

Février 2024

Justice spatiale et mixité sociale

Loi SRU, une réforme indispensable

LOGEMENT, SORTIE DE CRISE !

Chapitre 2 – Première partie

Justice spatiale et mixité sociale

Philippe PARNET

Philippe PARNET

Membre du Comité Scientifique du projet de recherche

« Le logement en choc de densification. Aménager les territoires résidentiels face aux enjeux de sobriété et de justice spatiale ». Programme de recherche pluriannuel (2022-2025).

est actuellement

Directeur Général de la SEM des Résidences de l'Orléanais – www.residences-orleanais.fr

Membre du Conseil d'Administration – Censeur – de la SEMDO – www.semdo.fr

Membre du Conseil d'Administration de l'Agence interDépartementale d'Information sur le Logement - Loiret & Eure-et-Loir – www.adil45-28.org

Membre du Conseil d'Administration de la Maison de l'Habitat d'Orléans Métropole – www.maisonhabitat.orleans-metropole.fr

Il a également été

Acteur du développement et de l'immobilier dans l'Océan indien et les Antilles pour le ministère de la défense et le secrétariat d'Etat à l'Outre-Mer

Acteur de la reconstruction post-conflit dans les Balkans pour la commission européenne et l'OTAN

Acteur de l'immobilier et de l'habitat dans les régions Auvergne-Rhône-Alpes, PACA, Occitanie et Centre-Val de Loire.

Contact : <http://linkedin.com/in/philippeparnet>

Chapitre 2, première partie en synthèse

Justice spatiale et mixité sociale, loi SRU, une réforme indispensable

La loi Solidarité et Renouvellement Urbain, dite loi SRU, a été mise en application à compter de 2002 dans le but de favoriser la mixité sociale. Quel est son bilan après 20 ans ?

Une réussite de mixité ?

Non comme en témoignent les analyses globales étonnamment très rares sur ce sujet.

Une réussite en terme d'accroissement du nombre de logement ?

Non, car le taux d'accroissement du nombre de logement n'a quasiment pas varié de la période précédant le vote de la loi et celle qui a suivi sa mise en œuvre.

Une des causes de la crise actuelle du logement ?

En partie, oui, par sa participation à la hausse des prix de l'immobilier.

Faut-il la supprimer ?

Non, car l'esprit de la loi est vertueux.

Faut-il la réformer en profondeur ?

Oui, impérativement, pour qu'elle atteigne les ambitions de son esprit : le droit d'habiter pour tous dans le respect de la diversité géographique et sociale de chaque territoire.

Comment ?

En remplaçant les critères et les indicateurs de l'article 55 de la loi SRU par des indicateurs de vulnérabilité socio-économique prenant en compte les spécificités de chaque territoire.

Le taux SRU serait ainsi remplacé par un taux de vulnérabilité socio-économique, appelé taux VSE, qui intégrerait dans son calcul tous les logements d'un territoire quelque soit leur type d'occupation, par des locataires et des propriétaires du parc social et du parc privé.

Des indicateurs d'aide à la décision seraient définis afin prendre en compte les réalités physiques, sociales et économiques de chaque territoire:

- Ses particularités géographiques: montagne, bord de mer, parcs, forêts et autres espaces naturels protégés ...
- Ses risques naturels et technologiques : inondations, sismiques, volcaniques ... présence de sites industriels particuliers ...
- Son dynamisme et son potentiel de développement économique.
- Son dynamisme social de lutte contre la pauvreté.

Un objectif à atteindre serait défini au niveau de l'Etablissement Public de Coopération Intercommunale (EPCI) puis décliné par commune en fonction de leurs réalités locales.

Le pilotage de ce dispositif serait décentralisé et la répartition des rôles entre les acteurs serait clairement définie.

La mise en oeuvre de cette démarche globale de réduction de la vulnérabilité socio-économique (VSE) serait une véritable marque de l'engagement de tous les acteurs dans la solidarité et le renouvellement urbain.

Le cas concret de la Métropole d'Orléans illustre le dispositif proposé.



Vous pouvez accéder directement au cas concret en vous rendant en page 22.

Justice spatiale et mixité sociale

Première partie

Loi SRU, une réforme indispensable

La justice sociale se définit comme la justice entre les hommes qui vivent au sein d'une même société.

« *Et parce que les sociétés organisent l'espace qu'elles habitent, les territoires reflètent les rapports sociaux¹.* »

La justice spatiale peut alors se définir comme l'approche de la justice sociale au regard de son territoire d'expression, l'espace de vie de la société.

Le monde est fait d'une multitude de territoires d'échelles différentes composés d'une variété quasi-infinie d'espaces et de cultures.

Devant cette réalité géographique et humaine, il n'est pas possible d'imaginer une organisation de l'espace qui garantirait à tous d'une manière égalitaire l'accès à tous les services.

Et comme le souligne l'éminent philosophe politique américain John Rawls², **la justice est à considérer comme une question d'équité et non d'égalitarisme.**

Ainsi, une politique d'aménagement du territoire, juste dans son application et donc équitable, se doit de procéder aux rééquilibrages des territoires par la recherche de la répartition des biens, des avantages et des charges de la vie en société dans la reconnaissance et le respect de la diversité et des identités individuelles et collectives

Dans cette recherche de justice, la loi SRU dans son article 55 a posé la mixité sociale comme le but à atteindre.

La loi SRU, article 55 en résumé³

Les dispositions de l'article 55 de la loi solidarité et renouvellement urbain (SRU) du 13 décembre 2000 figurent dans les articles L. 302-5 à L. 302-9 du code de la construction et de l'habitation (CCH).

*Ils ont **pour but** d'imposer à l'échelle communale une politique de quotas de logements sociaux parmi les logements existants et ainsi **de favoriser la mixité sociale.***

Les communes « concernées SRU » par l'article 55 sont celles qui dépassent un seuil de population (+ 3 500 ou 1 500 habitants dans l'aire urbaine de Paris) et appartiennent à une agglomération ou un établissement public de coopération intercommunale (EPCI) d'une taille suffisante.

2070 communes sont ainsi « concernées » sur les 35 000 communes de France, soit moins de 6%. Ces 2070 communes regroupent environ 58% de la population, soit légèrement plus de la moitié.

Elles doivent atteindre d'ici 2025 un quota de 20 ou 25 % logements sociaux, selon l'importance de la

¹ Géoconfluence ens Lyon – Justice spatiale

² Annales de géographie n°665-666 – 2009 – John Rawls (1921-2002), philosophe politique américain

³ Rapport du Sénat n°614 du 19 mai 2021, pages 19 et 20

demande en logement social du territoire. Cet objectif a été fixé en 2013. Il était initialement de 15 ou 20 % en 2022.

Les communes concernées à partir de 2015 bénéficient d'un peu plus de temps. Certaines communes peuvent être exemptées en cas d'inconstructibilité de plus de 50 % de leur territoire urbanisable, de faible demande de logements sociaux ou du manque de transports en commun.

Ce taux de logements locatifs sociaux est calculé par rapport au total des résidences principales.

Le cadre étant posé, après plus de 20 ans, quel bilan pouvons nous faire de la loi SRU, et plus précisément de son article 55 ?

La loi SRU, une réussite de mixité ?

Non, les conclusions sont édifiantes et sans appel sur l'échec constaté de l'objectif de mixité sociale et les analyses globales étonnamment très rares sur ce sujet en témoignent.

« ... la loi SRU n'a pas permis de réduire la ségrégation sociale et donc d'améliorer la mixité. ... Par ailleurs au sein du parc social, la pauvreté s'est concentrée. »⁴

Rapport d'évaluation du sénat sur la loi SRU

« L'article 55 n'a en rien permis de répondre à l'enjeu pour lequel il a été inventé : celui de la concentration de la pauvreté et des minorités ethniques dans les quartiers concernés par la politique de la ville. »⁵

Thomas Kirszbaum

« Le fait que seule une petite minorité de communes puisse atteindre le taux légal de logement sociaux en 2025 sonne comme un échec pour la loi SRU »⁶.

Grégoire Fauconnier

Ce constat pose la question de la véritable finalité de la loi SRU.

Ne serait-ce pas finalement uniquement un objectif de droit au logement et donc un moyen d'accroître l'offre ?

La loi SRU, une réussite en terme d'accroissement du nombre de logement ?

Non ! Car le taux d'accroissement du nombre de logement n'a quasiment pas varié de la période précédant le vote de la loi et celle qui a suivi sa mise en œuvre.

Les discours sur cette question de la réussite du nombre sont dominants.

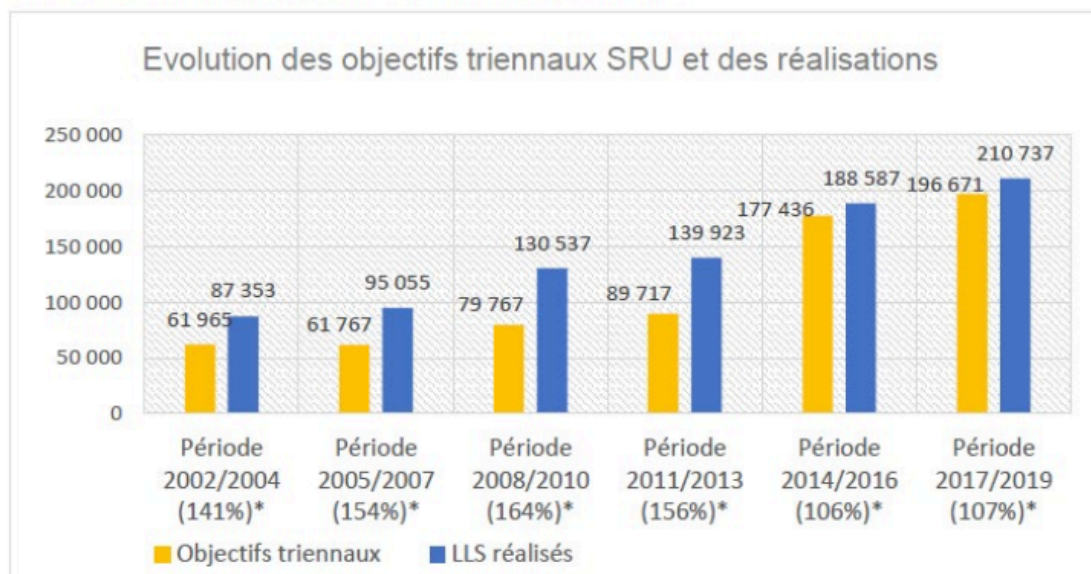
Les arguments qui mettent en avant quasi systématiquement les chiffres de la production de logements sociaux pourraient leur donner raison.

