantitatif triennal. Parmi elles, 281 n'ont même pas réalisé la moitié de l'objectif. Ce bilan est particulièrement désolant pour la région Provence-Alpes-Côte-d'Azur où le taux de communes en état d'être carencées est de 77 %. Par ailleurs, 39 % des communes n'ont pas respecté leur objectif qualitatif, c'est-à-dire n'ont pas atteint leur taux minimum de PLAI ou ont dépassé leur taux maximum de PLS<sup>5</sup>. Au final, sur 1 152 communes soumises à la loi SRU sur la période 2014-2016, 649 n'ont pas respecté leur objectif quantitatif ou qualitatif, soit 56 % des communes»<sup>6</sup>.

### LES PLUS MAUVAIS TAUX PARMI LES GRANDES VILLES

DÉP.	COMMUNE	POR.	TAUX DE LOGEMENTS SOCIAUX 2016	TAUX D'ATTEINTE DE L'OBJECTIF 2014-2016
6	Cannes	73 325	17 %	9 %
92	Neuilly-sur-Seine	62 346	6 %	15 %
83	Saint-Raphaël	34 005	9 %	16 %
6	Le Cannet	43 187	8 %	17 %
92	Boulogne-Billancourt	116 794	15 %	24 %
13	Marignane	33 986	13 %	26 %
94	Saint-Maur-des-Fossés	74 133	8 %	34 %
6	Nice	342 295	13 %	36 %
94	Vincennes	49 695	11 %	36 %

5 / Les « PLAI » sont les logements sociaux aux loyers les plus bas, les « PLS », ceux aux loyers les plus élevés.

6 / [https://www.fondation-abbé-pierre.fr/documents/pdf/loi\\_sru\\_palmares\\_2014-2016.pdf](https://www.fondation-abbé-pierre.fr/documents/pdf/loi_sru_palmares_2014-2016.pdf)



## **4\_ANALYSE**

### **Qu'est-ce que la ségrégation ?**

Un indice de ségrégation évalue à quel point certains groupes d'une population – les ménages pauvres, les ménages riches, etc. – peuvent être inégalement répartis sur le territoire national. Autrement dit, la ségrégation mesure l'écart entre des situations locales (communes ou sections cadastrales) et la situation nationale (référence). Ainsi que l'évolution de ces écarts sur la période analysée.

Si l'on s'intéresse à la ségrégation sous l'angle de la résidence, l'indice de ségrégation mesure la manière dont évolue la répartition entre les occupants de logements sociaux et ceux du parc privé (nonobstant la différence locataire/propriétaire) et compare les situations locales en référence à une situation nationale.

Si l'on aborde la question par le prisme des revenus, c'est la répartition des quintiles de la population française qui est analysée. Supposons que la population nationale soit répartie en cinq groupes: bas revenus / classes moyennes inférieures / classes moyennes intermédiaires / classes moyennes supérieures/ hauts revenus. Une répartition nationale équilibrée implique que chaque groupe rassemble 20% de la population totale. Au niveau local, si toutes les sections cadastrales avaient cette même composition de 20% pour chaque groupe, alors la ségrégation serait nulle : la répartition des ménages sur le territoire serait homogène.

Au contraire, si chaque section est « spécialisée » : certaines ne concentrant que des bas revenus, d'autres uniquement des hauts revenus, alors la ségrégation est maximale. Dans ce cas, la répartition des ménages sur le territoire est totalement inéquitable et suggère l'existence locale de poches de pauvreté et une surconcentration de ménages riches à d'autres endroits ...

#### **4-1\_ COMMENT A ÉVOLUÉ LA SÉGRÉGATION ENTRE LE PARC SOCIAL ET LE PARC PRIVÉ ?**

Les auteurs de l'étude, Kevin Beaubrun-Diant et Tristan-Pierre Maury se sont attaché, dans un premier temps, à la structure du parc immobilier résidentiel selon le statut d'occupation, c'est-à-dire aux différences de répartition géographique entre les ménages logés dans le parc privé (locataires et propriétaires) et ceux résidant dans le parc social.

