

Commission Nationale SRU

Paris, le 27 janvier 2021

Le Président de la commission nationale SRU

à

Madame la Ministre déléguée auprès de la Ministre
de la transition écologique, en charge du logement

Objet : rapport de la commission nationale SRU

Madame la ministre,

Par courrier en date du 3 décembre 2020 ci-annexé, vous avez bien voulu me confier une mission de réflexion en vue de concevoir des propositions d'évolution des dispositions législatives relatives au dispositif issu de l'article 55 de la loi relative à la solidarité et au renouvellement urbains (SRU) du 13 décembre 2000. En effet, une majorité des communes soumises à ces obligations ne sera pas en capacité, à l'échéance de 2025 fixée par la loi, d'atteindre le taux légal de logement sociaux qui leur est applicable. Cette mission de réflexion visait prioritairement à répondre aux trois objectifs suivants :

- prolonger au-delà de 2025 les obligations de rattrapage du déficit de logement social,
- définir une trajectoire spécifique pour les communes les plus éloignées de leur objectif, conciliant soutenabilité du rythme de rattrapage et ambition,
- clarifier le statut de certaines communes au regard de la loi, en particulier celles susceptibles de bénéficier d'exemption.

À cette fin, la commission nationale SRU s'est réunie sous ma présidence à quatre reprises (22 décembre 2020, 7 janvier, 12 janvier et 25 janvier 2021), lui permettant de partager des éléments de diagnostic et de formuler des recommandations d'évolutions sur les trois axes de la mission.

Au-delà de ces thématiques, la commission a également souhaité, dans un second temps, élargir ses réflexions à d'autres champs, aboutissant à des propositions et points de vigilance complémentaires.

J'ai ainsi l'honneur de vous présenter de manière exhaustive les conclusions de ces travaux, qui ont été guidés par un objectif partagé, celui de préserver les équilibres du dispositif de l'article 55 de la loi SRU, tout en renforçant l'emploi des moyens et leviers permettant de développer une offre abordable à destination des ménages les plus modestes.

Le rapport de présentation de ces conclusions, adopté par la commission lors de sa réunion du 25 janvier 2021, est structuré en 5 axes :

1. Un constat s'impose : si l'article 55 a joué un rôle majeur dans l'accélération du développement de l'offre, certaines communes ne rempliront pas leur objectif à la date prévue par la loi.
2. Deux options préconisées pour garantir l'application dans le temps des objectifs de production et un point commun : l'adaptabilité.
3. Quel que soit le scénario d'adaptation retenu, son application gagnerait à s'accompagner d'une contractualisation renforcée et d'une fermeté accrue.
4. Des améliorations à apporter aux différents régimes d'exemption.
5. En complément, la commission tient à formuler d'autres propositions et à émettre certains points d'attention.

* *

*

1.Un constat s'impose : si l'article 55 a joué un rôle majeur dans l'accélération du développement de l'offre, certaines communes ne rempliront pas leur objectif à la date prévue par la loi

Sur les 1,8 millions de logements locatifs sociaux produits en France depuis la promulgation de la loi SRU du 13 décembre 2000, la moitié l'ont été dans des communes soumises à obligation de rattrapage de leur déficit en application de ce texte. Dans le même temps, le flux d'offre nouvelle de logement locatif social dans ces territoires s'est globalement accru, principalement sous l'effet des évolutions de la loi et de son renforcement. Cette dynamique de la production insufflée par la loi a initié, dans les communes concernées, une réelle accélération de la diversification de l'habitat, préalable nécessaire au développement de la mixité sociale.

Si ce rôle accélérateur de la production constitue une réussite incontestable de la loi SRU, il n'en demeure pas moins que les résultats obtenus demeurent hétérogènes sur le territoire, avec une commune sur deux en situation de non atteinte de ses objectifs légaux de production. De cette hétérogénéité résulte une conséquence logique, à 5 ans de l'échéance fixée par le législateur : certaines communes n'atteindront pas, en 2025, l'objectif de taux de logement locatif social qui leur est assigné (25% ou 20%), constat qui nécessite un premier approfondissement réalisé par la commission.

1.1. La situation actuelle des communes soumises à l'obligation de production

En 2020¹, sur 2 091 communes concernées² par l'article 55 de la loi SRU, 767 communes ont atteint le taux cible (25% ou 20% selon les cas), 1 100 communes sont déficitaires en logements sociaux et astreintes à obligations de rattrapage et 224 sont exemptées de l'application de la loi.

Sur les 1 100 communes déficitaires 975 sont soumises aux obligations de production avant le 1^{er} janvier 2015, auxquelles l'échéance de 2025 pour mise en conformité avec les obligations de la loi s'applique. Les communes entrées dans le dispositif SRU après cette date (suite à des fusions de communes ou des refontes d'intercommunalités pour la grande majorité, ou plus rarement du fait du franchissement des seuils démographiques) bénéficient en effet d'un échéancier adapté au-delà de 2025, puisqu'elles disposent de cinq triennaux pleins pour atteindre leurs objectifs légaux (mesure issue de la loi du 23 novembre 2018 portant engagement pour le logement et l'aménagement numérique (ELAN)).

Parmi ces 975 communes, 681 sont soumises au taux légal de 25% de logements sociaux, (dont 211 disposent de moins 10 % de LS) et 294 au taux légal de 20% de logements sociaux (dont 63 disposent de moins de 10% de LS), pouvant être ventilées comme suit :

- 0 à 2 points d'écart à l'objectif : 83 communes (9%)
- 3 à 5 points d'écarts à l'objectif : 173 communes (18%)
- 6 à 10 points d'écarts à l'objectif : 270 communes (28%)
- + 10 points d'écarts à l'objectif : 449 communes (46%).

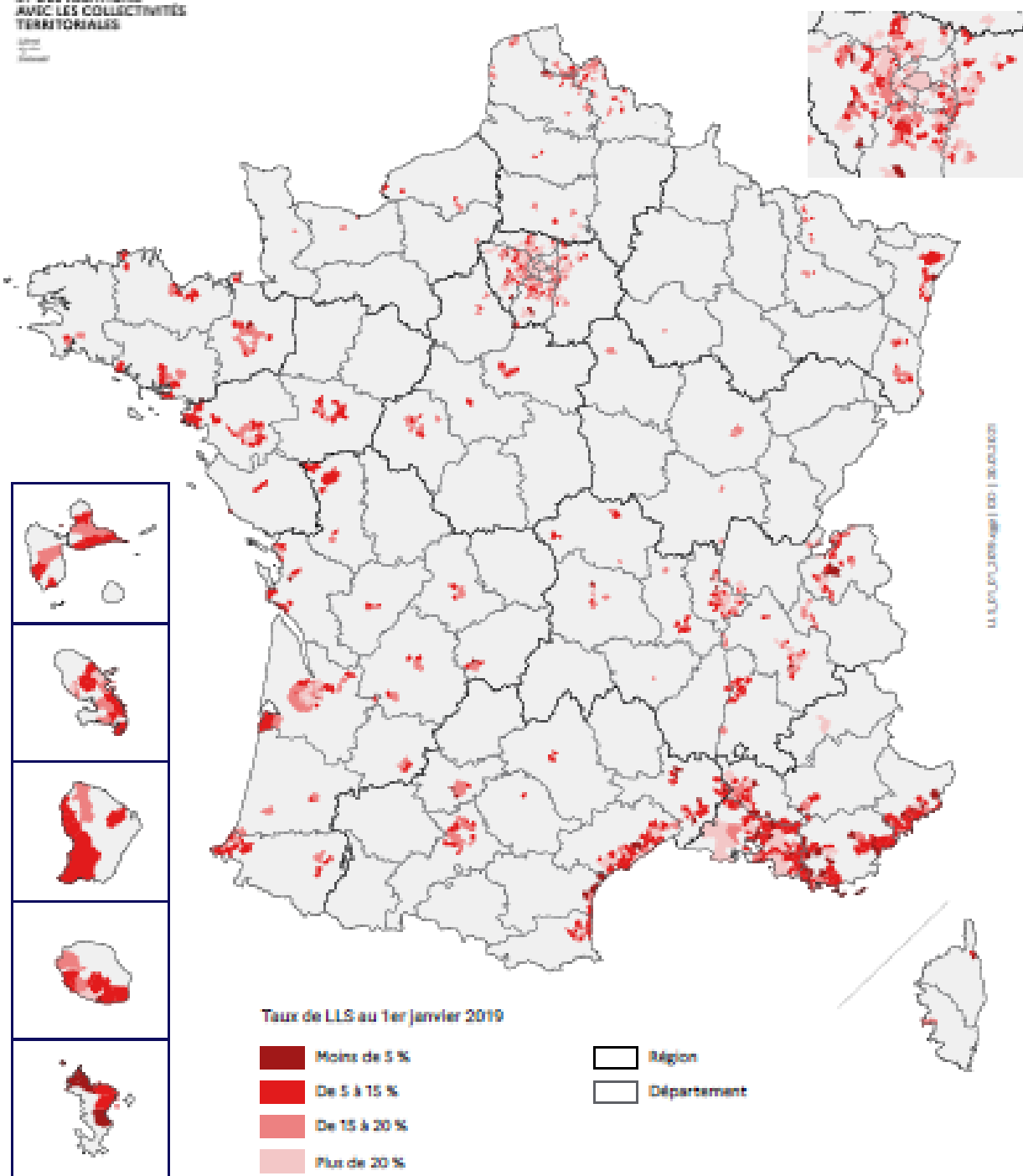
¹ Bilan annuel 2020 (inventaire au 1^{er} janvier 2019- prélèvement 2020), ministère de la transition écologique

² Communes de plus de 3 500 habitants (1 500 habitants dans l'unité urbaine de Paris), comprises dans une unité urbaine ou une intercommunalité de plus de 50 000 habitants comprenant une commune d'au moins 15 000 habitants

Concernant les 125 communes soumises depuis le 1^{er} janvier 2015, 60 d'entre elles disposent de moins de 10% de logements sociaux, 42 étant soumises au taux légal de 25% et 18 au taux de 20%. Elles peuvent être ventilées comme suit :

- 0 à 2 points d'écart à l'objectif : 18 communes (14%)
- 3 à 5 points d'écarts à l'objectif : 11 communes (9%)
- 6 à 10 points d'écarts à l'objectif : 28 communes (22%)
- + 10 points d'écarts à l'objectif : 68 communes (54%).