⁴ Rapport du Sénat n°614 du 19 mai 2021, pages 61 et 62

⁵ Gazette des communes du 16 mars 2021 : Thomas Kirszbaum, chercheur en sociologie coordonnateur de la partie scientifique du colloque sur les 20 ans de la loi SRU.

⁶ Loi SRU et mixité sociale. Le vivre ensemble en échec. De Grégoire Fauconnier. Page 147.

Source : bilans triennaux, ministère de la transition écologique



Le bilan de la dernière période triennale 2020-2022 qui est de 185 651 logements, soit légèrement inférieur à la période 2014-2016, tout en inquiétant les acteurs du logement social ne remet pas en cause fondamentalement cette idée de réussite de la loi SRU sur la question du nombre.

Et pourtant, cette « réussite » masque deux autres réalités. Celles de la contrainte et celle de l'échec de la politique du logement en général.

Ainsi, la première « autre réalité » est que la construction ne s'est pas faite par adhésion aux objectifs de la loi, mais pour beaucoup par la contrainte des mesures coercitives qui s'y trouvent.

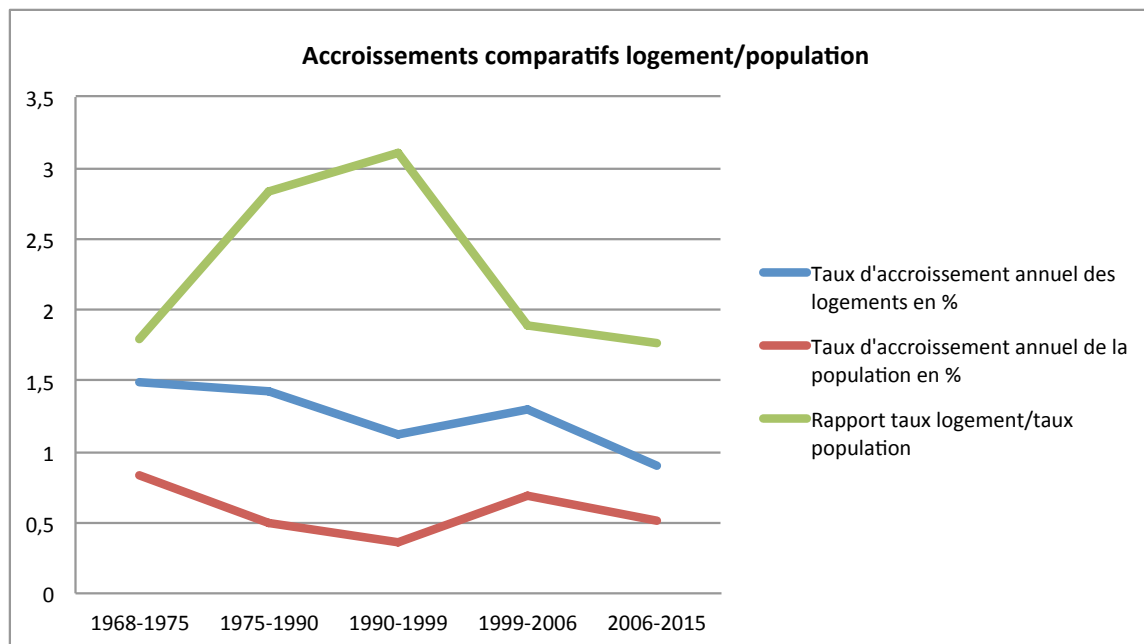
« En définitive, alors que cela était loin d'être acquis au moment de la promulgation de la loi SRU, il apparaît que les communes déficitaires se sont mobilisées pour répondre à leurs obligations de construction. Certes ce choix ne reflète pas l'opinion majoritaire des élus ni la volonté des habitants, mais plutôt la conséquence de l'aspect coercitif »⁷

La seconde « autre réalité » est que, durant la période d'application de la loi SRU, le taux d'accroissement du nombre de logements s'est affaïssé.

Bien que cela pouvait sembler cohérent au regard de l'évolution démographique, le besoin global de logement notamment lié aux évolutions sociétales, dont l'accélération du phénomène de décohabitation, était à la hausse.

De même et de manière plus significative, la progression du rapport entre le taux d'accroissement du nombre de logements par rapport à celui de la population, donc le niveau de la réponse par rapport au besoin, qui était en progression depuis 1968, a commencé à baisser après la mise en œuvre de la loi SRU.

⁷ Loi SRU et mixité sociale. Le vivre ensemble en échec. De Grégoire Fauconnier. Page 96



Sources INSEE – Données retraitées

Ainsi, sur cette période, le logement social a pris la place d'autres logements pour au final donner un bilan qui présente un ralentissement de l'accroissement total du nombre de logements pour tous et qui met en évidence l'échec de la politique menée.

De plus, n'y aurait il pas une troisième « autre réalité » ?
Celle de la participation de la loi SRU à la crise actuelle du logement.

La loi SRU, une des causes de la crise actuelle du logement

En partie, oui, par sa participation à la hausse des prix de l'immobilier.

Pour diverses raisons, liées aux organisations internes et aux difficultés de pénétrer le marché sur certaines communes, Les bailleurs sociaux font appel depuis 2008 à de plus en plus d'achats de VEFA (Vente en état de parfait achèvement) qui correspondent à des acquisitions faites auprès de promoteurs privés.

La VEFA s'approche aujourd'hui de la moitié de la production des bailleurs sociaux.

Mais le modèle économique des bailleurs sociaux ne permettant pas d'acheter aux prix de vente du marché souhaité par les promoteurs, le prix qui leur est consenti est minoré.

Cependant, le calcul économique de la rentabilité des programmes est têtue et impose aux promoteurs d'équilibrer leurs bilans.

Pour cela, ils n'ont pas d'autres choix que de compenser les ventes à perte aux bailleurs par une augmentation des prix de vente dans le libre.

Principe de compensation économique du modèle en VEFA pour un programme avec 25% de logements sociaux

Simulation avec 25% de logements sociaux dans le programme	Total programme - Prix m2 de rentabilité économique	Part de logement social	Part de logement en vente libre	Taux d'augmentation du m2 pour la vente en secteur libre
Nombre de logements	40	10	30	
Surface moyenne des logements en m2	65	65	65	
Surface totale programme m2	2 600	650	1 950	
Prix de vente du m2	3 000	2 500	3 167	5,56%
Montant total d'opération	7 800 000	1 625 000	6 175 000	

Fixés sur l'objectif SRU, certains maires qui pensaient vertueux d'accélérer le rattrapage que leur imposait la loi ont imposé à leur tour dans leur PLU des taux de rattrapage plus importants.

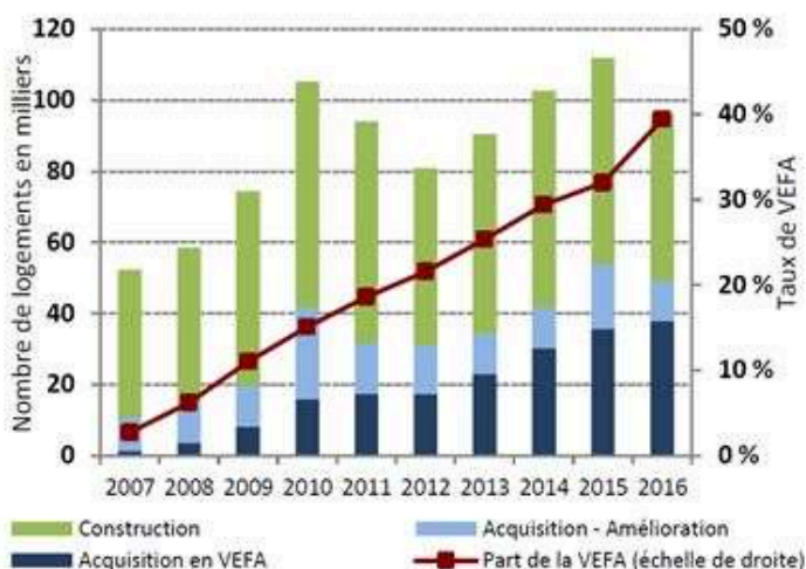
Le résultat est que l'effet inflationniste de la compensation aggrave la situation globale du logement sur leur territoire.

Principe de compensation économique du modèle en VEFA pour un programme avec 50% de logements sociaux

Simulation avec 50% de logements sociaux dans le programme	Total programme - Prix m2 de rentabilité économique	Part de logement social	Part de logement en vente libre	Taux d'augmentation du m2 pour la vente en secteur libre
Nombre de logements	40	20	20	
Surface moyenne des logements en m2	65	65	65	
Surface totale programme m2	2 600	1 300	1 300	
Prix de vente du m2	3 000	2 500	3 500	16,67%
Montant total d'opération	7 800 000	3 250 000	4 550 000	

De plus, le recours à la VEFA en constante croissance depuis 2007, soit 5 ans à peine après le début de l'application de la loi SRU n'a fait au fil du temps qu'amplifier son effet inflationniste.

Graphique 1 : part de la VEFA dans la production de logements sociaux depuis 2007, hors habitat spécifique.



Source : CDC Direction des fonds d'épargne Mai 2017

La VEFA atteint aujourd'hui plus de 45 % de la production du logement social.

Alors, pour diminuer cet effet inflationniste qui peut conduire à afficher des prix du libre déconnecté du marché rendant leur commercialisation impossible, les promoteurs recherchent à en minimiser l'impact. Pour cela, le promoteur :

- Cherche à vendre aux bailleurs sociaux un « panier » de logements comportant les moins attractifs pour une commercialisation en libre, donc les plus mal orientés, les atypiques résultants du besoin pour les architectes de rentrer au chausse pieds des m2 habitables face à la multitude des contraintes qui leurs sont imposées.
- Cherche à diminuer la qualité intérieure des logements
- Cherche à vendre le moins de surface possible à bas prix, donc à cibler majoritairement de petits logements au détriment du réel besoin du territoire.

Cependant, la volonté des bailleurs d'obtenir des logements de qualité bien exposé afin de limiter leurs risques de vacances limitent de plus en plus ces pratiques qui ont malheureusement pour les habitants eu un certain succès par le passé et qui ont porté préjudice à l'objectif de mixité.