L'étude définit d'abord une mesure de la ségrégation selon ce statut d'occupation. En l'espèce, la ségrégation mesure la différence entre la répartition de ces deux parcs à l'échelle communale ou cadastrale et leur répartition à l'échelle nationale. Plus la différence augmente avec le chiffre national, plus la ségrégation est forte, plus le chiffre se rapproche de la moyenne du pays, plus elle diminue.

En 1999, la répartition relative des statuts d'occupation entre communes était déséquilibrée. Par rapport à la référence nationale, certaines présentaient un taux très élevé de ménages logés dans le social, (spécialisation HLM), d'autres présentaient un nombre très élevé de ménages logés dans le parc privé, (spécialisation privé).

Cette inégalité de répartition est nettement moins visible 15 ans plus tard, (chiffres de 2015)

**A l'échelon municipale, la baisse est spectaculaire, elle atteint 8%.**

**A l'échelle de la section, le rééquilibrage est encore plus frappant : la ségrégation a baissé de 11%.**

## Comment comprendre ces résultats ?

La baisse de la ségrégation laisse penser que les communes ont bien appliqué la loi, dans sa lettre, comme dans son esprit. La baisse plus importante constatée à l'échelle cadastrale qu'à l'échelle communale semble même montrer que les collectivités et leurs édiles ont parfois poussé la mixité plus loin que le législateur ne l'avait imaginé: tout en respectant les quotas imposés de 20 puis 25% à l'échelle communale, ils auraient pu poursuivre la politique de ségrégation entre quartiers d'habitat privé et quartier d'habitat social. Or ils ont été de plus en plus nombreux au fil des années à imposer la proximité géographique jusqu'à la cohabitation des statuts d'occupation (occupant d'un HLM et occupant d'un logement privé), aux plus petites échelles, comme une section cadastrale ou un îlot. Il est encore fréquent que les cages d'escaliers et les entrées d'immeubles soient strictement séparées entre les logements sociaux et les logements privés dans un même programme. Néanmoins, ces immeubles sont désormais voisins, font parfois partie des mêmes copropriétés et se coulent dans la même architecture et la même forme urbaine. De ce point de vue, la loi SRU a, au moins partiellement, atteint son but en dé-stigmatisant en partie l'habitat social enfin sorti de son image de « barres et de tours ».

Causes ou conséquences de cette loi, plusieurs autres textes, pratiques, innovations... ont permis et parfois favorisé cette évolution

— **Les programmes mixtes :** A partir de 2001 et sous l'impulsion de Bertrand Delanoé nouveau maire de Paris, certains élus imaginent aller au-delà du texte. En n'accordant leur permis de construire qu'à des opérations mixtes incluant un pourcentage de logements sociaux, variant avec la densité du quartier et le besoin évalué par la collectivité. Cette pratique d'abord décrite et appliquée de manière empirique -et illégale- s'est développée pour devenir une règle désormais inscrite dans de très nombreux documents d'urbanisme, PLU et PLUI. Le secteur de mixité sociale (SMS), issu de la loi n° 2009-323 du 25 mars 2009 de mobilisation pour le logement et la lutte contre l'exclusion 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 ».

— **L'achat des logements sociaux en VEFA :** depuis la Loi d'orientation pour la ville de 1991, rien n'interdit que l'acquéreur de biens réalisés par un promoteur privé soit un bailleur social. La Loi ENL de 2006 a légitimé la Vente en l'Etat futur d'achèvement aux HLM dans le sens où elle a permis aux communes (et aux établissements publics de coopération intercommunale, EPCI) de définir dans leurs plans locaux d'urbanisme des zones où tout programme de logements neufs devait contenir des logements sociaux. La Loi MOLLE de 2009 a rendu possibles les VEFA-HLM portant sur plus de la moitié des opérations. Les bailleurs sociaux ont ainsi la possibilité d'acheter des programmes élaborés par

des promoteurs privés, mais avec leurs cahiers des charges, au sein d'opérations mixtes. Cette pratique visait à relancer la production de logements sociaux que les bailleurs n'assuraient plus. Elle a plusieurs avantages: ces ventes, «en bloc» d'un tiers ou de la moitié d'une opération, limitent grandement le risque du promoteur qui peut faire valoir cette garantie de commercialisation auprès des banques pour faire financer son projet. Elle lui permet d'économiser des frais sur la partie du programme déjà vendue. Près de 45% des logements sociaux sont ainsi produits par des acteurs privés, qui ont intégré cette activité non risquée dans leurs bilans.