Le taux de LLS des communes soumises au 1^{er} janvier 2019 (toutes les communes)



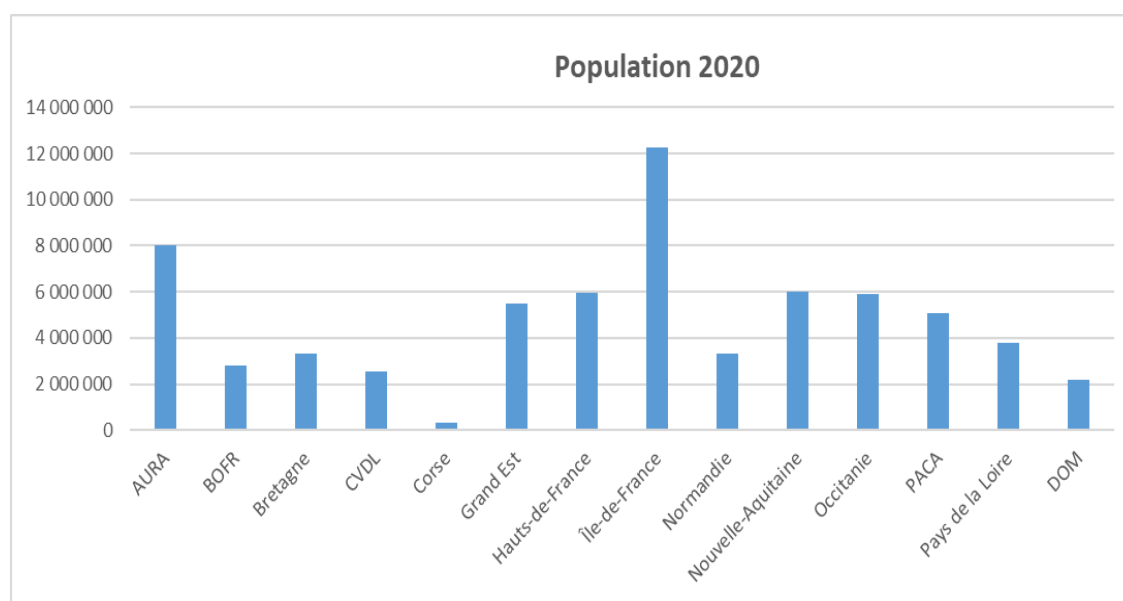
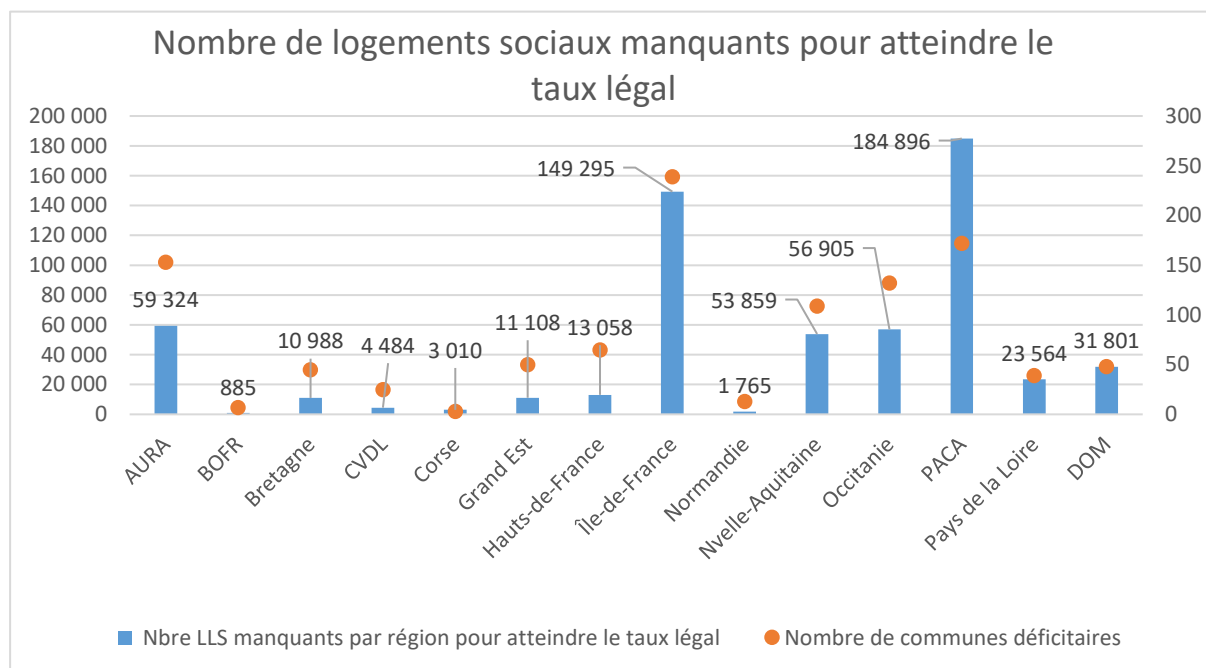
Sources : DGALN/DHUP/PH2

Sources : DGALN/DHUP/PH2

Le taux légal applicable est celui fixé par le décret n° 2017-840 du 5 mai 2017 fixant les valeurs des ratios permettant de déterminer la liste des agglomérations et des établissements publics de coopération intercommunale et la liste des communes mentionnés, respectivement aux premier et troisième alinéas du II de l'article L. 302-5 du code de la construction ainsi que de définir les agglomérations de plus de 30 000 habitants sur le territoire desquelles les communes sont susceptibles d'être exemptées de l'application des dispositions de l'article L. 302-5 et suivants en application du III du même article

Cartographie : DGALN/SAGP/SDP/BCSI du 20/01/2021

Le **nombre de logements sociaux « manquants »** pour que les communes déficitaires remplissent leurs obligations légales s'élève à **plus de 600 000 logements**, dont 90% concernent les communes soumises à l'objectif de 25%. Les efforts à produire se concentrent sur les territoires présentant le plus d'enjeux au regard de leur tension, en premier lieu en Provence-Alpes-Côte d'Azur (PACA) et en Ile-de-France, qui représentent la moitié des logements « manquants », le retard étant particulièrement marqué en région PACA, puis, dans les régions Auvergne-Rhône-Alpes, Nouvelle-Aquitaine et Occitanie (le nombre de logements « manquants » oscille entre 50 000 et 60 000).³



³ Source : bilan annuel 2020, communes soumises au dispositif SRU, ministère de la transition écologique

1.2. Les perspectives possibles d'atteinte des objectifs

En projetant les tendances d'évolution des résidences principales et de logements sociaux, observées sur les 975 communes précitées sur la période 2011-2018, il ressort que la majorité des communes n'atteindrait pas leur obligation légale à l'échéance de 2025.

Seules **80 communes (8%) atteindraient le taux légal à l'horizon 2025** selon un scénario de production «moyen⁴ » et **315 selon un scénario « haut⁵ » (32%)**.

Pour les communes devant atteindre 20% de logement social en 2025, ces taux sont plus élevés (19% pour le scénario moyen et 57% pour le scénario haut) que pour celles devant atteindre 25% (respectivement 4% et 23%).

De la sorte, **à rythme de réalisation identique**, il faudrait 5 à 14 ans en moyenne aux communes soumises à 20% et 11 à 30 ans en moyenne pour les communes soumises à 25%, selon les tendances observées pour les communes les plus dynamiques (scénario haut) ou celles observées pour les communes au rythme de production moyen (scénario moyen).

1.3. La poursuite de l'application du dispositif est essentielle

En vingt ans, le dispositif de la loi SRU s'est imposé comme élément structurant de la politique du logement en France. Il a soutenu une forte dynamique de développement de l'offre de logements locatifs sociaux dans les territoires les plus urbanisés.

En témoigne notamment les niveaux de réalisation (logements livrés et agréés) observés sur les bilans triennaux depuis l'origine de la loi et, plus particulièrement, sur la période 2011-2019 : à périmètre sensiblement équivalent (environ 1 000 communes), les réalisations sont passées de 140 000 sur la période 2011-2013 à près de 211 000 sur la période 2017-2019. A cet égard, l'accroissement significatif des objectifs suite à l'entrée en vigueur de la loi du 18 janvier 2013⁶ a accru cet effet catalyseur. Aujourd'hui, près de la moitié des 100 000 logements locatifs sociaux financés en moyenne chaque année le sont dans les communes déficitaires et soumises à rattrapage.

La loi du 18 janvier 2013 a en effet marqué une nette rupture dans l'ambition et la mise en œuvre du dispositif SRU. Outre qu'elle a augmenté le taux légal de référence de 20 à 25% de logements sociaux dans le stock des résidences principales, la loi a également fixé une échéance fixe (2025) pour l'atteinte du taux légal, entraînant par la même une augmentation notable des objectifs de rattrapage et, consécutivement, une accélération du rythme de rattrapage par les communes.

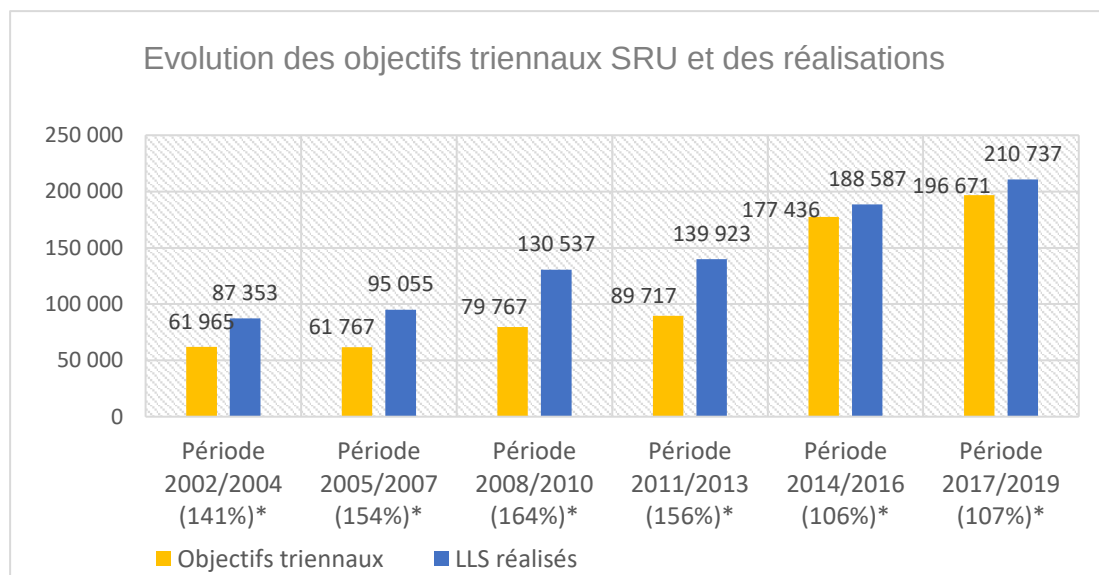
⁴ Le scénario moyen repose sur l'évolution moyenne des RP/LLS 2011-2018 observée dans les communes depuis 2004, tenant compte de la strate démographique

⁵ Le scénario haut repose sur les taux d'évolution des communes qui ont connu la plus forte évolution du taux de LLS sur la période 2003-2018 par strate démographique (plus de 5 points pour les communes de plus de 50 000 habitants, plus de 10 points pour les communes de moins de 50 000 habitants).