« Finalement, les ensembles résidentiels produits en VEFA réunissent d'une part une majorité de ménages privilégiés qui ont pu acheter un logement ou qui louent un logement dans le secteur privé et d'autre part une minorité de ménages moins favorisés qui bénéficient d'un logement social.⁸ »

Ainsi, non seulement la VEFA a contribué et contribue encore à ne pas atteindre l'objectif de mixité sociale de la SRU mais son recours massif, poussé par la course à l'atteinte des objectifs quantitatifs de la loi a participé et participe encore à la crise du logement, par son effet inflationniste grandissant.

De plus, ce facteur inflationniste interroge sur son impact masqué sur tout le système. Car, de fait, il s'agit, en complément des aides à la pierre et des aides à la personne de l'état et des collectivités, d'une « aide déguisée, induite... sous forme d'une sorte d'impôt informel » des habitants du secteur privé.

Justice sociale de redistribution de richesse diront certains !

Manipulation, tromperie sournoise inacceptable penseront d'autres !

Une des réalités qu'il faut retenir, c'est qu'il s'agit bien d'un facteur inflationniste contribuant à la crise.

Alors faut il arrêter de produire en VEFA ?

Non

Certainement pas car les opérateurs privés savent réaliser et réalisent des programmes d'excellente qualité architecturale et environnementale.

Ce qui est nécessaire, c'est de modifier le modèle économique qui actuellement crée d'importants effets pervers qui ne permettent pas d'atteindre les objectifs attendus.

⁸ Loi SRU et mixité sociale. Le vivre ensemble en échec. De Grégoire Fauconnier. Page 140

Faut-il supprimer l'article 55 de la loi SRU ?

Non, pas nécessairement ... si cet article s'adapte à la réalité, car si l'esprit de la loi est vertueux, la part de mythe qui l'entoure bloque son évolution

Pour que cette loi devienne efficace, ces objectifs doivent tout d'abord devenir lisibles et compréhensibles, et ensuite acceptables pour une très large majorité d'acteurs.

Elle doit alors obligatoirement sortir du flou de son objectif.

Pour cela, en premier lieu, il faut tout d'abord s'interroger sur le concept de mixité sociale qui est des plus flous.

« Et quand c'est flou, il y a un loup ! » Comme disait l'une des signataires d'une tribune récente de maires contre ce qu'ils considèrent être un « détricotage » de la loi SRU⁹, mais qu'ici ce flou ne semble pas déranger !

Et pourtant, le loup est bien là ! Et il est de bonne taille !

Ce loup, c'est que sans définition claire, aucun indicateur ne peut avoir de sens.

Bâtir une loi sur un concept flou peut-elle être comprise ?

Bâtir des directives d'application qui auront un impact concret sur le terrain sur un concept flou, est-ce raisonnable ?

Le résultat réel ne peut qu'être flou et donc sujet à des interprétations très diversifiées, pire totalement divergentes, en fonction de chaque vision des acteurs.

Alors, est-il pour autant possible de sortir de ce flou ?

Un flou qui survit par le mythe bâti lors de sa création destiné à le légitimer.

Ce flou qui satisfait les nostalgiques d'une mixité qui aurait été perdue à partir du 19^{ème} siècle et ceux qui sont dans la croyance que la mixité sociale est un bien en soi et qu'elle serait toujours heureuse.

Mais ce mythe est un alibi dangereux brandit par les trop nombreux adeptes du « il ne faut jamais rien changer. »

Un alibi pratique pour maintenir une situation qui leur permet de rejeter la responsabilité des mouvements sociaux à qui peut le plus facilement l'endosser au gré du moment et de la grogne relayée par les médias.

Un mythe entretenu et inculqué depuis 20 ans aux corps d'acteurs qui sont en charge d'appliquer la loi SRU aujourd'hui.

Des acteurs, qui ont débuté pour bon nombre d'entre eux, leur carrière en ne connaissant que cette loi avec l'idéologie qu'elle véhicule et qui la considèrent comme une loi universelle.

Le danger de ce mythe est pourtant bien identifié.

« La recréation de la mixité perdue résoudrait magiquement le problème des populations défavorisées comme si le seul préjudice dont elles pâtissaient tenait à l'absence auprès d'elles des membres des classes moyennes. La mixité imposée ne permet guère aux gens de

⁹ Lettre d'un collectif de maires au Premier Ministre du 31 janvier 2024 – Object : Préserver la loi SRU, consolider la mixité sociale dans nos territoires.

se délier de leurs appartenances pour se relier aux autres. Elle incite plutôt chacun à se replier sur le groupe qui partage le même code social que lui. »

Jacques Donzelot¹⁰

« En cherchant à rétablir dans les grands ensembles une mixité sociale parée de toutes les vertus, on considère que les habitants de ces quartiers sont le problème. Ce faisant, on s'interdit de mobiliser les ressources endogènes des quartiers et on passe à côté des principaux enjeux : discriminations, accès équitable aux services, soutien aux associations et agents de terrain... »

Renaud Epstein¹¹

« Mixité sociale, synonyme de « vivre ensemble » ?

Même scepticisme chez la majorité des chercheurs quant aux effets réels du voisinage renouvelé que produisent les politiques de mixité : le « côte à côte » n'est pas le « vivre ensemble ». La juxtaposition d'habitants à profils diversifiés ne suffit pas à ce que se développe une véritable vie commune entre les gens qu'on a voulu mélanger. Très vite, la recherche de l'entre-soi reprend le dessus.

Les fréquentations d'équipements, de commerces et d'espaces publics se différencient et les séparations qu'on avait cru abolir se recréent sous de nouvelles formes, non sans épisodes conflictuels.

Que faire alors de cette « mixité sociale », dont la place au cœur des politiques publiques actuelles semble éminemment problématique ? Les débats qu'elle provoque suggèrent plusieurs lignes de réponse :

- *éviter de lui prêter des vertus qu'elle n'a pas : celles de résorber inégalités et injustices ou d'ouvrir à un « vivre ensemble » idyllique ;*
- *prendre garde à ce qu'elle ne se substitue pas à la promotion des quartiers populaires par la reconnaissance de leur identité et la mobilisation de leurs ressources endogènes ;*
- *plutôt que de l'imposer, faire pour et avec les quartiers concernés tout ce qui est nécessaire pour qu'elle soit souhaitée et choisie.*

Ni bien ni mal en soi, la mixité peut être le pire si elle est imposée pour d'indiscutables raisons ; ou le meilleur, si elle résulte de choix inspirés par une action publique à la hauteur des besoins et des capacités des quartiers populaires et de leurs habitants. »

Roger Morin¹²

Et au delà du mythe, la recherche d'une mixité est elle une fin en soi ?

Car, comme l'explique le philosophe Jean-Claude Milner¹³.

« L'absence de mixité n'est pas grave que si elle aboutit à un enfermement physique et culturel. L'important est que les gens puissent bouger. »

Peut-on quantifier le flou ?

¹⁰ Jacques Donzelot – Auteur de « La ville a trois vitesses » - Edition La Villette - 2009

¹¹ Renaud Epstein - Sociologue

¹² Mixité sociale : valeur essentielle ou alibi dangereux ? Par Roger Morin – 27 octobre 2014

¹³ Regard sur la mixité sociale – 2017 – Observatoire de la mixité sociale et Habitat et humanisme – Page 72

Pour Marie-Hélène Bacqué, Professeure d'Etudes Urbaines à l'Université de Paris-Ouest Nanterre La Défense, « *Il est illusoire de vouloir quantifier la mixité sociale. Le flou de la notion et les multiples problèmes d'échelle rendent vaine toute tentative de créer des indicateurs pertinents.* »¹⁴

Alors que penser de tous les critères SRU, de ses critères de limitation territoriale et de ses critères d'objectifs ?

Peut-on se retrancher derrière ce qui a été établi des années auparavant et l'ériger en dogme en hurlant au scandale dès que l'on s'interroge sur le bien fondé de son évolution ?

Bien évidemment non, le réalisme pragmatique et notre responsabilité sociétale doivent nous conduire à accepter régulièrement la remise en cause de ces critères pour les adapter aux nouveaux contextes du temps présent, forts des analyses de l'expérience des temps passés.

Alors quelles sont les bases retenues dans la SRU pour atteindre la mixité sociale ?

Pourquoi ces valeurs ? Quelles justifications ?

En fait, il ne semble pas y en avoir d'accessible au grand public pour sa compréhension ?

Y en a-t-il dans une sphère restreinte de savants ?

A voir et surtout si elles existent, qu'elles soient diffusées largement afin de nous éclairer.

La compréhension entraînera peut-être l'adhésion !

Car en effet, que penser des critères actuels ?

Un seuil plancher qui détermine un nombre de logements sociaux minimal à atteindre par rapport au nombre total de la commune. Un seuil assorti de mesures coercitives s'il n'est pas atteint dans un délai fixé.

De 20% et 25% aujourd'hui. Pourquoi ces valeurs ?

Drôle de vision ? Drôle de justice ?

Accepter un quota de « pauvres » plutôt que d'élever le niveau de la population !

Car dans cette vision de nivellement par le bas, que fait-on des communes qui œuvrent pour diminuer la pauvreté chez elles, qui par leur dynamisme, le développement économique qu'elles initient et accompagnent et les créations d'emplois qui en résultent permettent à la population d'élever son niveau de vie ?

La reconnaissance de leur engagement serait de les remercier en leur imposant de récupérer encore et toujours plus de nouveaux « pauvres » tels des Sisyphe modernes ?!

Un seuil plafond qui détermine un nombre de logements sociaux maximal souhaitable à ne pas dépasser par rapport au nombre total de la commune. Un seuil souhaitable donc non contraignant.

De 50%, puis proposé à 40% ? Pourquoi ?

Quelle logique ?

Et comment faire pour le baisser lorsqu'une commune l'a dépassé ?

Où transfère-t-on les populations vivant dans les logements sociaux en surplus ?

¹⁴ Regard sur la mixité sociale – 2017 – Observatoire de la mixité sociale et Habitat et humanisme – Page 53

Que dire également des communes qui dépassent 40%, 50% voire plus¹⁵ et qui continuent pour certaines de construire du logement social ?

Logique sociale ou calcul électoral ? Osons poser les questions ?

Quels arguments avancent elles pour être et se maintenir dans cette situation ?

Un seuil de 3500 logements, 1500 en région parisienne. Pourquoi ?

Il n'y aurait donc pas besoin de mixité en dessous de ce seuil ? La mixité se ferait elle spontanément en dessous de ces seuils ??