— **La mixité sociale imposée par la loi relayée par les collectivités et leurs aménageurs, a correspondu à une homogénéisation des formes urbaines et architecturales.** En confiant aux mêmes architectes, la conception, au sein d'un même îlot, des logements sociaux, des logements locatifs intermédiaires et des logements parfois de standing, destinés à la vente, les promoteurs et les bailleurs ont mis fin à une forme de discrimination. Même si le logement social fut souvent un laboratoire d'innovation et de qualité architecturale, la taille et la forme des immeubles -au-delà de leur localisation- indiquait sans erreur possible au promeneur qu'il passait devant des HLM. Révélant par là le statut social de leurs occupants. «L'anonymisation» des programmes les a rendus plus acceptables, aux yeux des occupants des immeubles privés, aux loyers ou mensualités d'emprunts plus élevés. Lorsqu'ils sont propriétaires, ces voisins craignent fréquemment que la valeur de leur patrimoine soit entamée par la présence de populations moins aisées et la «mauvaise réputation» du logement social.

Il semble ainsi que l'acceptation d'un « voisinage social », contrainte ou issue d'une évolution de la société, soit plus facile qu'il y a vingt ans. La forte hausse des prix de logement dans les grands centres urbains a aussi modifié la perception du logement social, en le rapprochant de son objectif originel : offrir une étape dans le parcours résidentiel des ménages. Notamment pour les jeunes, même issus de familles aisées. Ou pour ceux dont les métiers sont nécessaires au bon fonctionnement d'une ville (enseignant, employés des transports, personnels de santé, forces de l'ordre...), soumis à des horaires ou des temps de présence importants et décalés mais empêchés de se loger dans le parc privé aux loyers trop élevés pour leurs revenus,...<sup>7</sup>. Même si dans les faits, la ségrégation reste forte et caractérise des comportements individuels ou de classe, la «ville mixte» et le «vivre ensemble» font désormais consensus et sont revendiqués dans les programmes politiques des grands partis. Le logement social n'est plus systématiquement l'apanage des villes de gauche. Et son rejet n'émane plus toujours de celles de droite. La bataille se mène plutôt à l'échelle des quartiers. Il n'est pas rare que des oppositions violentes se manifestent, mais désormais davantage contre des programmes d'hébergement d'urgence que contre des logements sociaux (ce qui arrive encore). Un bémol toutefois : il concerne la qualité de l'architecture, amoindrie par la banalisation de ces constructions, aux dires des bailleurs sociaux.

7 / Compte tenu des revenus des Français et des conditions de ressources imposées par les barèmes révisés chaque année, le parc social est théoriquement accessible à environ 70% de la population française mais insuffisant compte tenu du nombre de demandeurs.

L'Union sociale pour l'habitat mesure régulièrement l'image des «logements Hlm» et des bailleurs sociaux auprès du grand public. En mai 2019<sup>8</sup>, 56% des Français déclaraient en avoir une bonne image, contre 38% une image négative. Ces chiffres sont globalement stables depuis la mise en œuvre de cet outil de mesure, en avril 2011. Par ailleurs, l'image des bailleurs sociaux est aussi très largement positive (53% contre 30%). Dans le détail, 64% des Français considèrent qu'ils «remplissent un rôle essentiel dans les quartiers difficiles» (contre 28%), 60% qu'ils «construisent des logements de qualité» (contre 30%), 55% qu'ils «rendent un service de qualité aux locataires» (contre 35%), 54% qu'ils «rénovent beaucoup de logements» (contre 35%) et 46% qu'ils «sont bien gérés financièrement» (contre 33%). En revanche, la question des attributions est jugée négativement par 46% des personnes interrogées (contre 40%).