⁶ 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,

Enfin, cette loi a doublé l'obligation quantitative de production, d'une obligation portant sur la nature du parc développé, en imposant dans le flux des logements financés une part minimale de PLAI (30%), destiné aux publics les plus modestes et un maximum de 30% (ou 20%) de PLS, les logements les moins sociaux, afin que l'offre produite corresponde mieux à la demande exprimée. Cette disposition semble porter ses effets si l'on observe l'accroissement très significatif du financement des logements PLAI depuis 2013. Hors cas particulier de l'année 2020, marquée par le contexte particulier de la crise sanitaire, les quatre années précédentes, la production PLAI dépassait en effet les 30 000 agréments par an, ce qui constitue des niveaux historiquement haut en regard des productions passées. En 2019, dans les communes soumises à rattrapage SRU, 33% des logements financés l'étaient en PLAI (contre 23% en PLS). Au global, depuis 2000, ce sont 119 000 PLAI et 131 000 PLS qui ont été produit en métropole. Ces chiffres sont de près de 2 300 PLS et près de 4 000 PLAI dans les territoires d'outre-mer.

Source : bilans triennaux, ministère de la transition écologique



Pour autant, à droit constant, la dynamique indiscutable qu'a engendrée la loi SRU depuis 20 ans est menacée, et la mobilisation des acteurs de terrain, services de l'Etat, collectivités, bailleurs, acteurs associatifs, pourrait s'essouffler. En effet, l'inscription dans la loi d'une échéance fixe à 2025, pour mise en conformité de toutes les communes « historiques » avec leur obligation SRU, et d'arrêt au-delà de cette échéance du mécanisme de fixation d'objectifs de rattrapage calculés sur la base de leur déficit actualisé, fragilise le dispositif, dans la mesure où une part importante des communes soumises n'aura pas atteint le taux légal à cette échéance. Cette situation emporte un risque de démobilitation des territoires, y compris des plus volontaires. D'autre part, l'échéance fixée par la loi ayant eu pour effet d'accroître très significativement les objectifs de rattrapage, certaines communes font face à une difficulté réelle à remplir les objectifs de rattrapage. Cet état de fait est bien souvent imputable aux communes elles-mêmes, notamment celles soumises dès le début de la loi, qui ont tardé à mettre en œuvre une politique active en faveur du logement social et se trouvent confrontées désormais à des obligations de rattrapage insoutenables, notamment en région Provence-Alpes-Côte d'Azur (au titre du bilan triennal 2017-2019, seules 29 communes sur 172 ont atteint leurs obligations triennales), mais aussi, dans une moindre mesure, en Ile-de-France. Pour autant,

cette situation concerne également des communes engagées dans des démarches volontaristes de production, mobilisant tous les leviers d'actions possibles, pour produire du logement social (parfois, dans des proportions jamais atteintes), sans pouvoir remplir les obligations assignées par la loi.

Pour rappel, les objectifs assignés aux communes entrées dans le dispositif SRU avant le 1er janvier 2015, pour la période 2020-2022, correspondent à 50 % de leur déficit, soit de manière cumulée autour de 270 000 logements, chiffre en augmentation importante par rapport à l'objectif triennal 2017-2019 (196 671 logements), lui-même marquant une progression notable par rapport à la période triennale antérieure 2014-2016 (+11%, 177 437). Face cette augmentation des objectifs, il est probable que la part des communes qui ne rempliront pas leurs objectifs quantitatifs s'accroisse (au titre du bilan 2017-2019, seules 55% des communes avaient rempli leurs obligations sur ce volet), avec parmi celles-ci des communes réellement engagées dans des démarches volontaristes de production.

Dans ce contexte, il apparaît nécessaire de préserver les effets vertueux du dispositif de l'article 55 de la loi SRU, en définissant les modalités de poursuite du mécanisme au-delà de 2025. Dans ce cadre, **l'objectif de la période triennale 2023-2025** (actuellement égal à 100 % du déficit de logement locatifs sociaux) doit **être adapté pour être rendu plus cohérent avec la réalité des territoires**, tout en lui conservant un caractère à la fois ambitieux mais soutenable. Il en va de la crédibilité du dispositif SRU, notamment, dans le contrôle et l'accompagnement des communes opérés par les préfets, mais aussi de la conduite de politiques locales cohérente et adaptées aux enjeux du territoire (les programmes locaux de l'habitat devant être compatibles avec les objectifs SRU).

2. Deux options préconisées pour garantir l'application dans le temps des objectifs de production et un point commun : l'adaptabilité

En l'état actuel du droit, le rythme de rattrapage est calé sur l'atteinte du taux légal à l'échéance 2025, pour les communes entrées dans le dispositif avant le 1^{er} janvier 2015, soit un objectif correspondant à 25% du déficit de logement pour la période 2014-2016, 33% pour la période 2017-2019, 50% pour la période 2020-2022 et 100% pour la période 2023-2025. Les communes soumises aux obligations SRU après le 1^{er} janvier 2015 (« nouvelles entrantes ») bénéficient de l'octroi de 5 périodes triennales pleines (échéance à 2037 pour les communes soumises pour la première fois au 1^{er} janvier 2020).

Le tableau ci-dessous présente la situation actuelle du rattrapage triennal :

	2014-2016	2017-2019	2020-2022	2023-2025	2026-2028	2029-2031	2032-2034	2035-2037
Communes soumises SRU avant le 1 ^{er} janvier 2015	25%	33%	50%	100%				
Commune soumises SRU après le 1 ^{er} janvier 2015								
au 1 ^{er} janvier 2015- 2016		20%	25%	33%	50%	100%		
au 1 ^{er} janvier 2017-2018		15%	20%	25%	33%	50%	100%	
au 1 ^{er} janvier 2019			20%	25%	33%	50%	100%	
au 1 ^{er} janvier 2020			15%	20%	25%	33%	50%	100%

Dans le souci de maintenir des objectifs ambitieux pour les communes qui demeureront soumises après 2025, tout en prenant mieux en compte les capacités de production des territoires, la commission a examiné plusieurs scénarios, dont deux ont particulièrement retenu son intérêt, qu'elle a donc examiné de manière plus approfondie. Dans les deux cas, elle a introduit des marges d'adaptation au rythme de rattrapage applicable, selon la situation des communes concernées.

2.1. L'objectif glissant, inspiré de la loi SRU originelle

La première option s'inspire de la loi SRU, telle qu'elle a été conçue à l'origine, avec un objectif de rattrapage uniforme et permanent pour toutes les communes soumises (15% du déficit en LLS par période triennal dans la loi SRU originelle), mais en apportant des améliorations à ce dispositif historique.

Ainsi, la loi fixerait un rythme de rattrapage de référence, applicable à toutes les communes, **qui serait fixé à 33% du nombre de logements sociaux locatifs manquant**. L'objectif de rattrapage serait automatiquement augmenté dès lors que le taux de logement social de la commune se rapproche de l'objectif afin d'éviter, d'une part, une décélération de la production, et d'autre part, une situation asymptotique à l'atteinte de l'objectif. A ce titre, les communes à deux points et moins du taux cible pourraient se voir assigner un objectif calé sur **100%** du déficit et celles entre deux et quatre points du taux cible un objectif calé sur **50%** du déficit.

Cette proposition conduirait à maintenir un niveau de production ambitieux, s'inscrivant dans la continuité des objectifs fixés sur les périodes triennales passées. En effet, l'objectif cumulé pour une période triennale, appliqué aux 1 100 communes soumises en 2020 (référence décret 2017), calculé selon cette méthode, s'élèverait à **219 400 logements sociaux**. Si l'on appliquait uniquement le taux de 33%, l'objectif cumulé s'élèverait à 197 000. A titre de comparaison, sur la période 2017-2019, pour 1 035 communes soumises à bilan, l'objectif s'élevait à **196 671 logements sociaux**.

Toutefois, pour assurer la soutenabilité de ce scénario à l'ensemble des communes, il conviendrait d'introduire deux mécanismes d'ajustement :

- **pour les communes « nouvellement entrantes »**, en cohérence avec le dispositif existant, pour leur permettre une montée en charge progressive et leur laisser le temps nécessaire à la mise en place d'une politique volontariste en matière de logement social, appuyée par la mobilisation des outils nécessaires ;
- **pour adapter temporairement à la baisse, dans un nombre de cas limité, l'objectif de production fixé à 33%**, lorsque ce dernier serait manifestement décorrélié des capacités à produire, au regard des contraintes affectant la commune, dans les conditions dérogatoires et encadrées exposées ci-dessous.

L'abaissement de l'objectif triennal, qui ne pourrait être inférieur à un seuil plancher fixé par la loi, que la commission propose de fixer à 25%⁷, serait conditionné à la conclusion d'un contrat d'objectifs et de moyens (« contrat de mixité sociale » pour reprendre la terminologie actuellement en vigueur) entre le préfet, la commune et l'intercommunalité, pour une durée de 6 ans, assurant l'engagement de la commune dans une démarche volontariste de rattrapage de son retard. Cette dérogation serait par ailleurs soumise à l'avis préalable de la commission nationale SRU, afin d'assurer une homogénéité de traitement entre les territoires et un niveau ambitieux de production.

En se fondant sur les résultats du bilan triennal 2017-2019, on pourrait notamment concevoir que cet abaissement de taux de rattrapage, entre 33% et 25%, pourrait bénéficier à environ 200 communes dont l'écart entre l'objectif fixé et les réalisations apparaît très important. Cette estimation nécessite d'être affinée puisque, dans certains cas, l'écart observé résulte non pas d'objectifs décorréliés des capacités à produire mais d'une insuffisante volonté de la commune à remplir ses objectifs.

A contrario et en complément du mécanisme d'ajustement automatique proposé plus haut (à 50% et à 100%), **un objectif supérieur au taux de 33% pourrait être envisagé, chaque fois que la commune a démontré sa capacité à l'atteindre**, sur proposition du préfet, après un échange contradictoire avec le maire et avis du président de l'EPCI doté d'un PLH opposable.

⁷ Le taux de rattrapage de 25% correspond au rattrapage fixé pour la période 2014-2016, et traduit le niveau d'ambition porté par la loi du 18 janvier 2013 tout en prenant en compte les difficultés que rencontreront les communes les plus loin de l'objectif et/ou celles dont une partie du territoire est contraint (sans atteindre la barre de 50% de la surface urbanisée).

