

FONDATION POUR LE LOGEMENT DES DÉFAVORISÉS

SYNTHÈSE PRESSE

AGENCE RÉGIONALE OCCITANIE

5 place du Petit Scel - 34000 Montpellier

Tél. : 04 67 54 27 44

fondation-abbe-pierre.fr

EXPOSITION DEBAT

« *Quelle place pour le logement social dans les villes de l'Hérault ? Enquête sur la production de logements dans des communes déficitaires SRU* »

Notre région fait face à une crise du logement extrêmement préoccupante : « *En Occitanie, pour la première fois, le seuil des 200 000 demandeurs d'un logement social vient d'être franchi* » a alerté HSO (Habitat Social en Occitanie) en décembre 2024.

L'agence Occitanie de la Fondation pour le Logement des Défavorisés présente chaque année son éclairage régional sur l'état du mal logement. Face à cette situation, elle a cette année décidé, en partenariat avec le master 1 Urbanisme et Aménagement de l'Université Paul-Valéry de Montpellier, de rappeler l'importance de la loi SRU et d'étudier les phénomènes à l'œuvre dans des communes déficitaires de l'Hérault.

47 communes sont concernées par la loi SRU dans le département. Lors du dernier bilan triennal en 2022, 44 d'entre elles restaient déficitaires et 16 étaient carencées sur la période 2023/2025.

La situation du logement dans la région étant extrêmement préoccupante, il apparaît indispensable d'interpeller les élus locaux afin qu'ils se saisissent véritablement du sujet et de rappeler que les ménages sont de plus en plus nombreux à demander simplement un logement digne et accessible.

Des enquêtes de terrain ont été menées par les étudiants du Master afin d'analyser la production de l'habitat au regard des dynamiques urbaines et sociales. Il s'agit de comprendre les politiques de logement social de ces communes déficitaires au regard de la loi SRU en analysant les stratégies et les projets pour leur territoire.

La présentation conjointe entre l'Université et la Fondation a pour but d'exposer la situation, d'identifier les freins et de proposer des leviers pour inciter les communes à répondre aux besoins existants de production de logements sociaux et très sociaux.

En partenariat avec :



Un chiffre record de ménages en attente d'un logement social en 2024 au niveau national

Alors que notre pays s'enfoncé dans la crise du logement, l'année 2024 a été marquée par de nombreux renoncements en matière de politique du logement. Dans son 30e rapport sur l'état du mal-logement en France, présenté le 4 février 2025, la Fondation pour le Logement des Défavorisés souligne que de nombreux indicateurs du mal-logement sont passés au rouge.

Plus de 2,7 millions de ménages étaient en attente d'un logement social en 2024, un chiffre record, alors que la production de logement continuait de chuter : 259 000 logements mis en chantier en 2024, dont **seulement 82 000 logements sociaux financés, soit une baisse de 30 % en 20 ans.**

Ce qui conduit à ces chiffres dramatiques : **350 000 personnes étaient sans domicile** et plus de 19 000 ménages ont été victimes d'expulsion locative en France en 2024.

Le logement social en Occitanie : l'urgence à produire du logement adapté aux ressources des habitants

Reflète de la crise nationale, la situation du logement social en Occitanie continue de se détériorer, sous l'effet combiné d'une chute de la construction, d'une croissance démographique soutenue et de l'incapacité du parc locatif privé à répondre à la demande de logements abordables et décents d'une part croissante de la population.

Le parc social en Occitanie au 31/12/2024	Occitanie	Toulouse Métropole	Montpellier Métropole
Nombre de logements sociaux *	331 381	77 980	42 977
<i>Dont Logements PLAI</i>	<i>40 550</i>	<i>9 658</i>	<i>5 554</i>
Nombre de demandes de logements sociaux	205 351	46 371	36 585
<i>Dont ménages demandeurs sous plafond PLAI</i>	<i>145 837</i>	<i>35 629</i>	<i>24 280</i>
Nombre d'attributions de logements sociaux	30 707	7 451	3 444
<i>Dont attributions à des ménages sous plafond PLAI</i>	<i>22 305</i>	<i>5 687</i>	<i>2 344</i>

* données au 01/01/2024

Le nombre de logements sociaux n'a progressé que de 15 % en 6 ans en Occitanie, passant de 288 857 logements en 2018 à 331 381 en 2024¹, alors que la demande de logements sociaux augmentait de 42 % (de 145 027 en 2018 à 205 351 en 2024).