— **Enfin, le programme national de rénovation urbaine initié en 2003 et dont les premières opérations ont été livrées à partir des années 2010 a poussé aussi à ce mélange.** En tentant d'attirer au sein des quartiers très sociaux, de nouveaux programmes privés. Les collectivités étaient aussi encouragées à dédensifier leurs quartiers « trop » sociaux en en démolissant une partie, tout en reconstruisant ces logements ailleurs.

<sup>8</sup> / Enquête Kantar réalisée par téléphone du 2 au 6 mai 2019 auprès d'un échantillon national représentatif de 981 personnes âgées de 18 ans et plus, constitué selon la méthode des quotas (sexe, âge, profession du chef de ménage, après stratification par région et par taille d'agglomération), publiée dans actualité HLM <https://www.union-habitat.org/actualites/logement-social-la-necessite-d-un-nouveau-recit#>

## 4-2\_ COMMENT A ÉVOLUÉ LA SÉGRÉGATION ENTRE LES MÉNAGES LES PLUS MODESTES, LES CLASSES MOYENNES ET LES PLUS RICHES ?

Ce satisfecit est néanmoins nuancé par la deuxième salve des résultats de cette étude. Pour ce second volet, les chercheurs ont opté pour le critère de revenu des ménages (par unité de consommation) et non plus celui du statut d'occupation du logement. Ils ont divisé la population française en quintiles (ménages pauvres classes moyennes inférieures, classes moyennes intermédiaires, classes moyennes supérieures et revenus élevés) et mesuré la différence entre la répartition de ces quintiles à l'échelle nationale d'une part et à l'échelle communale ou de la section cadastrale d'autre part.

Entre 1999 et 2015, l'écart entre la répartition locale de ces quintiles par rapport à sa contrepartie nationale est en légère hausse :

- +2%** à l'échelle communale,
- +3%** à l'échelon de la section cadastrale.

Ce qui signifie que la ségrégation augmente, peu certes, mais augmente tout de même.

Les chercheurs se sont intéressés plus spécifiquement à l'étude de la situation du premier quintile de revenus, celui correspondant aux 20% des ménages les plus pauvres, qu'ils ont comparé au reste de la population (4 autres quintiles). Pour ce groupe, l'exercice révèle une augmentation encore plus nette de la ségrégation en termes de revenu,

- +9%** à l'échelle municipale,
- +10%** lorsque l'on zoome sur la section cadastrale.

Les résultats montrent qu'en 15 ans, et pour différentes raisons, les ménages les plus pauvres sont davantage entre eux et isolés du reste de la population. La décomposition du résultat précédent montre, avec une ségrégation intra communale de 53%, qu'il y a, en moyenne, de plus fortes disparités entre sections cadastrales à l'intérieur d'une même commune, qu'entre deux communes françaises prise au hasard.

## Comment comprendre ces résultats ?

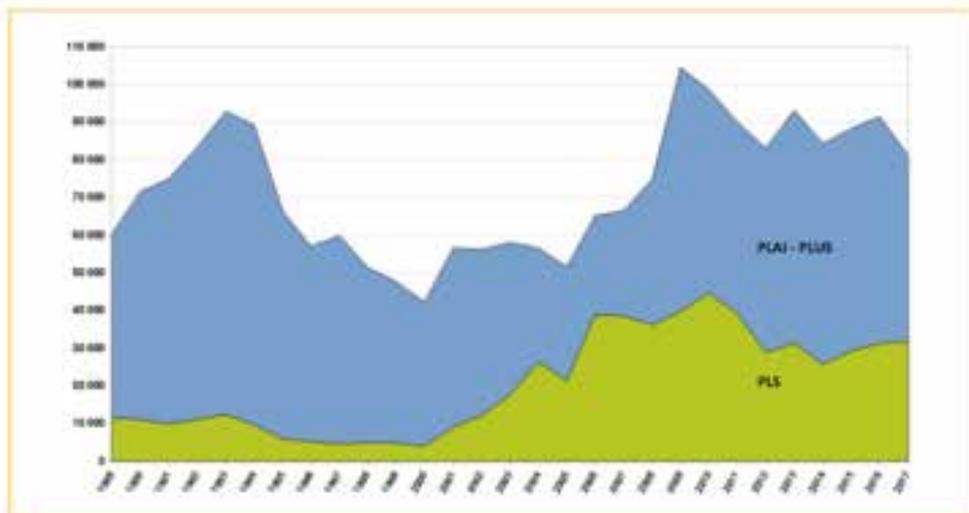
Si elle a permis le rapprochement des populations logées dans le social et dans le privé, la loi SRU n'a pas aidé à réduire les différences de revenus. Certaines communes ou quartiers accueillent ainsi de plus en plus de ménages pauvres, tandis que d'autres villes ou quartiers se «spécialisent» dans les ménages aisés. Surtout, l'écart se creuse entre les ménages les plus pauvres et le reste de la population. Les ménages pauvres habitent de moins en moins dans les mêmes villes, les mêmes quartiers que les classes moyennes ou supérieures. Dès que l'on ré-inclut la distinction entre les différentes classes moyennes (inférieures, moyennes intermédiaire et supérieures, et revenus élevés), la ségrégation redevient (presque) stable sur la période considérée.