Le tableau ci-dessous présente de manière synthétique la proposition et son adaptation aux différentes situations des communes.

	2014-2016	2017-2019	2020-2022	2023-2025	2026-2028	2029-2031	2032-2034	2035-2037
Communes soumises SRU avant le 1er janvier 2015 (sans modulation)	25%	33%	50%	33%	33%	33%	33%	33%
Commune à 4 points du taux cible	25%	33%	50%	50%	50%	50%	50%	50%
Commune à 2 points du taux cible	25%	33%	50%	100%	100%	100%	100%	100%
Dispositif « nouvelles entrantes »		20%	25%	33%	50%	100%		
au 1er janvier 2017-2018		15%	20%	25%	Droit commun	Droit commun	Droit commun	Droit commun
au 1er janvier 2019			20%	25%	Droit commun	Droit commun	Droit commun	Droit commun
au 1er janvier 2020			15%	20%	25%	Droit commun	Droit commun	Droit commun

2.2. L'échéance fixe, prolongeant le dispositif actuel

La seconde option étudiée prolonge le système prévu par la loi du 18 janvier 2013, en établissant une nouvelle échéance fixe, pour mise en conformité des communes avec leur obligation, et un principe d'objectifs triennaux progressifs jusqu'à 100% lors de la dernière période. A la différence du dispositif existant, l'échéance serait toutefois différenciée selon le taux de logement social de la commune : les communes les plus éloignées de l'objectif disposeraient d'une échéance plus lointaine, pour lisser les objectifs quantitatifs dans le temps.

Les possibilités de report de l'échéance sont limitées pour assurer un niveau d'ambition de départ suffisant (minimum 25% ou 33% du rattrapage). Ainsi, le rythme de rattrapage serait modulé par **ajout d'une à quatre périodes triennales supplémentaires** (au-delà du triennal 2023-2025), avec nécessité de recalage des obligations des communes entrées dans le dispositif SRU au 1^{er} janvier 2015, afin d'éviter que celles-ci ne se voient appliquer un rythme de rattrapage supérieur à celui incombant aux communes « historiques ». La nouvelle échéance maximale d'atteinte des objectifs pour les communes historiques deviendrait **2037**.

Le tableau ci-dessous présente de manière synthétique la proposition et son adaptation aux différentes situations des communes.

	2014-2016	2017-2019	2020-2022	2023-2025	2026-2028	2029-2031	2032-2034	2035-2037	2038-2040
Communes soumises SRU avant le 1er janvier 2015									
Communes à 25% LLS, dont le taux LLS est									
> 23%	25%	33%	50%	50%	100%				
21%-23%	25%	33%	50%	33%	50%	100%			
15%-20%	25%	33%	50%	25%	33%	50%	100%		
<15%	25%	33%	50%	25%	25%	33%	50%	100%	
Communes à 20% LLS, dont le taux LLS est									
>18%	25%	33%	50%	50%	100%				
16-18%	25%	33%	50%	33%	50%	100%			
10%-16%	25%	33%	50%	25%	33%	50%	100%		
<10%	25%	33%	50%	25%	25%	33%	50%	100%	
Commune soumises SRU après le 1er janvier 2015									
au 1er janvier 2015- 2016		20%	25%	25%	33%	50%	100%		
au 1er janvier 2017-2018 et au 1er janvier 2019		15%	20%	20%	25%	33%	50%	100%	
au 1er janvier 2020			15%	20%	20%	25%	33%	50%	100%

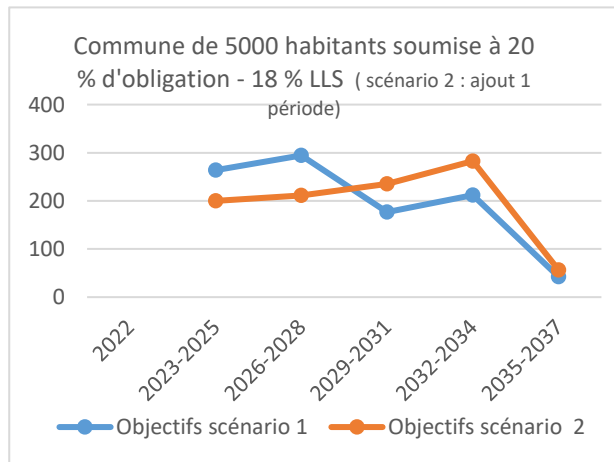
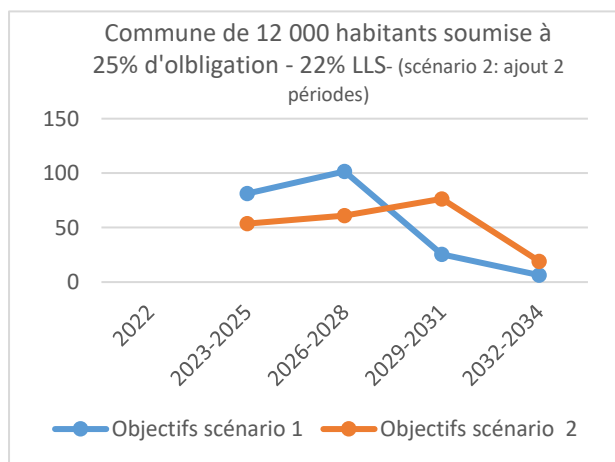
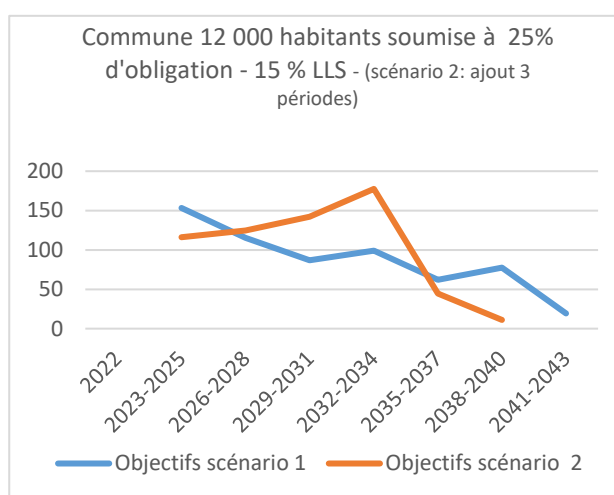
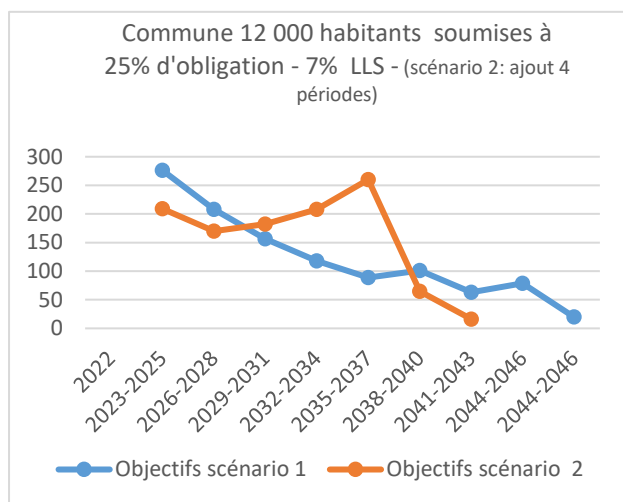
Le dispositif étant borné dans le temps, pour éviter la situation d'arrêt à l'échéance lorsque la commune n'a pas atteint l'objectif (situation résultant de l'application actuelle du droit), il conviendrait de prévoir dans la loi l'obligation de respecter ensuite un taux de rattrapage « glissant » de 100% du déficit. De plus, par construction, il n'est pas possible, sur une période triennale (à 100% du déficit) d'atteindre le taux d'objectif en se limitant strictement à la réalisation de l'objectif triennal ; en effet, l'objectif de rattrapage est fixé en début de période de période, sans intégrer par anticipation l'évolution des résidences principales (cf. exemples en annexe 2).

Enfin, on peut imaginer, dans ce scénario, que le choix du nombre de période triennale ajouté à chaque commune ne relève pas uniquement d'un dispositif automatique (en fonction du taux de LLS atteint à date) mais puisse également procéder d'une décision du préfet, prise après recueil d'avis (maire, président de l'EPCI) afin d'assurer un maximum d'adaptabilité au dispositif.

2.3. Quels critères de choix entre les 2 options ?

Ainsi que l'illustre le graphique ci-dessous (basée sur des exemples théoriques présentés en annexe 1), chacune des deux options répond à une **logique différente, s'agissant du rythme de production imposé aux communes** :

- **dans le scénario « glissant »** : les objectifs triennaux étant issus d'un taux fixe, ils sont décroissants à mesure que le taux de logement social progresse, avant d'être soutenus par l'effet de seuils à l'approche de l'objectif (à 4 points d'écart à l'objectif).
- **dans le scénario « échéance fixe »** : les objectifs triennaux sont en forte croissance à mesure de l'approche de l'échéance qui est atteinte beaucoup plus rapidement que dans le scénario « glissant



Les scénarios d'évolutions des objectifs reposent sur l'hypothèse théorique selon laquelle une commune atteindrait nécessairement toujours les objectifs assignés (ce modèle ne permet pas d'aborder la question de la « soutenabilité » des objectifs) et que la commune ne produirait aucun logement privé (l'évolution des résidences principales n'est imputable qu'à la production de logement sociaux).

Les simulations correspondant au scénario 2 sont prolongées au-delà des ajouts de périodes triennales prévues par la loi jusqu'à atteinte du taux cible (périodes triennales à 100% du déficit).

Le scénario « à échéance fixe » s'inscrit dans la logique du dispositif actuel, donne une bonne visibilité à l'ambition du législateur (année-cible) tout en maintenant une pression sur la production et en poussant à l'atteinte rapide de l'objectif (scenario dynamique). Il peut en revanche présenter les faiblesses suivantes :

- manque de cohérence pour les « nouvelles entrantes », ces dernières disposant, à situations de départ comparables, d'un délai plus court que les communes historiques ;
- l'ajout de 4 périodes triennales, déjà significatif, ne serait sans doute pas suffisant pour toutes les communes soumises au taux de 25% (majoritaires), même en leur appliquant un scenario dynamique de production ;
- risque d'accroissement très significatif des objectifs dans le temps, accru en cas de non atteinte sur les triennaux précédents.

Il est par ailleurs un peu plus complexe à « régler », puisqu'il est fondé sur 2 paramètres qui doivent être cohérents, le taux et la durée.