L'écart est encore plus important si l'on s'intéresse aux catégories de revenus des demandeurs. Tandis que les demandeurs éligibles aux logements publics dits « très sociaux » (sous plafond PLAI²) représentent 71 % des demandes totales en 2024, le pourcentage de logements sociaux PLAI s'élève à seulement 12 % du parc social, témoignant d'un déficit profond et structurel de cette catégorie de logements. Ce décalage entre la réalité du parc et les revenus des ménages est sensiblement le même que celui de 2020 sur l'ensemble de la région, illustrant le manque de volonté de rattrapage des collectivités sur les quatre dernières années.

¹ Toutes les données 2018 et 2024 proviennent de la DREAL Occitanie DA/DLF - Source infocentre NUNIQUE – pour 2024, données au 31/01/2025 - Document actualisé le 04 février 2025.

² Le Prêt Locatif Aidé à l'Intégration (PLAI) permet de financer du logement très social, destiné à des ménages aux revenus très faibles. Pour prétendre à un logement financé en PLAI, le candidat doit justifier de ressources annuelles inférieures ou égales à un plafond (12 450 € pour une personne seule en 2024).

Face à l'augmentation importante de la demande, les attributions de logements sociaux ne sont pas à la hauteur. Le taux de satisfaction a en effet diminué : seules 15 % des demandes de logements sociaux étaient satisfaites en 2024 en Occitanie, contre 20 % en 2020.

La métropole de Toulouse connaît une situation semblable à celle de la région : seulement 16 % du total des demandes ont été satisfaites et 12 % du parc social est en PLAI alors que 77 % des demandeurs sont sous plafonds PLAI. La métropole de Montpellier connaît une situation plus tendue encore. Sur ce territoire, seul 9 % du total des demandes ont été satisfaites en 2024 et 10 % pour les demandeurs sous plafond PLAI.

La réalité du logement social dans l'Hérault : quelle application de la loi SRU ?

La loi relative à la Solidarité et au Renouvellement Urbains (loi SRU), adoptée en 2000, impose aux communes d'une certaine taille³ un quota de 25 % de logements sociaux à atteindre au sein de leur parc de résidences principales.

Des objectifs triennaux de production sont calculés pour chaque commune. Les objectifs sont :

- Quantitatifs : produire un nombre minimum de logements sociaux, calculé par rapport au déficit de la commune, pour atteindre l'objectif de 25 %,
- Qualitatifs : produire au moins 20 % de logements très sociaux (PLAI) et un maximum de 20 ou de 30 % de logements moins sociaux (PLS) selon la situation initiale de la commune.