Les deux chercheurs font ainsi 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.

Il est donc probable que les communes «bonnes élèves», celles qui ont construit des logements sociaux pour rattraper leur retard et se mettre en conformité avec la loi n'ont pas choisi les logements sociaux destinés aux plus modestes. Sans doute moins de logements financés à l'aide de prêts locatifs d'insertion aidée (PLAI) ou de prêts locatifs d'usage social, (PLUS), que de prêts locatifs sociaux (PLS) dont les loyers se rapprochent dans certaines villes, de ceux des logements intermédiaires ou du parc privé. Des maires ont eux-mêmes pu impulser ce mouvement, en élaborant des stratégies électorales d'un autre temps. Ainsi, la Fondation Abbe Pierre désignait dans son rapport 2018 «Loi SRU des centaines de cancre pour une bonne loi» la ville de Jouy-en Josas ( Yvelines), qui a construit 100% de PLS, comme Saint-Rémy-les-Chevreuse (Yvelines), ou encore Cannes qui a construit 75% de PLS. D'autres poussent les feux sur les logements pour étudiants ou des Ehpad classés dans le parc social ou encore, comme à Paris, rachètent des logements dans le parc privé pour les conventionner, sans faire pour autant augmenter l'offre. La FAP cite encore citer Chazay d'Azergues (Rhône), qui sur ses cinq périodes triennales, a atteint en moyenne 5 % de ses objectifs, ou Neuilly qui, avec 6,2 % de HLM en 2016, n'a atteint que 15 % de son objectif triennal, avec seulement 18 % de PLAI et 44 % de PLS .

Autre hypothèse, les opérations mixtes montées par des promoteurs ne s'équilibrent qu'à condition que les bailleurs sociaux « montent en gamme ». Ils mêlent en général PLUS et PLS. Mais de nombreux programmes ne contiennent pas de PLAI. Le schéma ci-dessous montre la montée en puissance des PLS depuis le début des années 2000.

Année	PLS	PLAI PLUS	Total ILS
1989	11 628	60 348	71 976
1990	11 009	71 630	82 639
1991	9 855	75 013	84 874
1992	11 107	83 376	94 483
1993	12 416	92 868	105 284
1994	9 671	89 324	98 995
1995	5 899	66 440	72 339
1996	5 225	57 061	62 286
1997	4 510	59 311	64 421
1998	4 966	51 442	56 408
1999	4 868	47 695	52 563
2000	4 061	42 262	46 343
2001	8 944	56 595	65 539
2002	12 130	56 290	68 420
2003	17 525	58 090	75 615
2004	26 326	56 611	82 937
2005	21 328	51 650	72 978
2006	38 901	65 200	104 101
2007	38 552	66 538	105 091
2008	36 148	74 836	110 984
2009	39 676	104 574	144 250
2010	44 697	98 645	143 342
2011	39 079	90 043	129 122
2012	28 856	83 166	112 022
2013	31 379	93 204	124 583
2014	25 675	84 334	110 009
2015	29 207	88 316	117 523
2016	31 326	91 533	122 859
2017	31 750	81 291	113 041



Les données sont actualisées avec les données de l'infocentre SISAL : à partir de 2004 pour l'Anra, de 2005 pour le droit commun, les données de la Foncière sont actualisées à fin 2013 (celle-ci n'a pas financé de PLS depuis 2012).