Quelle validité peuvent bien avoir ces critères au regard de l'objectif de fond d'une mixité sociale recherchée sans que l'on ait réussi à la définir et donc à savoir véritablement ce que l'on recherche ?

Cela s'apparente à une conduite errante dans le brouillard, sans destination, mais en tentant de se rassurer en se disant qu'on avance avec l'œil fixé à son compteur de vitesse à défaut d'avoir une boussole pour en sortir.

De plus, pour compléter l'incompréhension du système, pourquoi se focaliser uniquement sur des objectifs d'un type de location qui ne représente que 16% du logement en France ?

Tous les habitants, qu'ils soient locataires du parc social, du secteur privé ou qu'ils soient propriétaires participent à la vie sociale.

La question de la mixité est une question de société qui les concerne tous.

Alors, pour prendre en compte cette réalité de société d'implication de tous les habitants, quels critères retenir pour faire évoluer la loi ?

Pour Sandrine Levasseur. Economiste rédactrice en chef des publications de l'OCDE¹⁶
« De façon synthétique, la mixité sociale peut être définie comme la coexistence sur un même espace de groupes sociaux aux caractéristiques diverses »

Voilà une synthèse tellement large qu'il est nécessaire de la recentrer et en définitive,
« Le revenu et le niveau de vie sont les seuls indicateurs qui font consensus pour les scientifiques »

Le critère du revenu semble donc être la clé de la définition.

Ce n'est pas nouveau, car c'est déjà le cas tout en étant cependant limité aux seuls locataires du parc social et en basant les seuils à atteindre sur cette unique population.

Cependant, bon nombre de locataires du privé et de propriétaires sont pauvres.

L'exemple de la Métropole d'Orléans en fait la triste illustration avec une pauvreté dans le secteur privé de 45%.

¹⁵ 190 communes sont à plus de 40% en 2022, 70 communes à plus de 50% et 29 à plus de 60%

¹⁶ Regard sur la mixité sociale – 2017 – Observatoire de la mixité sociale et Habitat et humanisme – Page 56

Bilan Métropole d'Orléans Données PLH4	Parc logts Résidences principales	Taux de pauvreté par type d'occupation	Nombre de ménages en situation de pauvreté	Répartition pauvreté par type d'occupation	
Propriétaires occupants	66 424	5,0%	3 321	15%	45%
Locataires du parc privé	33 686	18,7%	6 299	29%	
Locataires du parc social	30 133	39,8%	11 993	55%	55%
TOTAL	130 243		21 613	100%	

De plus, 24% des propriétaires, soit 15950 ménages sont en dessous du seuil de ressources de l'ANAH

Alors, afin d'impliquer tous les habitants, ne serait il pas plus juste d'établir ces seuils à atteindre en prenant en considération l'ensemble de la population ?

Plus juste car permettant pour les acteurs locaux de cibler des actions concertées pour l'ensemble des publics en difficultés.

Plus juste pour les communes car permettant d'éviter de rajouter de la pauvreté issue du parc social à la pauvreté déjà existante dans le parc locatif privé et de propriétaires occupants.

Ainsi, une commune dont une forte partie de la population est pauvre ne pourrait avoir de contrainte de construction de logement social que limitée à un seuil global restant à définir, seuil incluant tous les types de logements dans son calcul.

Faut réformer la loi SRU en profondeur ?

Oui, impérativement !

Pour qu'elle atteigne les ambitions de son esprit : le droit d'habiter pour tous dans le respect de la diversité géographique et social de chaque territoire.

Parce qu'elle ne pourra jamais en l'état atteindre ses objectifs.

« La construction des logements privés dans les communes déficitaires, combinée à une construction insuffisante de logements sociaux rend inatteignable le taux SRU légal pour la quasi totalité des communes déficitaires.

C'est ce qui ressort de la traduction de la loi SRU dans le langage mathématique, amenant à se demander si la véritable finalité n'est pas davantage la construction de logements plutôt que la mixité sociale ¹⁷».

Parce que trouver un équilibre acceptable pour la majorité est indispensable à la cohésion de la société.

Cet équilibre, forme de justice sociale est le garant de la préservation de la paix sociale qui lorsqu'elle est rompue conduit à plus ou moins long terme à l'instauration des pires des régimes de l'extrême, anarchiques, chaotiques, révolutionnaires puis totalitaires.

L'avertissement ne date pas d'hier et nous ferions bien de ne pas l'oublier.

¹⁷ Loi SRU et mixité sociale. Le vivre ensemble en échec. De Grégoire Fauconnier. Page 141

« C'est une malheureuse idée de bâtir des quartiers à l'usage exclusif d'artisans et d'ouvriers... il ne faut pas que les petits soyent d'un côté et les gros et dodus de l'autre... vos quartiers pòvres deviendraient des citadelles qui bloqueraient vos quartiers riches. Or comme le Louvre est la partie belle, il pourroit se faire que les balles vinsent ricocher sur votre couronne. »

Lettre de François Miron, Prévôt des marchands de Paris à Henri IV

« Trente ans de politique du logement. Régulièrement critiquées les politiques publiques en faveur du logements n'ont pas atteint leurs objectifs. Mais l'expérience accumulée permet aujourd'hui d'imaginer une ville plus inclusive »

Gilles Pouzin, journaliste¹⁸

Alors capitalisons cette expérience et que les hommes qui nous dirigent, fassent leur cette définition de la politique de Richelieu :

« La politique, c'est l'art de rendre possible ce qui est nécessaire »

Aujourd'hui, devant le constat de crise actuelle du logement dans sa globalité, d'un bilan pointant l'échec ou à minima l'arrivée en bout de course d'une loi, il est indispensable de s'interroger en profondeur et d'accepter de se remettre en question de manière radicale afin de faire ce qui est nécessaire pour rendre les choses possibles.

Il est devenu indispensable aujourd'hui de réformer la loi SRU.

Pour cela, il faut :

- Sortir du flou d'une impossible définition de la mixité sociale afin de fixer des objectifs compréhensibles et des indicateurs pertinents.
- Revoir la définition du taux et de l'assiette de calcul en fonction de l'objectif réel fixé.
- Revoir les indicateurs en fonction des réalités géographiques, du niveau de développement social et du potentiel de développement économique de chaque territoire.

Concrètement,

La réforme de la loi SRU aura pour objet de remplacer l'objectif abstrait et conceptuel de la mixité par des objectifs concrets et compréhensibles par tous:

- La réduction de la vulnérabilité socio-économique et le rééquilibrage des territoires par un principe de solidarité nécessité par leurs interdépendances.

Et

- De part ce principe de solidarité, remplacer l'approche par seuil de population par une approche impliquant toutes les communes du territoire de référence

Et

- Décentraliser son pilotage en définissant une répartition claire des rôles entre AOH et à l'EPCI.

¹⁸ Regard sur la mixité sociale – 2017 – Observatoire de la mixité sociale et Habitat et humanisme – Page 77

L'objectif de la démarche VSE est de réduire la vulnérabilité socio-économique.

La mesure objective de la vulnérabilité socio-économique est centrée sur les niveaux de revenus et leurs évolutions.

Ce qui renvoie au pouvoir d'achat et aux actions à mener pour l'améliorer.

Les secteurs d'activité qui influent de manière majeure sur le pouvoir d'achat sont essentiellement :

- Le développement économique qui génère l'emploi
- Le logement et ses charges associées
- Le déplacement
- La consommation courante (Alimentation...)
- Le développement social (sport, culture...)

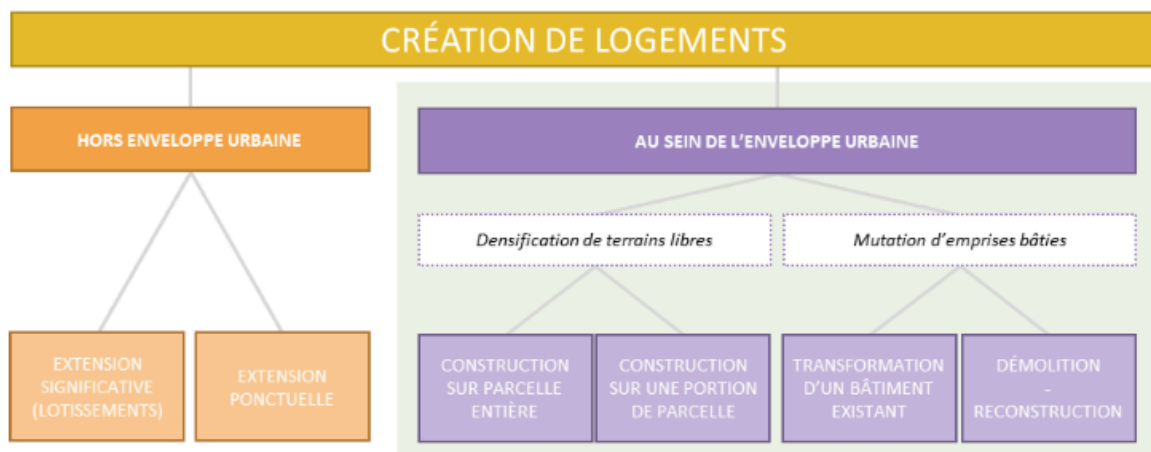
Les leviers d'action pour améliorer le pouvoir d'achat sont spécifiques à chaque secteur d'activité.

Pour le logement, les leviers d'action sont destinés à augmenter la part restant aux familles pour payer leurs besoins dans les autres activités appelée communément le reste à vivre.

Les deux principaux leviers d'action sont:

- La diminution des charges notamment énergétiques, d'où les actions de rénovation qui sont menés dans ce sens.
- L'augmentation de l'offre en particulier celle d'habitation à loyer modéré afin de maîtriser l'inflation générée par la rareté.

Le levier d'action de l'augmentation de l'offre de nouveaux logements est lié aux possibilités de réalisation soit sur des parcelles foncières non construites dédiées au développement de l'habitat, soit par la densification.



Les différents processus de densification théoriques – d'après les travaux de l'IAU IdF

Certaines communes, compte tenu des réglementations multiples de construction et environnementales sont saturées où vont l'être dans les prochaines années, sauf à faire le choix d'une mutation profonde de leur morphologie urbaine ou d'une augmentation de l'artificialisation de leur sol, et donc d'obtenir les autorisations légales en ce sens et

l'acceptabilité de leur population.