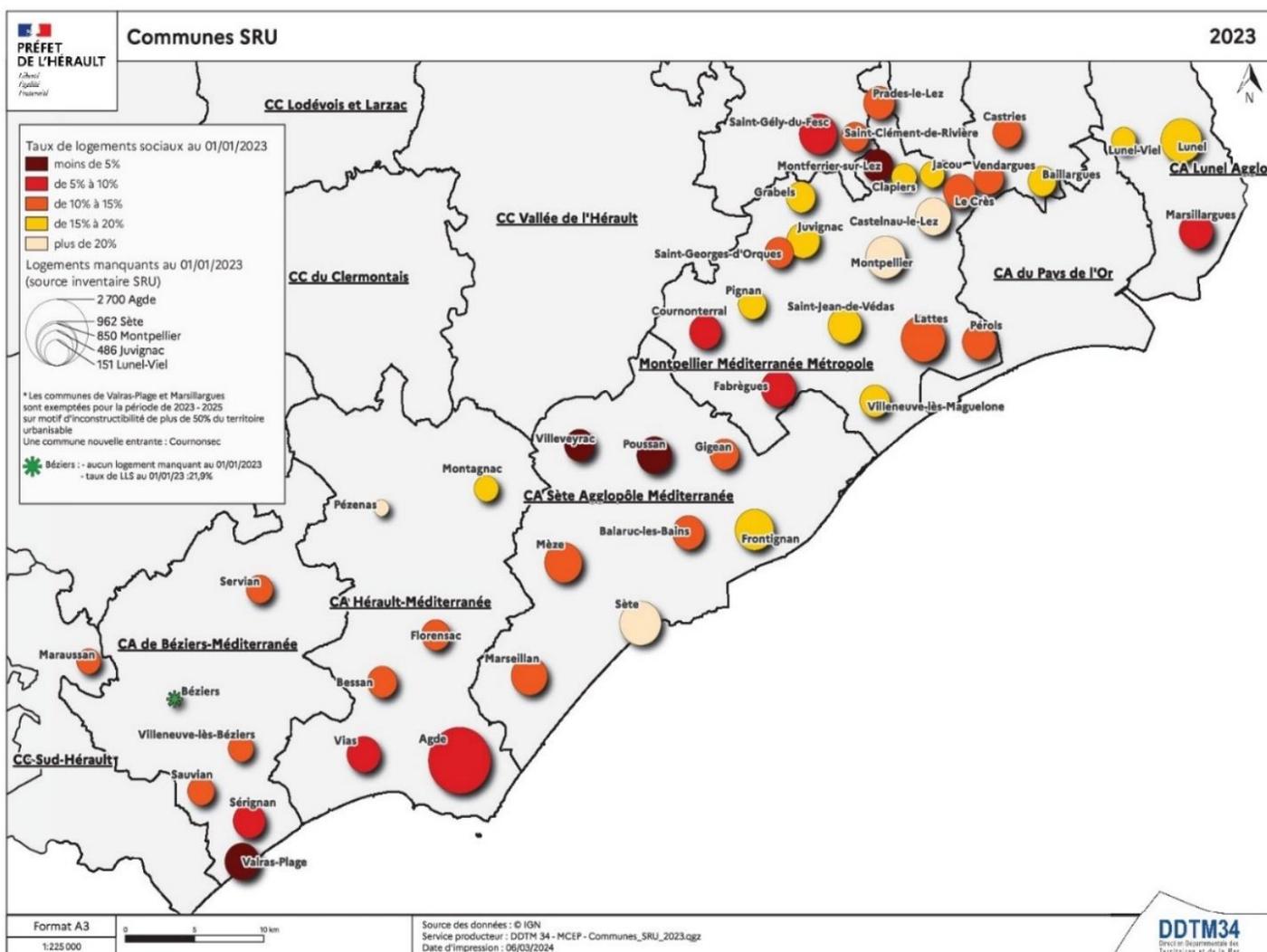
Chaque année, les communes déficitaires sont soumises à un prélèvement annuel sur leurs ressources, calculé en fonction de leur déficit. A l'issue des trois ans, si le préfet considère que la commune n'a pas suffisamment respecté ses objectifs, il peut appliquer une sanction supplémentaire en prononçant la carence. Le prélèvement est alors majoré (de 100 % à 400 %) et des mesures coercitives (transfert au préfet du droit de préemption et des autorisations d'urbanisme dans des zones définies) peuvent être prises afin de permettre la production des logements sociaux manquants.

Cette loi vise donc à répondre au manque de logements sociaux tout en améliorant la répartition de l'offre sur le territoire entre les communes afin de lutter contre le phénomène de ségrégation sociale.

En Occitanie comme sur l'ensemble du territoire national, le bilan triennal 2020-2022 de la Loi SRU fait état d'une situation qui évolue peu : de nombreuses communes peinent à atteindre leurs objectifs et un certain nombre ne produisent pas de logements sociaux, affichant ouvertement leur volonté de ne pas se soumettre à la loi.

³ Communes de plus de 3 500 habitants, situées dans une agglomération ou intercommunalité de plus de 50 000 habitants, et comprenant au moins une commune de plus de 15 000 habitants.

Dans l'Hérault, comme le montre la carte ci-dessous, de nombreuses communes ont un taux de logements sociaux inférieur aux 25 % obligatoires :



Comment expliquer les déficits de production sur les communes concernées par la loi SRU ? Les contraintes mises en avant par les élu.e.s sont-elles objectives ? Comment répondre à ces difficultés ? Existe-t-il des outils ?