Source : DREAL - infocentre SISAL - 8 janvier 2018

A Paris, par exemple, selon une étude de l'Atelier Parisien d'Urbanisme, l'APUR, sur 23.332 logements attribués en trois ans hors des quartiers pauvres, seuls 2 234, soit moins de 10 %, ont été loués à des ménages disposant des revenus les plus modestes. Et ce taux est passé de 11 % en 2016 à moins de 8 % en 2018. Cela s'explique : les logements sociaux sont localisés pour l'essentiel dans les arrondissements du nord et de l'est. Il existe certes des logements sociaux à loyers très faibles dans les autres arrondissements, mais leur taux de rotation est très faible. Bien logés, leurs habitants y restent.

### **4-3\_ DES POPULATIONS DE PLUS EN PLUS HOMOGÈNES MAIS DE PLUS EN PLUS SÉPARÉES**

La décomposition de la ségrégation des revenus en fonction du statut d'occupation montre ainsi que le parc social et le parc privé, chacun de son côté, est de plus en plus homogène, mais qu'ils sont aussi de plus en plus différents l'un de l'autre.

Les résultats de l'étude montrent que la ségrégation baisse au sein de chaque ensemble

- 6%** dans le parc social,
- 2%** dans le parc privé.

La concentration de la pauvreté s'accroît dans le parc social : 35,73% des ménages vivant en HLM appartenaient au 1er quintile de revenu en 1999, ils sont 44,27% en 2015.

En revanche ils sont de moins en moins présents dans le parc privé : 16,96% des ménages vivant dans le parc privé appartenaient au premier quintile de revenu en 1999, ils sont 15,69% en 2015.

Le fossé se creuse et la population des logements sociaux s'appauvrit relativement aux ménages logés dans le parc privé.

Enfin La date de construction des immeubles, avant et après 1999, permet de tirer d'autres conclusions sur la population des HLM et son environnement.

- en 2015, les ménages habitant dans des logements sociaux récemment construits, sont pauvres (premier quintile) pour plus de 40%; et vivent dans des quartiers comprenant 31,78% de logements sociaux et 24% de ménages pauvres
- Les ménages logés dans les HLM plus anciens sont plus souvent pauvres, 45%, habitent des villes ou des quartiers plus denses en HLM puisqu'ils en comprennent 51% et côtoient 31% de ménages pauvres.
- Au contraire, les familles logées dans le parc privé ancien, sont seulement 14,51% à être pauvre (premier quintile) vivent dans un environnement comprenant 10% de HLM et 18% de ménages pauvres.

## **5\_ CONCLUSION**

Les nouveaux entrants dans le parc social (depuis 1999) sont plus riches que les locataires HLM plus anciens. Ils vivent également dans des communes dont la moyenne de revenus des ménages est plus élevée, et plus mixte.

Les communes considérées comme carencées ou retardataires dans la production de logements sociaux ont donc bien rattrapé une partie de leur retard en accueillant de nouveaux locataires sociaux, mais moins pauvres que ceux qui vivaient dans des communes «spécialisées» dans le social.

Ceci explique que, malgré les effets visibles de la loi SRU, la mixité sociale, comprise comme le mélange entre le haut et le bas de l'échelle des revenus, n'a pas progressé. La loi SRU est donc parvenue à avoir une influence sur la répartition des logements, mais n'a pas favorisé une plus grande dispersion de ceux qui les occupaient avant 1999. La mobilité à l'intérieur du parc est faible. Tout comme le passage du social au privé, dans des parcours résidentiels bloqués depuis des années. Le logement social apparaît donc comme un bon outil de promotion sociale pour les classes moyennes, mais pas pour les plus pauvres coincés dans la nasse des logements les plus anciens, dans les communes les moins mixtes.