Densité et formes urbaines, vers une meilleure qualité de vie septembre 2013 – Mégane Lefebvre

Ses principes d'application pourront être basés sur :

- Le calcul d'un taux de vulnérabilité socio-économique de chaque commune qui intègre tous les types d'occupation de logement.
- La définition de l'objectif triennal à atteindre de réduction de la vulnérabilité socio-économique pour chaque EPCI, territoire de référence.
- La déclinaison d'objectifs par communes basée sur des indicateurs prenant en compte leurs spécificités locales, géographiques et socio-économiques.
- La définition des orientations, des actions à mener et des moyens associés à mettre en œuvre pour les atteindre. (Développement économique et social, aménagement et construction d'équipements et de logements, développement de la mobilité...)

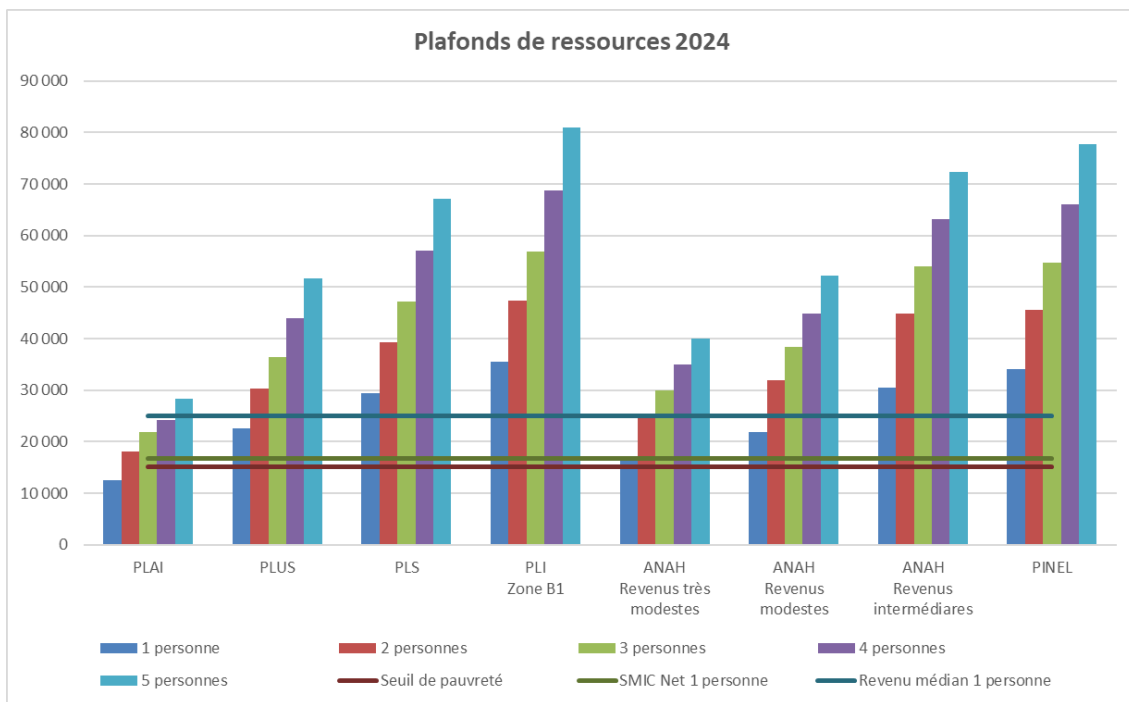
La composition du taux de vulnérabilité socio-économique, dit taux VSE, est liée comme pour tout taux, à la détermination des critères entrant dans son calcul.

Ces critères seraient ceux fixés par les plafonds de ressources des catégories de logements sociaux et de l'ANAH.

Le taux VSE pourrait être composé de la somme :

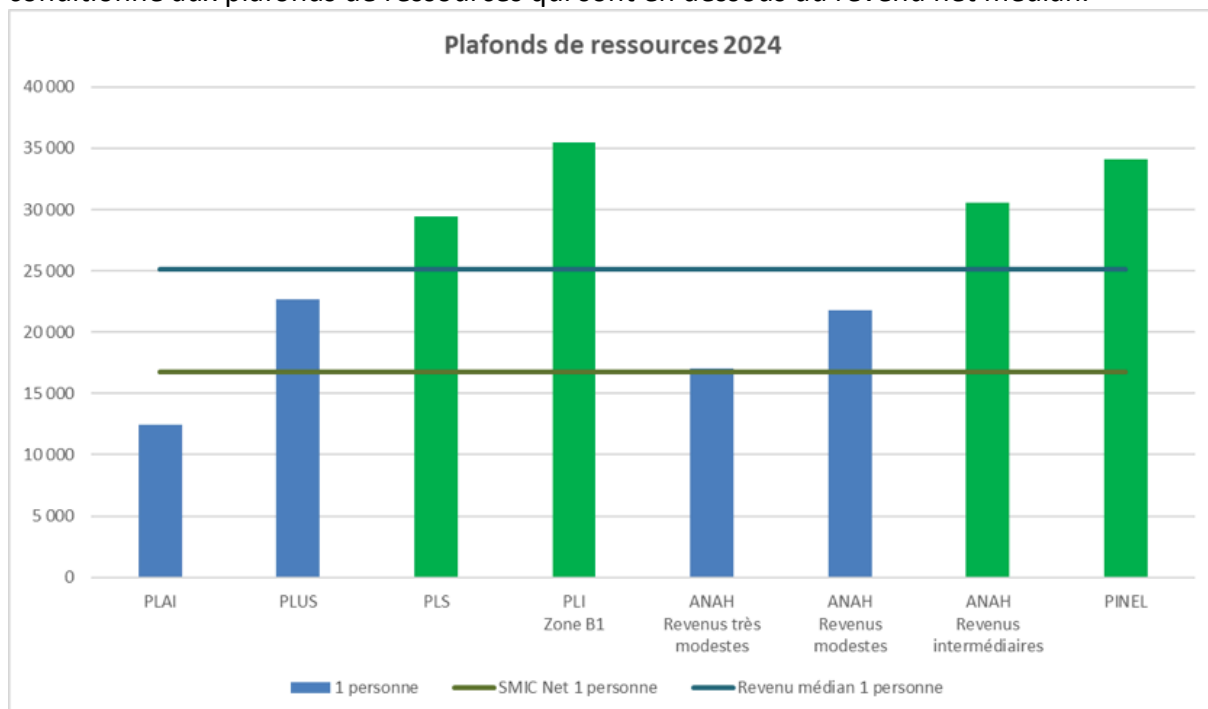
- Des logements sociaux du type PLAI, PLUS
- Des logements locatifs privés occupés par les familles aux revenus inférieurs au plafond de ressources pour les ménages modestes de l'ANAH.
- Des logements des propriétaires occupants aux revenus inférieurs au plafond de ressources pour les ménages modestes de l'ANAH.

Divisé par le nombre de logement total de la commune.

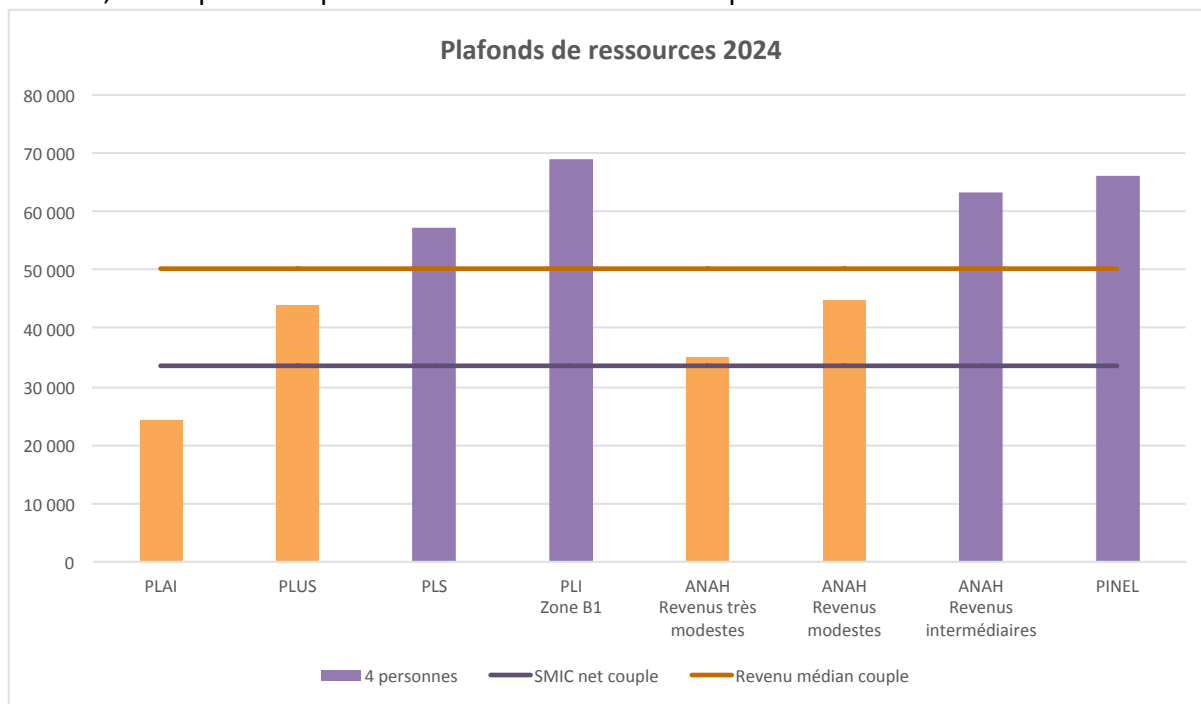


Taux VSE proposé =
 Nombre de logements sociaux PLAI + PLUS + Propriétaires et locataires du privé en dessous des plafonds ANAH très modeste + ANAH modeste / Nombre de logements total de la commune

Pour les célibataires, le taux VSE prendrait en compte les logements dont l'accès est conditionné aux plafonds de ressources qui sont en dessous du revenu net médian.



Pour les couples avec 2 enfants, le taux VSE prendrait en compte les logements dont l'accès est conditionné aux plafonds de ressources qui sont en dessous de deux fois le revenu net médian, le cas par exemple où les deux membres du couple sont chacun au revenu médian.



Les catégories de logements sociaux PLAI, PLUS, PLS et PLI¹⁹

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**, financés par le Prêt Locatif Social, ils sont attribués aux candidats locataires ne pouvant prétendre aux locations HLM, mais ne disposant pas de revenus suffisants pour se loger dans le privé.