Le scénario « glissant », bien que volontariste au départ (premier triennal), ne fixe pas de « point de rendez-vous ultime » pour constater l'atteinte du taux légal, et conduit à une décroissance de la production dans le temps qui retarde sensiblement l'atteinte de l'objectif, même avec les correctifs apportés. Il a en revanche le mérite de la pérennité, de la lisibilité et d'une certaine universalité, une majorité de communes se trouvant soumise au même taux de rattrapage en même temps. Il est relativement simple à mettre en œuvre, y compris dans ses modalités d'adaptation, puisqu'il ne s'appuie que sur un seul paramètre de réglage, le taux de rattrapage.

C'est donc le couple dynamisme de l'atteinte de l'objectif / soutenabilité du rythme de rattrapage qui constitue le principal paramètre d'arbitrage entre les 2 scenarios aux effets très différents sur l'évolution de la production.

Enfin, il convient de relever que l'accompagnement, par une contractualisation dynamique Etat/commune/EPCI évoquée à l'appui de la fixation d'un taux dérogatoire (inférieur) dans le scenario 1, peut s'avérer tout aussi utile voire nécessaire dans la mise en œuvre du scenario 2.

Ainsi, à l'issue de ses travaux, la commission estime les deux scenarios recevables, tout en marquant sa préférence pour le premier (taux glissant) qui a le mérite d'être plus simple à mettre en œuvre et plus lisible pour les différents acteurs. Toutefois, il devra s'accompagner d'une vigilance accrue de l'Etat et de sanctions plus lourdes à l'égard des communes qui n'atteindront pas leurs objectifs triennaux. La redéfinition du rythme de rattrapage est en effet sans incidence sur la procédure de bilan triennal, dans le cadre de laquelle tous les trois ans, les réalisations des communes sont comparées aux objectifs notifiés et peuvent donner lieu à une mise en carence en cas de non-atteinte.

3. Quel que soit le scénario d'adaptation retenu, son application gagnerait à s'accompagner d'une contractualisation renforcée et d'une fermeté accrue

3.1. Une pratique renforcée des contrats de mixité tripartites (Etat / commune / EPCI)

En premier lieu, **le recours aux contrats de mixité sociale devrait être systématisé, à la fois pour les communes carencées, mais également pour toutes les communes déficitaires éprouvant des difficultés à atteindre leurs objectifs** de rattrapage de logements sociaux (toute commune ne remplissant pas ses objectifs triennaux).

Ces contrats, dont le contenu a été précisé dans l'instruction du 30 juin 2015⁸, sont conçus comme un cadre opérationnel de mobilisation d'outils permettant à chaque commune d'engager une démarche volontaire et partenariale, organisée dans le temps, pour atteindre ses obligations légales. Ainsi, ces contrats précisent les moyens que la commune s'engage à mobiliser pour atteindre ses objectifs, et notamment la liste des outils et des actions à déployer (modification des documents d'urbanisme, exercice du droit de préemption, intervention d'un établissement public foncier...).

Toutefois, en leur qualité de chef de file des politiques de l'habitat, les établissements publics de coopération intercommunale (EPCI) gagneraient à être étroitement et systématiquement associés à cette démarche, en étant signataire des contrats de mixité sociale aux côtés de l'Etat. En effet, les intercommunalités peuvent mobiliser les leviers en matière d'habitat et d'urbanisme à leur disposition (programmation dans le cadre des programmes locaux de l'habitat, délégation des aides à la pierre, plan local d'urbanisme intercommunal) pour accompagner l'effort de production des communes SRU.

En conséquence, la commission recommande une actualisation de l'instruction du 30 juin 2015 relative au renforcement des obligations pour les communes soumises à l'article 55 de la loi SRU, afin notamment de (re-)définir le rôle des intercommunalités dans l'élaboration et la conclusion des contrats de mixité sociale.

3.2. Des conséquences plus systématiques et alourdies en cas de résultats très insuffisants

En contrepartie des adaptations significatives du rythme de rattrapage proposées plus haut, la commission estime qu'il doit être répondu avec fermeté à la non-atteinte des objectifs, en particulier lorsque celle-ci ne résulte pas objectivement de facteurs sur lesquels la collectivité n'a pas de moyen d'action.

A ce titre, la commission réitère et complète ci-après les recommandations formulées dans son avis du 17 novembre 2020 relatif à la mise en œuvre du bilan triennal au titre de la période 2017-2019 et de la procédure de carence :

⁸ [Instruction du Gouvernement du 30 juin 2015 relative au renforcement de l'application des obligations pour les communes soumises à l'article L. 302-5 du CCH à l'issue du bilan de la quatrième période triennale 2011-2013](#)

- Encadrer, à l'article L.302-9-1 du code de la construction et de l'habitation, les niveaux de majoration du prélèvement financier par des taux « plancher » : toute première carence doit a minima faire l'objet d'une majoration calculée sur la base du différentiel entre l'objectif et le taux d'atteinte (exemple : un taux de réalisation de 57% de l'objectif doit donner lieu à une majoration d'au moins 43%) ; dès la seconde carence consécutive, un seuil plancher de 100% de majoration doit systématiquement être appliqué (actuellement, 79 communes multi-carencées ont une majoration inférieure à 100% et 61 sont carencées avec un taux de majoration d'au moins 100%) ;
- Prévoir dans la loi une « clause de mixité sociale », sur le modèle de l'article L. 302-9-1-2 du CCH⁹ applicable aux communes carencées, imposant l'obligation de disposer d'un quota de logement social (40%) dans toute opération de taille significative, dans les communes SRU historiques disposant encore d'un taux faible de logement social (un seuil de 10% de LLS pourrait être retenu) ; actuellement, 333 communes, dont 136 carencées, seraient concernées par cette clause légale de mixité. Concernant les communes carencées, l'Etat doit se donner les moyens de contrôler effectivement l'application de cette clause ;
- Poursuivre le renforcement des consignes de fermeté données aux préfets par le Gouvernement dans le cadre des instructions relatives à la conduite des bilans triennaux, en posant notamment le principe qu'en dessous d'un certain taux de réalisation, la carence doit être automatique, sauf cas de force majeure ;
- Sans remettre en cause le principe de proportionnalité de la sanction, la commission estime que, pour les communes les plus loin de leurs objectifs ou carencées à répétition, la sanction et tous ses effets devraient être à la hauteur de l'absence de volonté affichée par la commune.

Au-delà de ces propositions qui s'inscrivent dans le moyen et long termes, la commission recommande sans plus attendre, dans la continuité de la procédure de carence au titre de la période 2017-2019, une nouvelle diffusion actualisée de l'instruction du 30 juin 2015 précitée, qui constitue la boîte à outils des moyens à disposition des communes pour remplir leurs obligations, qui récapitule les moyens coercitifs à disposition du préfet dans ses différents champs d'intervention (logement, foncier, urbanisme...) pouvant être mobilisés en cas de refus des communes à s'engager dans une démarche partenariale. Dans ce cadre, la commission invite à rappeler aux préfets de département la nécessité d'opérer un contrôle de légalité renforcé des permis de construire accordés dans les communes carencées, afin de veiller au respect de la clause de mixité sociale prévue par la loi et mentionnée ci-dessus.

⁹ obligation de réaliser 30% de PLUS/PLAI dans toutes les opérations de taille significative, dans les communes carencées

4. Des améliorations à apporter aux différents régimes d'exemption

La loi relative à l'égalité et à la citoyenneté du 27 janvier 2017 a redéfini le dispositif d'exemption des communes soumises à la loi SRU, afin d'éviter que des obligations de production ne s'appliquent à des communes où le développement d'une offre sociale ne serait pas pertinent.

L'exemption de communes des obligations SRU est ainsi déterminée par décret, pris sur proposition de l'intercommunalité d'appartenance, après avis du préfet de région et de la commission nationale SRU :

- soit, au vu de la faiblesse de l'indicateur de pression de la demande de logement social lorsque la commune appartient à une unité urbaine de plus de 30 000 habitants. Pour mémoire, le taux de tension sur la demande en logement social s'entend comme le ratio entre le nombre de demandes de logements sociaux, hors mutation interne, en fin d'année n, rapporté au nombre de relogement de demandeurs au cours de l'année n. Un ratio inférieur à 2 définit un territoire détendu ;
- soit, à défaut d'appartenance à une telle agglomération, au regard de l'insuffisance de sa desserte par le réseau de transport en commun aux bassins de vie et d'emploi ;
- soit, en raison de l'inconstructibilité de plus de la moitié du territoire urbanisé, résultant de l'application de plan de prévention des risques, de servitudes environnementales ou de plan d'exposition au bruit (critères existants dans le dispositif d'exemption préexistant à la loi « égalité et citoyenneté »).

Par décret du 30 décembre 2019, 232 communes bénéficient d'une exemption dont 24 au titre de la constructibilité contrainte de la majeure partie du territoire urbanisé, 54 au titre de la faible tension et 154 pour insuffisance de la desserte en transports en commun vis-à-vis des bassins de vie (cf. répartition géographique en annexe 3).

Ainsi, compte-tenu de ce dispositif, les 1100 communes aujourd'hui soumises à obligation de rattrapage situées dans des agglomérations tendues, dans lesquelles la demande de logement social est largement supérieure à l'offre de logements disponible, ou lorsqu'elles sont situées hors des agglomérations, se trouvent intégrées au réseau de transport en commun des bassins d'activités et d'emplois.

Si ce dispositif d'exemption paraît globalement pertinent, en ce sens qu'il contribue à l'adaptation du dispositif SRU aux réalités territoriales, la commission propose de lui apporter quelques améliorations ciblées.

4.1. Une rénovation du dispositif d'exemption pour faible tension

L'exemption pour motif de faible tension est incontestable dans son principe et objective dans sa mise en œuvre puisque s'appuyant sur le calcul d'un taux de tension. Toutefois, son champ d'application territorial, réservé aux unités urbaines de plus de 30 000 habitants, peut apparaître inutilement restreint, même si dans la pratique, en dehors de ces territoires, les communes peuvent être exemptées sur le critère de la faible desserte par les transports en commun. De fait, une majorité de communes exemptées (111) sont situées en territoire (agglomération/EPCI) faiblement tendu (tension inférieure à 2), hors communes exemptées au titre de l'inconstructibilité.

Aussi, la commission propose une évolution du dispositif permettant un élargissement de l'application du critère d'exemption à tous les territoires SRU faiblement tendus (et non plus seulement aux unités urbaines + 30 000 habitants non tendue). Cette proposition vise à simplifier l'application de ce critère en l'appliquant sur tous les territoires SRU. La commission reste attachée à ce que les intercommunalités d'appartenance formulent un avis au regard de leur rôle dans les politiques locales de l'habitat.