En mai 2024, la Fondation pour le Logement des Défavorisés a mené une étude nationale⁴ afin de tenter de comprendre les difficultés - réelles ou supposées - rencontrées par les élu.e.s dans l'application de la loi SRU et ainsi évaluer la responsabilité politique des communes retardataires.

L'agence Occitanie de la Fondation s'est appuyée sur la méthodologie de l'étude nationale pour identifier les mécanismes qui opèrent sur son territoire. Pour ce faire, elle a collaboré avec le master Urbanisme et Aménagement de l'Université de Montpellier, qui a enquêté sur cinq communes du département de l'Hérault situées sur trois intercommunalités différentes.

⁴ « Les communes face à la loi SRU : entre contraintes réelles et manque de volonté politique », étude réalisée par la Fondation et l'Université de Paris 1, en mai 2024.

Des réalités et des besoins divers sur les trois territoires

Ces communes ont été sélectionnées sur la base de leur situation géographique, leur taux de logements sociaux, le taux d'atteinte de leur objectif triennal 2020/2022 mais aussi leur contexte socio-économique et leurs contraintes naturelles :

- **Lattes et Pérols sont deux communes périurbaines, appartenant à Montpellier Méditerranée Métropole, qui cherchent à maîtriser leur peuplement.** Leur attractivité est fortement liée au développement de la Métropole et la pression sur les demandes de logement concerne toutes les catégories de ménages.
- **Saint-Clément-de-Rivière et Saint-Gély-du-Fesc sont deux communes périurbaines aisées qui cultivent leur entre-soi.** Ce sont les principales communes de la communauté de communes du Grand Pic Saint Loup, en secteur périurbain. Elles sont proches de la ville de Montpellier et revendiquent une image rurale.
- **Agde est une commune littorale et populaire qui développe une stratégie de gentrification.** La commune se développe autour d'un centre ancien et de deux pôles en bord de mer dont le Cap d'Agde, station balnéaire très importante. Agde concentre près de 30 % des résidences secondaires du département.

Le parc social dans les 5 communes au 31/12/2024	Lattes	Pérols	Agde	St-Gély-du-Fesc	St-Clément-de-Rivière
Nombre de logements sociaux*	865	170	1 396	216	107
<i>Dont Logements PLAI</i>	152	43	293	51	31
Nombre de demandes de logements sociaux	1 221	429	1 343	298	78
<i>Dont ménages demandeurs sous plafonds PLAI</i>	690	255	966	165	37
Nombre d'attributions de logements sociaux	156	8	157	30	4
<i>Dont attributions à des ménages sous plafonds PLAI</i>	102	6	106	21	4

(*) : données au 01/01/2024

Quelle volonté de la part de ces communes déficitaires de rattraper leur manque de logements sociaux ?

Situation des communes enquêtées face aux objectifs

Commune	Nombre d'habitants (au 01/01/23)	Taux d'atteinte du SRU	Carencée pour 2023-2025 ?	Taux de majoration des prélèvements	Prélèvements bruts (dont majoration)
Lattes	17 774	11,61 %	OUI	100 %	656 286 €
Pérols	9 438	13,70 %	NON	-	149 651 €
Agde	29 301	9,92 %	OUI	100 %	1 073 226 €
St-Gely-Du-Fesc	10 397	8,04 %	OUI	200 %	464 262 €
St-Clément-De-Rivière	5 048	13,90 %	NON	-	73 404 €

Lattes et Pérols : entre rejet et manque de foncier, une stratégie de sélection et de mise en périphérie des logements sociaux

Ces deux communes déficitaires sont situées sur le territoire le plus en tension de la région.

Le fait que ces villes aient choisi de travailler avec des Entreprises Sociales de l'Habitat (ESH), plutôt qu'avec le bailleur de la Métropole, témoigne de leur volonté de « garder la main » sur la production.

A Lattes, les logements sociaux sont principalement produits au sein d'opérations privées dans le cadre d'une contrainte de mixité sociale fixée au mieux à 33 %, limitant ainsi la capacité de rattrapage du déficit.