Les **logements PLI**, financés par le Prêt Locatif Intermédiaire et également attribués aux personnes dont les revenus sont trop élevés pour pouvoir être éligible à un logement HLM, mais trop faibles pour se loger dans le parc privé.

Les conditions d'accès aux logements PLAI, PLUS, PLS, PLI

Pour accéder à un logement à loyer modéré, le candidat locataire doit **justifier de ressources égales ou inférieures** aux plafonds réglementés. Ces plafonds varient selon le type de logement social (PLAI, PLUS, PLS et PLI).

Les plafonds de ressources applicables aux bénéficiaires des logements locatifs sociaux sont définis en termes de revenu fiscal de référence de l'année N-2 en fonction de la **composition du ménage** (ensemble des personnes occupant le logement) et de la **localisation** du bien.

Ils sont indexés, le 1^{er} janvier de chaque année, en tenant compte notamment de l'évolution de l'indice de référence des loyers. Sauf pour le PLI qui correspond aux plafonds de ressources et de loyers du dispositif d'investissement locatif Pinel.

¹⁹ Source Action Logement - Guides et dossiers

Les indicateurs d'aide à la décision

Les indicateurs pourraient être simples afin d'être facilement compréhensibles par tous et d'un nombre limité afin d'en assurer l'efficacité et la pertinence.

Par exemple :

- Indicateurs géographiques : Prise en compte de la capacité du sol à absorber les évolutions de l'aménagement de la commune par l'étude des ratios et indicateurs suivants :
 - Capacité du sol à respecter les enjeux environnementaux de sobriété d'artificialisation des sols : Taux de surface urbanisable calculé par le rapport surface urbanisable / surface commune
 - Capacité des zones urbanisables à la construction des logements, des aménagements, des équipements et des infrastructures de développement économique nécessaires à la croissance du territoire dans le respect de l'identité de chaque commune : indicateur de la surface de plancher (SDP) constructible calculé sur la base de la surface urbanisable mise en regard de la morphologie de la commune actuelle et projetée dans le cadre d'une politique locale acceptable de densification. Cet indicateur majeur définira le seuil plafond de capacité à faire du développement par de nouvelles constructions en artificialisation de sol ou par la surélévation de l'existant.
- Indicateurs socio-économiques : Prise en compte de la capacité de la commune à participer au développement socio-économique du territoire de l'EPCI par l'étude des ratios de dynamisme suivants :
 - Dynamisme économique : Taux de création d'emploi.
 - Dynamisme social de lutte contre la précarité : Taux de réduction de la pauvreté.

CONCLUSION

Aujourd'hui, Il faut de manière urgente comprendre et accepter de changer un modèle de pensée bâti sur un mythe il y a plus de 20 ans.

Il est indispensable maintenant de passer d'un objectif de moyen (le taux SRU) à un objectif de résultat.

Car le taux SRU place le logement comme étant le moyen d'atteindre une mixité sociale au concept flou en fixant un objectif uniforme pour tous les territoires sans considération de leurs identités propres.

Un objectif de moyens aujourd'hui basé sur une quantité de logements à atteindre limitée à la seule catégorie des logements locatifs à loyers modérés (HLM) ne représentant que 16% des logements en France.

Il est venu le temps aujourd'hui de changer ce mode de pensée et le logiciel de gestion de l'article 55 de la loi SRU !

Comment ?

En passant à un objectif de résultat fixé par un taux de Vulnérabilité Socio-Economique (la VSE).

Le taux VSE placera la réduction de la vulnérabilité socio-économique des familles comme l'objectif à atteindre. Les moyens qui permettront d'atteindre son but dans le respect des identités locales et la réalité concrète de chacune de leurs situations particulières seront ensuite déclinés pour chaque commune.

Le logement en général avec tous les logements quelques soient leurs types d'occupation et leurs modes de financement étant l'un de ces moyens.

La proposition de réforme en 6 points :

- Pilotage du dispositif par l'AOH: à définir comme étant l'EPCI dans le cas général avec d'éventuelles exceptions à définir en fonction de contextes territoriaux particuliers.
- Indicateur au niveau de chaque EPCI: Le taux VSE - Définition et composition pages 18 et 19.
- Objectif de résultat fixé par EPCI après échange entre l'EPCI, l'AOH (si différent de l'EPCI) et l'Etat représenté par le préfet.
- Déclinaison de l'objectif triennal VSE par des objectifs spécifiques par commune inclus dans la convention et prenant en compte leurs réalités et spécificités.
- Déclinaison des mesures d'aides et d'incitations (bonus et pénalités en fonction des résultats) inclus dans la convention triennale, par EPCI et pour chaque commune en fonction de ses objectifs spécifiques.
- Engagement de l'EPCI vis à vis de l'AOH et l'Etat par signature d'une convention triennale.

La mise en oeuvre de cette démarche globale de réduction de la vulnérabilité socio-économique (VSE) serait une véritable marque de l'engagement de tous les acteurs dans la solidarité et le renouvellement urbain.

Par son principe, ses modalités d'application et la structure de son indicateur du niveau de l'EPCI, elle garantira le possible au regard des capacités de chacun et le respect de l'identité des communes.

Et au delà de cette réforme de la loi SRU, il sera tout aussi indispensable de :

- Revoir le modèle économique général et les financements de toutes les catégories de logements dans une vision globale de l'habitat.
En particulier le modèle économique de la VEFA afin d'en supprimer les effets pervers.
- Revoir la question des zonages, complexes et contreproductifs, en cohérence avec l'objectif général fixé.

Février 2024

Loi SRU, une réforme indispensable

**Cas concret,
La Métropole d'Orléans**

LOGEMENT, SORTIE DE CRISE !

Chapitre 2 – Première partie

Justice spatiale et mixité sociale

Philippe PARNET

Cas concret : La Métropole d'Orléans.

La métropole d'Orléans est composée de 22 communes qui accueillent près de 290 000 habitants dans plus de 144 000 logements.

Le cas concret de la métropole d'Orléans donne un aperçu de la différence d'approche entre un taux SRU, qui ne prend que partiellement la mesure de la vulnérabilité du territoire et du taux VSE qui donne une vision globale de celle-ci et permettra d'évaluer l'ampleur réelle des actions à mener pour la réduire.

Principes et hypothèses de calcul

Les hypothèses de calcul retenues dans le cadre de l'illustration de la démarche VSE par le cas concret de la Métropole d'Orléans sont les suivantes:

- Le taux VSE calculé dans ce cas concret est la somme des logements PLAI et PLUS et PLS, des logements locatifs du secteur privé dont les ménages sont en dessous du seuil de pauvreté et des propriétaires occupants éligibles aux aides de l'ANAH.
- Constructions nouvelles sur 100% des surfaces en mutation
- Densification de la zone d'habitat: friche, dent creuse, surélévation... de 1%

Sources des données de base de calcul:

Données libres d'accès au public

- Plans locaux de l'habitat PLH3 et PLH4
- Fiches de l'agence d'urbanisme TOPOS – www.topos-urba.org

Comparatif des taux SRU et VSE

Ainsi, sur la base du taux VSE calculé pour le cas concret d'Orléans Métropole avec les données accessibles de 2022 du PLH4, en lecture du tableau ci-dessous :

- Près de la moitié des logements de Saint Jean de la Ruelle sont occupés par des ménages en situation de vulnérabilité socio-économique.
- Près d'un tiers des communes, soit 8 sur 22, sont composées de plus d'un tiers de logements occupés par des ménages en situation de vulnérabilité socio-économique.
- Plus de la moitié des communes, soit 13 sur 22, présentent une situation du nombre de logements occupés en situation de vulnérabilité des ménages plus de deux fois supérieur à ce que peut faire ressortir le seul indicateur du taux SRU.
- 4 communes dépassent ce rapport de 5 fois et 2 communes de plus de 10 fois.

Le cas concret d'ORLEANS Métropole

Comparatif des taux SRU et VSE

Commune	Population	Nombre de logements	Taux SRU	Taux VSE	Rapport Taux VSE/SRU
Saint Jean de la Ruelle	16 445	7 634	31,7%	48,9%	1,5
Saran	16 344	6 837	26,5%	43,9%	1,7
Ingré	9 284	3 887	14,8%	37,4%	2,5
Orléans	116 238	66 188	27,6%	37,3%	1,3
Saint Jean de Braye	21 054	9 907	23,1%	35,8%	1,5
Fleury les Aubrais	21 070	9 832	30,8%	33,9%	1,1
Saint Pryvé Saint Mesmin	5 939	2 698	19,6%	33,5%	1,7
Boigny sur Bionne	2 111	900	14,4%	33,0%	2,3
Saint Jean de Blanc	8 810	4 631	14,0%	29,3%	2,1
La Chapelle Saint Mesmin	10 205	4 586	15,0%	29,2%	1,9
Chécy	8 636	3 670	10,6%	28,0%	2,7
Saint Denis en Val	7 545	3 242	13,0%	27,5%	2,1
Mardié	2 872	1 221	4,3%	24,6%	5,8
Chanteau	1 508	581	9,6%	24,5%	2,6
Ormes	4 150	1 610	11,5%	23,6%	2,1
Semoy	3 182	1 333	10,3%	23,4%	2,3
Saint Hilaire Saint Mesmin	3 056	1 417	2,0%	21,2%	10,6
Bou	980	449	1,4%	20,9%	15,1
Olivet	22 168	11 627	13,0%	20,6%	1,6
Saint Cyr en Val	3 302	1 555	7,5%	19,3%	2,6
Marigny les Usages	1 627	643	8,0%	11,3%	1,4
Combleux	493	265	0,9%	8,3%	9,5
Orléans Métropole	287 019	144 714	20,8%	34,6%	1,7

Indicateur d'aide à la déclinaison des objectifs géographiques à définir pour la prochaine période triennale

- Détermination de l'indicateur du nombre de logements constructibles dans le respect des objectifs de maîtrise de l'artificialisation des sols et d'une densité acceptable au regard de la morphologie urbaine existante.