4.2. Une adaptation du critère de la desserte par les transports collectifs

Outre le fait qu'elle donne lieu à des interprétations très hétérogènes par les territoires, la notion de qualité de desserte par un (ou des) transport(s) en commun existants, en relation avec un (ou des) bassin(s) d'activités et d'emplois n'apparaît pas suffisamment pertinente pour fonder l'exemption de l'application de la loi SRU.

En premier lieu, elle ne permet de rendre compte de la notion d'isolement (vis-à-vis des bassins d'activités) et d'attractivité que de manière très imparfaite, dans un contexte où la part modale de l'automobile demeure forte. Ainsi, une mauvaise qualité de desserte par les transports collectifs ne préjuge ni de l'isolement de la commune ni de son manque d'attractivité. Ensuite, l'emploi d'un tel critère pourrait emporter des stratégies de détournement visant à éviter le développement des transports en commun.

En conséquence, la commission propose de remplacer la notion de « faible desserte par les transports en commun de la commune aux bassins de vie » par une analyse multicritère qui nécessite d'être examinée de manière plus approfondie, affinée dans leur rédaction et testée : défaut d'attractivité de la commune ; éloignement des bassins de vie et d'emploi induit notamment par le temps de déplacement ; isolement géographique induit par le relief notamment.

Le motif d'exemption ainsi revu et corrigé ne devrait trouver à s'appliquer que dans des communes de taille limitée - hors des territoires agglomérés -, dont un texte d'application de la loi pourrait fixer le seuil.

Consciente des difficultés inhérentes à l'exercice, la commission attire votre attention sur la nécessité, dans les travaux complémentaires d'analyse qui seront conduits pour affiner la proposition, de veiller à définir des critères objectifs et simples d'application, ne conduisant pas à une complexification du dispositif.

4.3. Un maintien en l'état du dispositif d'exemption pour inconstructibilité

Ce critère historique permet d'exempter les communes dont plus de la moitié du territoire urbanisé est soumis à des contraintes de construction par l'application d'un plan de prévention des risques (naturels ou technologiques) ou d'un plan d'exposition au bruit (proximité des aéroports). Seules 2% des communes soumises sont concernées par cette exemption dans lesquelles, objectivement, la construction est contrainte.

La commission propose de conserver en l'état ce critère d'exemption qui contribue par ailleurs à la non aggravation de la vulnérabilité des territoires et à la protection des habitants, sous réserve de s'assurer que ces communes sont effectivement limitées dans leur construction de logements et de locaux à usage d'activités, comme les bureaux.

4.4. Un allongement de la durée d'exemption ?

La procédure d'exemption, doit actuellement être conduite tous les 3 ans. La commission a analysé la possibilité d'allonger la durée d'exemption afin de la rendre plus soutenable, et de donner une meilleure visibilité aux acteurs sur leurs obligations de production, plus en phase avec la temporalité des documents de programmation des politiques locales de l'habitat.

Après analyse, la commission considère qu'il est préférable de conserver le système actuel, qui permet de s'assurer que la situation des communes exemptées n'a pas évolué. La commission estime qu'elle ne dispose pas d'assez de recul pour proposer une évolution, le dispositif d'exemption remanié ne datant que de 2017.

5. En complément, la commission tient à formuler d'autres propositions et à émettre certains points d'attention

5.1. Une révision de la procédure d'aménagement des objectifs

La loi engagement national pour le logement, en instituant, à l'article L.302-9-1-1 du CCH, la procédure d'aménagement des objectifs triennaux (et en créant par la même occasion la commission nationale SRU), a apporté de la souplesse au dispositif SRU en permettant l'aménagement des obligations triennales. Ainsi, lorsque la commission départementale a jugé qu'il n'était pas possible à la commune de respecter ses obligations, le préfet peut saisir la commission nationale. Cette dernière peut soit déterminer un échéancier de réalisation si elle estime qu'il n'y a pas lieu d'accorder un aménagement, soit recommander au ministre en charge du logement un aménagement des objectifs triennaux. Depuis l'existence de cette possibilité, les commissions départementales ont saisi la commission nationale pour moins de 2% des communes soumises, en vue d'un aménagement de leurs objectifs triennaux.

Les évolutions proposées dans le présent rapport conduisent à un réaménagement complet et cohérent des objectifs triennaux de production de logement social, applicable à toutes les communes soumises au dispositif SRU. Dès lors la procédure prévue à l'article L.302-9-1-1 du CCH devra être mise en cohérence en lien avec la solution choisie. Plus globalement, l'impact sur l'ensemble des procédures du dispositif devra finement être étudié. Enfin, l'évolution du dispositif SRU devra revoir le rôle des instances de consultation, notamment celui des commissions départementales, du comité régional de l'habitat et de l'hébergement et de la commission nationale.

5.2. Un non-respect de l'équilibre de la production plus systématiquement sanctionné

La commission est très attachée à la production d'une offre locative sociale à bas loyer conséquente, répartie de manière équilibrée sur l'ensemble du territoire national, permettant aux ménages aux ressources modestes d'accéder au logement dans la commune de leur choix.

Depuis 2002, la production locative sociale livrée dans les communes soumises à la loi SRU se répartie en 64 % de PLUS (ou équivalent), 19% de PLS (ou équivalent) et 17% de PLAI (ou équivalent). La commission estime que cette part du logement très sociale est insuffisante au regard des besoins, et doit être accentuée.

La loi du 18 janvier 2013, qui a permis d'assigner aux communes SRU, au-delà de l'objectif triennal quantitatif de production, une obligation relative au respect de l'équilibre entre PLAI et PLS dans le flux de logements financés, a constitué une avancée majeure pour assurer un rééquilibrage du parc, afin que l'offre reflète mieux le profil des demandeurs.

Les enseignements du bilan 2017-2019 ont démontré une meilleure intégration par les communes de cette obligation, la part des communes l'ayant respecté s'élevant à 69%, contre 60 % lors du dernier bilan triennal.

Ce résultat demeure cependant insuffisant, et la commission appelle, pour soutenir le développement du logement très abordable dans les communes SRU, aux actions suivantes :

- modifier l'article L. 302-8 du CCH afin que le maximum de 20% de PLS devienne la règle pour toutes les communes disposant de moins de 10% de logements sociaux (la

loi ne prévoit cette mesure que pour les communes non couvertes par un PLH et disposant de moins de 10% de logements sociaux) ;

- une plus grande exigence dans l'équilibre des programmation agréées par l'Etat et les délégataires de compétences, qui doivent respecter un taux minimum de 30% de PLAI dans les opérations financées sur le territoire des communes déficitaires au titre de la loi SRU ;
- en complément, l'Etat doit veiller à ce que les loyers de sortie des logements produits soient en adéquation avec les ressources des ménages les plus modestes, qui constituent la plus grande part des demandeurs enregistrés dans le SNE, ce qui doit conduire à un développement plus substantiel des logements avec à des bas niveaux de quittance (tels que notamment, les logements financés en PLAI adapté) ;
- une plus grande fermeté dans les pratiques de carencement, des préfets qui doivent désormais pleinement intégrer le respect de l'objectif d'équilibre de la production, a fortiori lorsque le déficit de PLAI s'accompagne d'un excès notable de PLS.

5.3. Une palette des outils (financement, foncier, urbanisme, ...) à mobiliser plus largement pour produire du logement social

La procédure de bilan triennal étant désormais achevée, l'ensemble des outils **de politique foncière, de planification territoriale, de droit des sols et de programmation de logement**, à disposition des communes, des EPCI, des établissements publics fonciers (EPF), des bailleurs sociaux et des services de l'Etat et de ses opérateurs (ANRU, ...), doit être mobilisé pour favoriser le développement de l'offre de logements sociaux dans les communes déficitaires et carencées. Il importe que, sur chaque territoire, l'action de tous les acteurs, en lien avec la commune, convergent, dans une approche partenariale, vers ce même objectif.

Cette approche commune apparaît d'autant plus nécessaire que les modes de production de logements, et de logements locatifs sociaux, en particulier, vont devoir évoluer au regard des enjeux nouveaux, tels que la lutte contre l'artificialisation des sols et la nécessaire préservation des espaces naturels et agricoles, et d'un contexte de rareté du foncier dans les villes agglomérées. A cet égard, l'action des services de l'Etat sera primordiale pour accompagner les maires dans les changements qui s'imposent en matière d'aménagement et d'urbanisme (passer du pavillonnaire au collectif, reconstruire la ville sur la ville en la densifiant, reconquérir les friches...).

La commission a pu constater une mobilisation incomplète des outils que la loi offre aux préfets dans la mise en œuvre de la carence (reprise de l'exercice du droit de préemption urbain, le conventionnement avec des bailleurs sociaux ou des associations agréées pour l'intermédiation locative, permettant de mettre à la charge des communes une contribution financière obligatoire pour la réalisation d'opérations de logements sociaux ou pour la mise en place de dispositif d'intermédiation locative –IML– dans le parc privé en application de l'article L.302-9-1, reprise des autorisations d'urbanisme...).

La commission souhaite que les outils de la carence soient plus fortement mobilisés, tout particulièrement, vis-à-vis des communes ne s'inscrivant pas dans les démarches partenariales précitées. L'intervention des services de l'Etat pourra notamment consister à :

- identifier des secteurs dans lesquels l'Etat reprendra l'instruction et la signature des permis de construire pour les opérations de logement ;
- déléguer le droit de préemption urbain à un bailleur social pour assurer la maîtrise foncière des opérations ;

- signer une convention avec l'EPF présent sur le territoire en vue de mener pour le compte de l'Etat des études foncières préalables à des acquisitions, que celui-ci pourra réaliser par délégation du droit de préemption urbain, dont les modalités seront précisées dans la convention préfet-EPF ;
- inscrire, en application de l'article L.302-9-1, une partie du financement des logements sociaux /de dispositifs d'intermédiation locative dans le parc privé, réalisés comme dépenses obligatoires sur le budget de la commune carencée.

Sur ce dernier point, en particulier, la commission recommande de conduire une action ciblée vers quelques communes de taille significative, appartenant à des territoires très tendus, faiblement dotées en LLS et historiquement carencées, visant à promouvoir les dispositifs d'IML, qui n'ont, à ce jour, que très rarement été mobilisés.

La mise à jour de l'instruction du 30 juin 2015 pourrait constituer une occasion d'effectuer un bilan de la mobilisation des outils contractuels et coercitifs (bilan des contrats de mixité sociale conclus depuis 2015, application de la clause de mixité sociale dans les opérations de taille significative en commune carencée, de l'exercice du droit de préemption urbain ...).