Pérols développe une stratégie de contournement des objectifs qualitatifs en construisant quasi uniquement du logement social PLS pour rattraper son retard, le PLS étant accessible uniquement aux ménages aux ressources les plus élevées. Ainsi, environ 275 logements PLS ont été construits à Pérols, pour seulement 28 logements PLAI entre 2020 et 2022, permettant ainsi à la commune de dépasser son objectif quantitatif fixé à 303 logements. De plus, ces logements financés en PLS sont majoritairement des résidences étudiantes.

Les deux communes favorisent également la production de petits logements (jusqu'au T3) pour accueillir des jeunes sur leur territoire, fermant ainsi la porte aux familles en demande sur la Métropole. Enfin elles développent une stratégie d'invisibilisation du logement social, en le développant essentiellement en périphérie, dans des zones d'activités reliées à la Métropole mais pas à leurs centres-bourgs.

La commune d'Agde : une stratégie d'attractivité ciblée et assumée, quitte à continuer à payer un prélèvement record dans l'Hérault

Le centre-ville en déclin de cette commune du littoral compte une forte proportion de ménages en difficultés économiques et sociales ainsi qu'un habitat très dégradé, qui devient du logement social de fait.

Le maire met aujourd'hui en avant la récente loi ZAN (zéro artificialisation nette) pour justifier l'impossibilité de construire, et donc de produire du logement social. Le manque de volonté politique pour développer le logement social à Agde est cependant un trait constant sur ces vingt dernières années : alors que la commune comptait 747 logements sociaux en 2007, elle en comptabilise 1 397 en 2024, soit seulement 650 logements sociaux de plus en 17 ans ! Ce déficit structurel et ce refus de se mettre en conformité avec la loi SRU sont donc bien antérieurs à la loi ZAN de 2021.

Non seulement la commune ne respecte pas les objectifs quantitatifs de la loi SRU, mais elle ne répond pas non plus aux besoins des habitants quand elle construit du logement social : le parc de logements très sociaux (PLAI) n'y représente que 21 % du parc locatif social, alors que la demande de logements PLAI s'élève à 72 % de la demande totale.

La stratégie de peuplement de la commune sur ses trois pôles est claire : elle essaie de développer à Cap d'Agde un tourisme balnéaire de luxe, de maintenir un parc résidentiel au Grau d'Agde (ancien village de pêcheurs) et de gentrifier le centre.

Cette volonté affichée de la commune de gentrifier son centre-ville tout en refusant de construire du logement social se traduit par un prélèvement record dans l'Hérault : depuis 2019, Agde paie plus d'un million d'euros en pénalités chaque année pour assumer cette politique.

Les communes de Saint-Gély-du-Fesc et Saint-Clément-de-Rivière : des stratégies de filtrage et de contournement de la loi SRU pour conforter leur peuplement aisé

Depuis son entrée dans le cadre de la loi SRU, la commune de Saint-Gély-du-Fesc a augmenté très faiblement son taux de logement social (de 6,15 % en 2014 à 8,05 % en 2023). Les logements sociaux sont souvent acquis en VEFA au sein d'opérations privées.

La commune de Saint-Clément-de-Rivière, pour atteindre son objectif triennal, tente de recycler du logement existant en faisant conventionner des logements étudiants construits en 2007. C'est le cas du campus de Bissy, situé au bord d'une voie rapide, très à l'écart du centre-bourg (50 mn à pied) et mal desservi par les transports en commun.

A l'image des communes de Lattes et Pérols, une démarche de mise à distance des logements sociaux est à l'œuvre sur ces territoires. « Loin des yeux, loin du cœur » de ville, les deux communes adoptent la même stratégie de sélection du public et/ou de tri via les logements choisis (résidences à destination de jeunes, logements en PLS, studios). Ainsi, à Saint-Clément-de-Rivière, le seul projet de construction de logements social situé en centre-ville est en logement PLS.

En se cachant derrière un besoin de « préserver le cadre de vie » de leur commune, les élus ont un discours stigmatisant tant sur les logements sociaux que sur les habitants et assument leur volonté politique de maintenir un entre-soi et de refuser toute forme de solidarité.