Cas concret d'ORLEANS Métropole Calcul des indicateurs de pondération

Communes	Densité sur zone "d'habitat" - habitant/ha de Surface artificialisée	Indicateur du nombre maximum de logement constructible dans le cadre du taux VSE	Prévision d'augmentation du nombre de logements dans le PLH4	Potentiel de développement post 2028 Différence indicateur VSE - prévision PLH4	Taux SRU
Orléans Métropole	57	22 218	9 876	12 342	20,8%
Orléans	131	5 875	3 000	2 875	27,6%
Saran	52	3 588	1 200	2 388	26,5%
La Chapelle Saint Mesmin	44	1 066	421	645	15,0%
Ingré	30	816	282	534	14,8%
Marigny les Usages	23	543	19	524	8,0%
Fleury les Aubrais	71	1 342	935	407	30,8%
Boigny sur Bionne	32	501	95	406	14,4%
Chécy	29	581	200	381	10,6%
Olivet	43	1 035	773	262	13,0%
Mardié	21	336	100	236	4,3%
Saint Jean de Blanc	41	374	207	167	14,0%
Saint Denis en Val	25	224	80	144	13,0%
Semoy	29	353	222	131	10,3%
Saint Hilaire Saint Mesmin	17	153	34	119	2,0%
Saint Pryvé Saint Mesmin	37	282	174	108	19,6%
Combleux	21	87	5	82	0,9%
Bou	18	82	10	72	1,4%
Chanteau	24	39	15	24	9,6%
Saint Cyr en Val	22	168	169	-1	7,5%
Saint Jean de la Ruelle	71	663	693	-30	31,7%
Ormes	31	324	440	-116	11,5%
Saint Jean de Braye	63	654	802	-148	23,1%

Indicateurs d'aide à la déclinaison des objectifs socio-économique à définir pour la prochaine période triennale

- Dynamisme économique : Taux de création d'emploi.

Cas concret d'ORLEANS Métropole Calcul des indicateurs de pondération

Communes	Taux SRU	Population 2018	Evolution de la population période 2015-2020	Evolution du nombre d'emplois période 2015-2020	Commentaires
Orléans Métropole	20,8%	287 019	10 797	5 498	Création d'environ 1 emploi pour 2 arrivées, soit un "équilibre" en rapport avec le taux d'occupation des logements
Orléans	27,6%	116 238	2 049	2 515	Création d'emploi à un rythme plus fort que l'augmentation de la population
Saran	26,5%	16 344	912	1 092	Création d'emploi à un rythme plus fort que l'augmentation de la population
Olivet	13,0%	22 168	1 311	815	Création d'environ 1 emploi pour 2 arrivées, soit un "équilibre" en rapport avec le taux d'occupation des logements
Saint Cyr en Val	7,5%	3 302	58	487	Très forte création d'emploi/évolution de la population = Dynamisme économique qui s'appuie sur les autres communes pour accompagner en offre de logement son développement
Boigny sur Bionne	14,4%	2 111	-84	364	Très forte création d'emploi/évolution de la population = Dynamisme économique qui s'appuie sur les autres communes pour accompagner en offre de logement son développement
Chanteau	9,6%	1 508	254	134	Création d'environ 1 emploi pour 2 arrivées, soit un "équilibre" en rapport avec le taux d'occupation des logements
Ingré	14,8%	9 284	1 081	127	Augmentation importante de population sans création d'emploi significative en rapport correspondante = Effet de développement type "ville dortoir"
Fleury les Aubrais	30,8%	21 070	313	81	Augmentation importante de population sans création d'emploi significative en rapport correspondante = Effet de développement type "ville dortoir"
La Chapelle Saint Mesmin	15,0%	10 205	-22	76	Création d'emploi avec perte de population
Semoy	10,3%	3 182	-26	54	Création d'emploi avec perte de population
Marigny les Usages	8,0%	1 627	439	23	Augmentation importante de population sans création d'emploi significative en rapport correspondante = Effet de développement type "ville dortoir"
Saint Hilaire Saint Mesmin	2,0%	3 056	140	2	Augmentation de population sans création d'emploi
Mardié	4,3%	2 872	341	-8	Augmentation de population sans création d'emploi, voire des disparitions
Ormes	11,5%	4 150	319	-10	Augmentation très importante de population avec pertes d'emploi = Effet "ville dortoir"
Combleux	0,9%	493	6	-17	Quasiment pas d'évolution de la situation
Chécy	10,6%	8 636	-141	-23	Perte de population beaucoup plus importante que les pertes d'emploi = Potentiel possible de disponibilité de logements vacants importants
Bou	1,4%	980	111	-33	Augmentation très importante de population avec pertes d'emploi = Effet de développement type "ville dortoir"
Saint Privé Saint Mesmin	19,6%	5 939	798	-42	Augmentation très importante de population avec pertes d'emploi = Effet de développement type "ville dortoir"
Saint Denis en Val	13,0%	7 545	247	-102	Augmentation très importante de population avec pertes d'emploi = Effet de développement type "ville dortoir"
Saint Jean de la Ruelle	31,7%	8 810	155	-313	Augmentation importante de population avec pertes d'emploi = Effet de développement type "ville dortoir"
Saint Jean de Braye	23,1%	16 445			Fiche non disponible
Saint Jean de Blanc	14,0%	21 054			Fiche non disponible

Analyses croisées des indicateurs

Avec 100% de Logements sociaux dans les constructions nouvelles, ce qui est totalement irréaliste, 7 communes sur 22, soit 32%, ne pourront jamais atteindre le taux SRU en respectant les objectifs du ZAN et une évolution en cohérence avec leur morphologie urbaine.

Communes	Densité sur zone "d'habitat" - habitant/ha de Surface artificialisée	Indicateur du nombre maximum de logement constructible dans le cadre du taux VS	Potentiel de développement post 2028 Différence indicateur VSE - prévision PLH4	Taux SRU	Population maximum prévisible hyp 2,1 hab/logt	Taux SRU maximum atteignable
Mardié	21	336	236	4,3%	3 271	24,9%
Chécy	29	581	381	10,6%	8 926	22,6%
Saint Jean de Blanc	41	374	167	14,0%	10 510	19,5%
Olivet	43	1 035	262	13,0%	26 590	18,9%
Saint Denis en Val	25	224	144	13,0%	7 278	18,1%
Saint Cyr en Val	22	168	-1	7,5%	3 618	16,1%
Saint Hilaire Saint Mesmin	17	153	119	2,0%	3 297	11,5%

Avec 50% de Logements sociaux dans les constructions nouvelles, ce qui est irréaliste, 16 communes sur 22, soit 73%, ne pourront jamais atteindre le taux SRU en respectant les objectifs du ZAN et une évolution en cohérence avec leur morphologie urbaine.

Communes	Densité sur zone "d'habitat" - habitant/ha de Surface artificialisée	Indicateur du nombre maximum de logement constructible dans le cadre du taux VS	Potentiel de développement post 2028 Différence indicateur VSE - prévision PLH4	Taux SRU	Population maximum prévisible hyp 2,1 hab/logt	Taux SRU maximum atteignable
Saint Jean de Braye	63	654	-148	23,1%	22 179	24,3%
Saint Pryvé Saint Mesmin	37	282	108	19,6%	6 258	21,8%
La Chapelle Saint Mesmin	44	1 066	645	15,0%	11 868	21,5%
Ingré	30	816	534	14,8%	9 877	21,5%
Semoy	29	353	131	10,3%	3 540	18,7%
Ormes	31	324	-116	11,5%	4 062	17,9%
Saint Jean de Blanc	41	374	167	14,0%	10 510	15,8%
Chécy	29	581	381	10,6%	8 926	15,7%
Saint Denis en Val	25	224	144	13,0%	7 278	14,9%
Olivet	43	1 035	262	13,0%	26 590	14,8%
Mardié	21	336	236	4,3%	3 271	14,1%
Combleux	21	87	82	0,9%	739	12,9%
Chanteau	24	39	24	9,6%	1 303	12,5%
Saint Cyr en Val	22	168	-1	7,5%	3 618	11,3%
Bou	18	82	72	1,4%	1 116	8,9%
Saint Hilaire Saint Mesmin	17	153	119	2,0%	3 297	6,6%

Avec 25% de Logements sociaux dans les constructions nouvelles

19 communes sur 22, soit 86%, ne pourront jamais atteindre le taux SRU en respectant les objectifs du ZAN et une évolution en cohérence avec leur morphologie urbaine.

Communes	Densité sur zone "d'habitat" - habitant/ha de Surface artificialisée	Indicateur du nombre maximum de logement constructible dans le cadre du taux VS	Potentiel de développement post 2028 Différence indicateur VSE - prévision PLH4	Taux SRU	Population maximum prévisible hyp 2,1 hab/logt	Taux SRU maximum atteignable
Orléans	131	5 875	2 875	27,6%	151 332	23,8%
Saint Jean de Braye	63	654	-148	23,1%	22 179	22,7%
Saint Pryvé Saint Mesmin	37	282	108	19,6%	6 258	19,4%
Boigny sur Bionne	32	501	406	14,4%	2 942	18,0%
Ingré	30	816	534	14,8%	9 877	17,2%
La Chapelle Saint Mesmin	44	1 066	645	15,0%	11 868	16,8%
Marigny les Usages	23	543	524	8,0%	2 491	15,7%
Saint Jean de Blanc	41	374	167	14,0%	10 510	13,9%
Ormes	31	324	-116	11,5%	4 062	13,8%
Semoy	29	353	131	10,3%	3 540	13,4%
Saint Denis en Val	25	224	144	13,0%	7 278	13,3%
Olivet	43	1 035	262	13,0%	26 590	12,8%
Chécy	29	581	381	10,6%	8 926	12,3%
Chanteau	24	39	24	9,6%	1 303	10,9%
Saint Cyr en Val	22	168	-1	7,5%	3 618	8,8%
Mardié	21	336	236	4,3%	3 271	8,7%
Combleux	21	87	82	0,9%	739	6,8%
Bou	18	82	72	1,4%	1 116	5,0%
Saint Hilaire Saint Mesmin	17	153	119	2,0%	3 297	4,2%