5.4. Un cadre d'obligation communal à préserver, tout en développant la contractualisation intercommunale des moyens

Sans remettre en cause aucun des dispositifs de mutualisation intercommunale temporaire déjà prévus par le législateur (dont l'articulation devra, le cas échéant, être assurée avec le dispositif retenu par le législateur pour la période post 2025), la commission souhaite réaffirmer son fort attachement à ce que les objectifs à atteindre posés par la loi SRU restent dans tous les cas fixés à la commune, échelle pertinente et prioritaire de rééquilibrage de l'offre de logement.

Consciente de l'implication croissante de l'intercommunalité dans les politiques d'aménagement, d'urbanisme, de déplacement et d'habitat, et de l'importance des moyens et outils dont dispose aujourd'hui cet échelon pour intervenir, et par là même favoriser l'atteinte des objectifs de la loi SRU, la commission confirme son souhait de le voir s'impliquer de manière accrue dans le dispositif.

Elle propose que cette implication s'opère de manière conventionnelle, comme évoqué plus haut, dans le cadre renoué et renforcé de contrats de mixité sociale tripartites, conclus entre l'Etat, la commune et l'EPCI.

5.5. Une nécessaire attention pour le rééquilibrage de l'offre par arrondissement (Paris, Lyon, Marseille)

Au sein des 3 plus grandes villes faisant l'objet d'un découpage en arrondissements, qui disposent toutes 3 d'un taux de logements locatif social légèrement supérieur à 21%, la commission constate qu'un fort enjeu de rééquilibrage infra-communal subsiste à Paris et Marseille, Lyon disposant d'une répartition plus homogène des logements sociaux sur son territoire (cf. annexe 4).

Ces disparités existantes entre arrondissements justifient que soient rappelées les dispositions du V de l'article L. 302-8 du CCH :

V.-A Paris, Lyon et Marseille, le programme local de l'habitat fixe, de façon à favoriser la mixité sociale en assurant entre les arrondissements une répartition équilibrée et diversifiée de l'offre de logements, l'objectif de réalisation de logements sociaux sur le territoire de l'arrondissement de manière à accroître la part des logements par rapport au nombre de résidences principales.

La commission appelle les collectivités concernées à une meilleure application de ces dispositions et elle demande à l'Etat d'y veiller lors de son association à l'élaboration des PLH, et dans les objectifs qu'il fixe à ses délégataires des aides à la pierre (ville de Paris et métropoles de Lyon et Marseille). Ainsi, à titre d'exemple, les conventions de délégation pourraient prévoir qu'une part de la production soit prioritairement orientée vers les arrondissements disposant de moins de 15% de logements sociaux.

5.6. Des produits comptabilisés à l'inventaire qui ne doivent pas être élargis et des résidences principales qui doivent demeurer intégralement comptabilisées dans le calcul du ratio SRU

Au cours des dernières évolutions législatives, de nouvelles catégories de logements ont été intégrées à l'inventaire SRU. Notamment, depuis la loi dite « ELAN », l'accession sociale à la propriété (PSLA, pour une durée de cinq ans après la levée d'option et logements en bail réel solidaire) est désormais décomptée dans l'inventaire SRU et assimilée au PLS dans le cadre du bilan triennal.

Catégorie de logement	Nombre de logement
Logements des bailleurs HLM	1 041 165
Logements conventionnés à l'APL appartenant à des bailleurs non HLM	205 591
Logements foyers/CADA/CHRS	120 553
Logements divers (SEM des DOM, logements des mineurs, des harkis)	19 647
Terrains familiaux à destination des gens du voyage	71
Logements du parc privé en ILM (non conventionné Anah)	554
Logements en accession sociale (PSLA)	37
Logements en accession sociale (BRS)	1 100
Total	1 388 718

Le parc décompté au 1^{er} janvier 2019 dans les communes déficitaires soumises à rattrapage au titre de la loi SRU est très majoritairement composé de logements appartenant aux organismes HLM (75%), les logements-foyers représentant moins de 10% des logements décomptés.

Le poids des catégories de logements intégrées récemment à l'inventaire, reste, pour l'heure, marginal.

Ventilation, selon leur nature, des logements sociaux décomptés au titre la loi SRU au 1^{er} janvier 2019, dans les 1100 communes déficitaires SRU et soumises à obligations de rattrapage

Pour autant, le cœur de cible du dispositif SRU étant le développement d'une **offre de logement locative sociale pérenne**, adaptées aux ressources des ménages les plus modestes rencontrant des difficultés à se loger, notamment dans les zones tendues, il importe de ne plus modifier le périmètre des logements intégrés à l'inventaire des logements locatifs sociaux au titre de la loi SRU.

De même, les résidences principales, assises sur l'actuelle taxe d'habitation, qui permettent de calculer le taux de logement social des communes, doivent demeurer intégralement comptabilisées dans le calcul du ratio SRU, sans exception.

En conséquence, la commission souhaite qu'il soit fait opposition à toute proposition visant à élargir encore plus la définition des logements sociaux (numérateur) ou à retirer certaines catégories de logements des résidences principales (dénominateur) qui conduirait à gonfler artificiellement le taux de logement locatif social des communes concernées, au détriment de la production de ce type de logement, alors même que le dispositif SRU s'applique sur des territoires sur lesquels la demande de logement social est avérée. De ce point de vue, la commission s'interroge sur le bien-fondé du décompte des logements locatifs sociaux financés en usufruit locatif social, qui ne constituent pas une offre sociale pérenne, ceux-ci ayant vocation à retourner dans le parc privé après la période d'usufruit.

5.7. Une action régaliennne et accompagnatrice de l'État à développer

L'État, à tous ses échelons, et en premier lieu au niveau départemental, joue un rôle déterminant dans l'application de la loi sur les territoires et, pour cela, mobilise toute une gamme d'intervention du régalienn jusqu'à l'accompagnement. Cette action doit se poursuivre et s'amplifier, notamment, pour tirer les conséquences de l'accroissement du nombre de communes carencées (actuellement 280) en rendant effectif, dans ces communes, le pouvoir de substitution du préfet, et pour accompagner la généralisation et l'intensification des démarches de contractualisation évoquées précédemment.

La commission a conscience que la capacité d'action de l'Etat local est limitée par des contraintes tenant à l'évolution des moyens et notamment des effectifs. Elle recommande que la mise en œuvre du dispositif SRU soit reconnue au plus haut niveau de priorité de l'action de l'Etat dans les territoires, et qu'il en soit tenu compte dans l'allocation des moyens aux services déconcentrés.

Par ailleurs, au regard des enseignements tirés de la mission de délégué interministériel pour la mixité sociale dans l'habitat, la commission préconise d'instituer une mission d'appui de haut niveau, au plan national et/ou régional (en PACA notamment) qui serait chargée d'épauler les préfets et les services déconcentrés dans la mise en œuvre du dispositif, tant sur le volet politique que technique. Cette mission se devrait mobiliser plusieurs postures complémentaires, permettant d'insuffler et soutenir des dynamiques de contractualisation locale vertueuses : écoute, conseil, persuasion, expertise, accompagnement... Elle aurait naturellement vocation à travailler en relation étroite avec l'équipe en charge du pilotage de cette politique publique en administration centrale, et son coût pourrait être pris en charge par la majoration du prélèvement appliquée dans les communes carencées en application de l'article L.302-9-1 du CCH.

5.8. Une vigilance à maintenir sur l'économie générale du dispositif, pour que le coût de l'action reste inférieur au coût de l'inaction

Enfin, la commission appelle le Gouvernement à faire preuve d'une vigilance durable sur les grands équilibres économiques et financiers qui sous-tendent la politique du développement de l'offre locative sociale, et plus particulièrement le dispositif SRU.

En effet, conformément à la loi, les communes déficitaires subissent un prélèvement sur leurs ressources fiscales, majoré en situation de carence. Ce prélèvement atteint en 2020 le montant de 190 M€ brut, ramené à 85 M€ en valeur nette dont 25 M€ au titre de la majoration et 60 M€ au titre du prélèvement, hors majoration¹⁰, une fois opérée la déduction des dépenses faites par les communes en faveur du développement du logement social. Cette somme représente ce que l'on pourrait appeler « le coût de l'inaction » annuel au regard des objectifs de la loi SRU.

D'un autre côté, les communes, nombreuses, qui s'impliquent dans le développement de l'offre locative sociale, mobilisent des ressources, que ce soit en subventionnant des opérations menées par les bailleurs sociaux, en opérant des apports de foncier, en viabilisant des terrains... En accompagnement de l'accueil de nouvelles populations, elles développent des équipements et services qui ont un coût. A minima, elles supportent une exonération de taxe foncière sur les propriétés bâties (TFPB) dont bénéficie le logement locatif social, qui n'est pas intégralement compensée par l'Etat. La commission souligne la nécessité que cette part non compensée soit évaluée, suivie, et comparée au montant du prélèvement opéré sur les communes déficitaires.

La crédibilité du dispositif de la loi SRU passe aussi par son inscription dans cette équation économique, pour qu'en toute circonstance, le « coût de l'action » ne l'emporte pas sur le « coût de l'inaction », faute de quoi les dispositifs, aussi coercitifs soient-ils, prévus par le législateur, resteront sans effets sur certains territoires. Aussi, la commission invite le Gouvernement à approfondir l'examen de ce sujet, pour vérifier que la concrétisation des objectifs de la loi SRU s'opère bien dans un cadre économique favorable aux communes vertueuses.

* *

*

Telles sont les propositions que formule la commission en réponse à votre lettre de mission du 3 décembre 2020, dont certaines impliquent encore des approfondissements, et les préconisations complémentaires qu'elle souhaite vous adresser, pour garantir et conforter, au-delà de 2025, la poursuite de la mise en œuvre du dispositif de l'article 55 de la loi SRU, jugée totalement indispensable.

¹⁰ Ces 60 M€ d'euros bénéficient : aux EPCI délégataires pour 23,6 M€, EPF locaux pour 12,6 M€, EPF Etat pour 20,4 M€, FNAP/FRAFU pour 3,4 M€. Les 25 M€ de majoration sont versés au FNAP.

Un tableau de synthèse annexé au présent avis récapitule l'ensemble des mesures suggérées par la commission, et identifie, pour chacune d'elle, lorsque c'est nécessaire, les textes devant être modifiés pour assurer leur mise en œuvre, si le Gouvernement décide de les retenir.

Je demeure à votre disposition pour vous apporter toute précision utile à l'examen de ces propositions.

Je vous prie de bien vouloir agréer, madame la ministre, l'expression de ma haute considération.