En définitive, à l'instar de l'étude nationale menée par la Fondation en 2024, le travail mené en partenariat avec les étudiants du master 1 Urbanisme à Montpellier montre clairement que la production de logement social dépend de la volonté politique des élus. L'enquête réalisée auprès des 5 communes illustre l'absence de volonté politique de corriger le retard accumulé dans la production de logements sociaux. Elle met à jour des stratégies de contournement de la loi SRU que l'on peut voir à l'œuvre dans bien d'autres communes de la région, ainsi qu'au niveau national. Celles qui semblent vouloir se conformer aux objectifs de rattrapage imposés par la loi, le font en construisant le plus souvent des logements sociaux PLS non adaptés aux besoins de la grande majorité des demandeurs, soit parce qu'ils sont trop chers, soit parce qu'ils sont trop petits, soit les deux à la fois. Et celles qui ne veulent pas se conformer à la loi préfèrent payer des pénalités plutôt que d'avoir à construire du logement social.

Quelles préconisations pour veiller à la bonne application de la loi SRU et inciter les communes à loger tous les habitants ?

Si certaines contraintes territoriales sont réelles (manque de foncier, contraintes patrimoniales, littoral, ...), de nombreux outils existent pour aider les communes à les surmonter et ne pas rester inactives. A l'image de l'étude nationale, le travail mené en partenariat avec le master 1 Urbanisme et Aménagement rappelle qu'un grand nombre d'outils sont à la disposition des communes : outils réglementaires (Plan Local d'Urbanisme, objectifs de production fixés dans les Plan Locaux de l'Habitat ...), outils fonciers (partenariat avec l'EPF, procédures d'acquisition-amélioration,...), outils financiers (subventions communales ou intercommunales par exemple), outils de régulation du marché (comme la régulation des meublés touristiques) et enfin des outils de suivi de procédures (comme des aides à l'ingénierie).

Cependant, lorsque les communes refusent de se saisir de ces outils, il est indispensable de recourir aux dispositifs coercitifs prévus par la loi SRU. Les sanctions financières, sous forme de prélèvements sur le budget communal, peuvent avoir un réel effet-levier. En effet, si la commune sanctionnée décide de financer la construction de logement social, elle pourra alors déduire du montant de ses prélèvements les subventions qu'elle a dépensées.

La ville d'Agde, par exemple, a accepté en 2024 de cofinancer, avec la Fondation, un projet de logement très social qui devrait voir le jour en 2026. Ce projet va permettre de produire 30 logements sociaux (dont la majorité en PLAI). Il permettra également à la ville d'Agde de voir son prélèvement diminuer d'environ 300 000 euros sur une année.

Malheureusement, de nombreuses communes préfèrent payer un prélèvement, même important, et l'assument comme le prix à payer pour maintenir le statu quo et ne pas construire de logement social.

Pour remédier à ce comportement, la loi SRU a prévu que le préfet puisse prononcer la carence d'une commune et augmenter ce prélèvement jusqu'à 400 %. Force est de constater que cet outil est peu utilisé. **Une piste simple et concrète serait donc d'appliquer ce taux de majoration maximal de manière plus systématique aux communes carencées qui se montrent depuis longtemps réfractaires à toute production de logement social.** La loi prévoit aussi la possibilité d'une reprise des autorisations d'urbanisme sur un secteur délimité d'une commune carencée, donnant au préfet la main sur les opérations de construction à venir sur un tel secteur (avec l'éventuelle assistance de l'Etablissement Public Foncier - EPF).

Enfin, afin de mieux répondre aux besoins majoritaires de logements très sociaux (PLAI), il est impératif que le préfet sanctionne également plus durement les communes qui ne respectent pas le volet qualitatif de la loi SRU. La Fondation préconise donc de renforcer les carences sur les communes qui évitent de construire des logements très sociaux. La loi SRU impose en effet une part minimale de 20 % de logements PLAI et une part maximale de 30 % de PLS. Les chiffres sur le parc social en Occitanie parlent d'eux-mêmes : **les habitants demandent en grande majorité des logements PLAI.**