Cas concret d'ORLEANS Métropole
Calcul des indicateurs de pondération

Communes	Potentiel de développement post 2028 Différence indicateur VSE - prévision PLH4	Taux SRU	Evolution du nombre d'emplois période 2015-2020	Commentaires
Orléans Métropole	12 342	20,8%	5 498	Création d'environ 1 emploi pour 2 arrivées, soit un "équilibre" en rapport avec le taux d'occupation des logements
Orléans	2 875	27,6%	2 515	Création d'emploi à un rythme plus fort que l'augmentation de la population
Saran	2 388	26,5%	1 092	Création d'emploi à un rythme plus fort que l'augmentation de la population
La Chapelle Saint Mesmin	645	15,0%	76	Création d'emploi avec perte de population
Ingré	534	14,8%	127	Augmentation importante de population sans création d'emploi significative en rapport correspondante = Effet de développement type "ville dortoir"
Marigny les Usages	524	8,0%	23	Augmentation importante de population sans création d'emploi significative en rapport correspondante = Effet de développement type "ville dortoir"
Fleury les Aubrais	407	30,8%	81	Augmentation importante de population sans création d'emploi significative en rapport correspondante = Effet de développement type "ville dortoir"
Boigny sur Bionne	406	14,4%	364	Très forte création d'emploi/évolution de la population = Dynamisme économique qui s'appuie sur les autres communes pour accompagner en offre de logement son développement
Chécy	381	10,6%	-23	Perte de population beaucoup plus importante que les pertes d'emploi = Potentiel possible de disponibilité de logements vacants importants
Olivet	262	13,0%	815	Création d'environ 1 emploi pour 2 arrivées, soit un "équilibre" en rapport avec le taux d'occupation des logements
Mardié	236	4,3%	-8	Augmentation de population sans création d'emploi, voire des disparitions
Saint Jean de Blanc	167	14,0%		Fiche non disponible
Saint Denis en Val	144	13,0%	-102	Augmentation très importante de population avec pertes d'emploi = Effet de développement type "ville dortoir"
Semoy	131	10,3%	54	Création d'emploi avec perte de population
Saint Hilaire Saint Mesmin	119	2,0%	2	Augmentation de population sans création d'emploi
Saint Pryvé Saint Mesmin	108	19,6%	-42	Augmentation très importante de population avec pertes d'emploi = Effet de développement type "ville dortoir"
Combleux	82	0,9%	-17	Quasiment pas d'évolution de la situation
Bou	72	1,4%	-33	Augmentation très importante de population avec pertes d'emploi = Effet de développement type "ville dortoir"
Chanteau	24	9,6%	134	Création d'environ 1 emploi pour 2 arrivées, soit un "équilibre" en rapport avec le taux d'occupation des logements
Saint Cyr en Val	-1	7,5%	487	Très forte création d'emploi/évolution de la population = Dynamisme économique qui s'appuie sur les autres communes pour accompagner en offre de logement son développement
Saint Jean de la Ruelle	-30	31,7%	-313	Augmentation importante de population avec pertes d'emploi = Effet de développement type "ville dortoir"
Ormes	-116	11,5%	-10	Augmentation très importante de population avec pertes d'emploi = Effet "ville dortoir"
Saint Jean de Braye	-148	23,1%		Fiche non disponible

Indicateurs d'aide à la déclinaison des objectifs socio-économique à définir pour la prochaine période triennale

- Dynamisme social de lutte contre la précarité : Taux de réduction de la pauvreté.

Communes	Taux SRU PLH3	Taux SRU PLH4	Variation des taux SRU	Taux de pauvreté PLH3	Taux de pauvreté PLH4	Variation des taux de pauvreté
Saint Pryvé Saint Mesmin	14,1%	19,6%	5,5%	ND	ND	ND
Marigny les Usages	2,5%	8,0%	5,5%	ND	ND	ND
Chanteau	5,1%	9,6%	4,5%	ND	ND	ND
Saint Jean de Blanc	9,9%	14,0%	4,1%	ND	7,0%	ND
Mardié	0,9%	4,3%	3,4%	ND	ND	ND
Ingré	11,5%	14,8%	3,3%	ND	15,3%	ND
Saint Cyr en Val	4,8%	7,5%	2,7%	ND	19,0%	ND
Saran	24,5%	26,5%	2,0%	ND	9,0%	ND
Fleury les Aubrais	29,0%	30,8%	1,8%	ND	10,0%	ND
Saint Jean de Braye	21,3%	23,1%	1,8%	ND	ND	ND
Chécy	8,8%	10,6%	1,8%	ND	ND	ND
Olivet	11,6%	13,0%	1,4%	ND	7,0%	ND
Semoy	9,1%	10,3%	1,2%	ND	21,0%	ND
La Chapelle Saint Mesmin	14,1%	15,0%	0,9%	ND	ND	ND
Orléans	26,7%	27,6%	0,9%	ND	ND	ND
Ormes	10,6%	11,5%	0,9%	ND	6,0%	ND
Saint Denis en Val	12,1%	13,0%	0,9%	ND	ND	ND
Boigny sur Bionne	13,5%	14,4%	0,9%	ND	9,0%	ND
Orléans Métropole	20,6%	20,8%	0,2%	14,8%	15,0%	0,2%
Combleux	1,0%	0,9%	-0,1%	ND	22,0%	ND
Saint Hilaire Saint Mesmin	2,3%	2,0%	-0,3%	ND	10,0%	ND
Bou	1,7%	1,4%	-0,3%	ND	14,0%	ND
Saint Jean de la Ruelle	32,1%	31,7%	-0,4%	ND	ND	ND

Analyse

Sur la base des résultats issus des hypothèses de calcul prises dans le cadre de ce cas concret.
Sources des données de calcul : PLH3, PLH4 et fiches de l'agence d'urbanisme TOPOS

La métropole d'Orléans a un potentiel de construction correspondant quasiment au double de ce qui est prévu aujourd'hui dans le cadre du PLH4 2023-2028.

Son dynamisme économique de la période précédente semble prouver la capacité de la métropole à accompagner son développement.

Le nombre d'emploi créé permet à 1 personne sur 2 de trouver un emploi sans pour autant avoir la capacité de faire baisser le taux de sans emploi général.

Cependant, l'étude montre de grandes disparités au niveau des communes composant la métropole.

Du point de vue de la capacité à construire dans le respect des objectifs de sobriété foncière et d'une évolution en cohérence avec leur morphologie urbaine de chaque commune.

4 communes auront atteint les limites de constructibilité à l'échéance du PLH4 en 2028.

Avec 25% de Logements sociaux dans les constructions nouvelles,
19 communes sur 22, soit 86%, ne pourront jamais atteindre le taux SRU en respectant les objectifs du ZAN et une évolution en cohérence avec leur morphologie urbaine.

Avec 50% de Logements sociaux dans les constructions nouvelles, ce qui est irréaliste,
16 communes sur 22, soit 73%, ne pourront jamais atteindre le taux SRU en respectant les objectifs du ZAN et une évolution en cohérence avec leur morphologie urbaine.

Avec 100% de Logements sociaux dans les constructions nouvelles, ce qui est totalement irréaliste,
7 communes sur 22, soit 32%, ne pourront jamais atteindre le taux SRU en respectant les objectifs du ZAN et une évolution en cohérence avec leur morphologie urbaine.

Du point de vue du dynamisme économique,

10 communes sur 22 ne créent pas d'emploi tout en construisant des logements qui sont donc des habitations « dortoir » ne participant pas au développement économique de leur commune d'implantation (Et sont une charge, d'autant plus avec la disparition de la taxe d'habitation).

Cette situation provoque un effet report du soutien économique vers d'autres communes.

6 communes créent de l'emploi et construisent en cohérence pour le développement de leur commune.

2 communes créent de l'emploi à un niveau très supérieur à leur construction de logement. Ce qui nécessite des capacités d'hébergement dans les autres.

1 commune a réduit le nombre de logement de sa communes à un rythme beaucoup plus élevé que le nombre de disparition d'emploi.

Cette situation crée un nouvel effet report du soutien économique vers d'autres communes.

1 commune est au statuquo.

Conclusion :

Sur la base de l'analyse des indicateurs établis sur les hypothèses retenues dans le cadre d'illustration du dispositif.

L'étude montre la vision très sélective et limitée de l'article 55 de **la loi SRU** qui **fixe des objectifs inatteignables pour la majorité des communes de la métropole.**

Son caractère sélectif limité uniquement au secteur du logement social et les obligations réglementaires de construction et environnementales ne permettent pas de déployer les leviers d'action nécessaires à la réduction de la vulnérabilité socio-économique des habitants du territoire de la métropole.

L'analyse du dynamisme économique **met en évidence une très forte interdépendance** des communes de la métropole entre elles et **l'importance de la vulnérabilité liée au couple habitat-déplacement²⁰.**

En effet, de nombreuses communes ont évolué avec la création de nombreux « logements dortoir ».

Cette multiplication présente le risque pour elles de devenir à terme des « villes dortoir » avec l'obligation croissante de s'appuyer toujours plus sur le soutien et la capacité à créer de l'emploi d'un petit nombre d'autres communes au dynamisme économique soutenu.

La disparité des situations constatées impose de mettre en place des leviers d'action adaptés pour chacune d'elles et montre qu'il est illusoire de vouloir fixer un taux unique pour chaque commune.

L'objectif triennal de réduction de la vulnérabilité socio-économique n'a de sens qu'au niveau de l'EPCI.

L'atteinte de cet objectif d'EPCI nécessitera d'établir une déclinaison d'action à mener pour chaque commune en cohérence avec ses spécificités.

²⁰ Sur ce sujet : Article à lire sur <https://www.hd-agency.org/point-de-vue/la-vulnérabilité-énergétique/>

Chaque action devra être définie avec ses propres objectifs à atteindre et assortie d'indicateurs de suivi et de résultats spécifiques.

Chaque action devra être ciblée pour permettre d'augmenter le pouvoir d'achat des ménages afin d'en amener le plus possible au dessus des plafonds VSE.

Cibler pour organiser un développement socio-économique permettant de diminuer la VSE générale sans augmenter la VSE sur des communes en particulier dans le respect des leurs identités fortement marquées par leurs formes urbaines.

L'absence de capacité de nombreuses communes à générer du développement économique sur leur territoire interroge sur le modèle de développement socio-économique de la métropole.

La répartition des rôles entre les communes saturées en terme de création de nouveaux logements et celles sans réel potentiel identifié de développement économique devra être définie au sein de la métropole :

- Les unes en soutien l'économie
- Les autres en soutien du développement de l'habitat afin de permettre l'accueil des nouveaux acteurs du développement économique

Les communes ayant atteint leur capacité de construction au regard des enjeux environnementaux et de préservation de leur identité devront développer des actions centrées sur l'existant.

Dans l'éventualité de la mise en œuvre de la démarche de réduction de la vulnérabilité socio-économique proposée, de nouvelles modalités de concertation seront sans doute à mettre en place afin que les décisions à prendre au niveau de la gouvernance métropolitaine de l'habitat soient équilibrées, équitables et acceptées par tous les acteurs.