Thierry REPENTIN

Liste des documents annexés à l’avis de la commission

Annexe 1 : Lettre de mission ministérielle

Annexe 2 : Comparaison des scenarios

Annexe 3 : Bilan du dispositif d’exemption 2020-2022

Annexe 4 : Répartition par arrondissement de l’offre de logement social

Annexe 5 : Tableau récapitulatif des propositions et des textes à modifier

Annexe 6 : Composition de la commission nationale SRU

Annexe 1

Lettre de mission ministérielle



Paris, le 03 DEC. 2020

La ministre

à

Monsieur Thierry Repentin
Président de la Commission nationale S

Référence : D20017722

Objet : Mission de réflexion sur l'avenir du dispositif SRU

Vingt ans après son adoption, la loi du 13 décembre 2000 relative à la solidarité et au renouvellement urbains (SRU), et plus particulièrement le dispositif prévu à son article 55, demeure un élément structurant de la politique du logement, qui oriente aujourd'hui la production de près d'un logement locatif social sur deux dans des communes déficitaires en offre de ce type.

Sous l'effet des évolutions du texte initial voulues par le législateur, mais aussi de la carte de l'intercommunalité et de la démographie, le nombre de communes assujetties à l'obligation de développer leur parc locatif social s'est fortement accru, passant de 745 en 2002 à 1064 aujourd'hui.

A cinq ans de l'échéance légale fixée aux communes pour atteindre leurs objectifs, à savoir disposer de 20% ou de 25% de logements locatifs sociaux, selon le niveau de tension de leur territoire, force est de constater qu'une majorité d'entre elles ne sera pas en capacité de satisfaire à cette obligation à la date prévue.

En effet, les trois quarts des communes assujetties se trouvent aujourd'hui à plus de 5 points de leur objectif et la moitié se situe à plus de 10 points, écart qu'il semble très improbable de combler en cinq ans.

Si cette situation ne soulève pas de difficulté majeure pour les 97 communes entrées dans le dispositif après le 1^{er} janvier 2015, auxquelles le législateur a explicitement donné 5 périodes triennales pour atteindre leur objectif, elle est en revanche plus préoccupante pour les 967 autres, pour lesquelles le dispositif de fixation d'objectifs triennaux pouvant donner lieu à constat de carence s'éteindra au 31 décembre 2025.

Conscient du rôle crucial rempli par ce mécanisme d'objectifs de production donnant lieu à bilan périodique, et afin d'inscrire la mobilisation des communes concernées dans des perspectives claires, le Gouvernement entend saisir le Parlement de propositions d'évolutions, afin de maintenir l'efficacité du dispositif.

Hôtel de Roquelaure
246 boulevard Saint-Germain – 75007 Paris
Tél : 33(0)1 40 81 21 22
www.ecologie.gouv.fr

Afin d'alimenter les travaux préparatoires à cette initiative gouvernementale, je vous confie, en tant que Président de la Commission nationale prévue à l'article L.302-9-1-1 du Code de la construction et de l'habitation, une mission de réflexion en vue de concevoir des propositions d'évolution des dispositions législatives en vigueur, qui viseraient prioritairement à répondre à trois objectifs :

1. Prolonger, au-delà de 2025, les obligations de rattrapage du déficit de logement locatif social, en maintenant notamment un dispositif de fixation d'objectifs de production sanctionné par un bilan périodique ;
2. Définir une trajectoire spécifique pour les communes aujourd'hui les plus éloignées de leur objectif, qui concilie à la fois ambition et soutenabilité du rythme de production à tenir, et ce dès l'échéance du dernier triennal (2023-2025) censé, selon les termes actuels de la loi, combler la totalité du déficit de logement locatif social des communes assujetties. Un équilibre sera recherché en termes de contreparties aux aménagements proposés dans ce cadre ;
3. Clarifier le statut de certaines communes au regard de la loi, en particulier celles qui sont susceptibles aujourd'hui de bénéficier d'exemptions.

Au-delà, vous pourrez bien évidemment proposer toute évolution qui vous paraîtrait souhaitable, en tirant notamment parti du retour d'expérience des bilans triennaux écoulés.

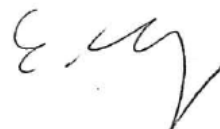
Pour mettre au point ces propositions, vous vous appuyerez sur la Commission nationale SRU que vous présidez, dont j'ai pu récemment apprécier les conclusions sur le bilan triennal 2017-2019, et que vous pourrez réunir autant que de besoin, avec l'appui technique de la Direction de l'habitat, de l'urbanisme et des paysages (DHUP).

La composition de cette commission permet en effet la bonne prise en compte des avis et propositions des associations de collectivités, des bailleurs sociaux et des associations œuvrant dans le domaine du logement des personnes défavorisées. Cette prise en compte pourra utilement être complétée par des auditions ou contributions spécifiques de ces organismes.

Afin d'intégrer vos préconisations dans un calendrier de travail gouvernemental relativement contraint, je vous serai reconnaissante de bien vouloir me remettre votre rapport pour le vendredi 15 janvier 2021.

Bien amicalement,

Emmanuelle WARGON



Annexe 2

Comparaison des scénarios

Tous les exemples présentés ci-après repose sur une hypothèse selon laquelle les objectifs sont toujours atteints et que le nombre de résidences principales n'évolue pas, hors de l'évolution des logements sociaux.

Par construction, il n'est pas possible sur une période triennale (à 100% du déficit) d'atteindre le taux de 25% en se limitant strictement à la réalisation de l'objectif triennal ; en effet, l'objectif de rattrapage est fixé en début de période de période, sans intégrer par anticipation l'évolution des résidences principales.

Pour des communes proches du taux, dans les exemples théoriques ci-après, les deux scénarios sont totalement équivalents.

Exemple n°1 : commune de 5 000 habitants soumise à 20% d'obligation et dotée de 18% de LLS

Situation initiale

Nombre de résidences principales : 2200

Déficit de LLS à combler : 44

Scénario 1 : objectifs calés à 100 % du déficit pour les communes dont le taux LLS > 18 %

2023-2025			2026-2028		
Rythme rattrapage	Objectif triennal calé sur 100 % du déficit	Taux LLS	Rythme rattrapage	Objectif triennal calé sur 100 % du déficit	Taux LLS
100%	44	19,61%	100,00 %	9	19,92 %

Scénario 2 : ajout d'une période triennale 2026-2028 (à 100%) avec recalage de la période 2023-2025 (calée à 50 %)

2023-2025			2026-2028			2029-2031		
Rythme rattrapage	Objectif triennal calé sur 50% du déficit	Taux LLS	Rythme rattrapage	Objectif triennal calé sur 100 %	Taux LLS	Rythme rattrapage	Objectif triennal calé sur 100 % du déficit	Taux LLS
50,00 %	22	18,81 %	100,00 %	26	19,77 %	100,00 %	5	19,95 %

Exemple n°2 : commune de 12 000 habitants soumise à 25% d'obligation et dotée de 22% de LLS

Situation initiale

Nombre de résidences principales : 4650

Déficit de LLS à combler : 163

Scénario 1 : objectifs calés à 50 % du déficit pour les communes dont le taux LLS >21 %, puis à 100 %, pour les communes dont le taux LLS >23 %

2023-2025		2026-2028		2029-2031		2032-2034	
Objectif triennal calé sur 50% du déficit	Taux LLS	Objectif triennal calé sur 100% du déficit	Taux LLS	Objectif triennal calé sur 100 % du déficit	Taux LLS	Objectif triennal calé sur 33% du déficit	Taux LLS
81	23%	102	24,47 %	25	24,87 %	6	24,97 %

Scénario 2 : ajout deux périodes triennales 2026-2028 (à 50 % du déficit) et 2029-2031 (à 100% du déficit) avec recalage de la période 2023-2025 (calée à 33 %)

2023-2025		2026-2028		2029-2031		2032-2034	
Objectif triennal calé sur 33 % du déficit	Taux LLS	Objectif triennal calé sur 50% du déficit	Taux LLS	Objectif triennal calé sur 100 % du déficit	Taux LLS	Objectif triennal calé sur 100% du déficit	Taux LLS
54	22,40 %	61	23,40 %	76	24,61 %	19	24,90 %

Exemple n°3 : Commune de 12 000 habitants soumise à 25% d'obligation et dotée de 15% de LLS

Situation initiale

Nombre de résidences principales : 4650

Déficit de LLS à combler : 465

Scénario 1 : objectifs calés à 33 % du déficit pour les communes, passant à 50% du déficit pour les communes dont le taux LLS >21 %, puis à 100 %, pour les communes dont le taux LLS >23 %

2023-2025		2026-2028		2029-2031		2032-2034	
Objectif triennal calé sur 33% du déficit	Taux LLS	Objectif triennal calé sur 33% du déficit	Taux LLS	Objectif triennal calé sur 33% du déficit	Taux LLS	Objectif triennal calé sur 50% du déficit	Taux LLS
153	17,72%	115	19,65 %	87	21,05 %	99	22,58 %

2035-2037		2038-2040		2041-2043		2044-2046	
Objectif triennal calé sur 50% du déficit	Taux LLS	Objectif triennal calé sur 100% du déficit	Taux LLS	Objectif triennal calé sur 100% du déficit	Taux LLS	Objectif triennal calé sur 100% du déficit	Taux LLS
62	23,50 %	77	24,63 %	19	24,91 %	5	24,98 %

Scénario 2 : ajout trois périodes triennales 2026-2028 (à 33% % du déficit), 2029-2031 (à 50% du déficit) et 2032-2034 (à 100 % du déficit) avec recalage de la période 2023-2025 (calée à 25%)

2023-2025		2026-2028		2029-2031		2032-2034	
Objectif triennal calé sur 25% du déficit	Taux LLS	Objectif triennal calé sur 33% du déficit	Taux LLS	Objectif triennal calé sur 50% du déficit	Taux LLS	Objectif triennal calé sur 100% du déficit	Taux LLS
116	17,08 %	125	19,19 %	142	21,47 %	177	24,15 %

2035-2037		2038-2040	
Objectif triennal calé sur 100% du déficit	Taux LLS	Objectif triennal calé sur 100% du déficit	Taux LLS
44	24,79 %	11	24,95 %

Exemple n°4 : Commune de 12 000 habitants soumise à 25% d'obligation et dotée de 7% de LLS

Situation initiale

Nombre de résidences principales : 4650

Déficit de LLS à combler : 838

Scénario 1 : objectifs calés à 33 % du déficit pour les communes, passant à 50% du déficit pour les communes dont le taux LLS >21 %, puis à 100 %, pour les communes dont le taux LLS >23 %

2023-2025		2026-2028		2029-2031		2032-2034	
Objectif triennal calé sur 33% du déficit	Taux LLS	Objectif triennal calé sur 33% du déficit	Taux LLS	Objectif triennal calé sur 33% du déficit	Taux LLS	Objectif triennal calé sur 33% du déficit	Taux LLS
276	12%	208	15,76 %	156	18,26 %	118	20,03 %

2035-2037		2038-2040		2041-2043		2044-2046	
Objectif triennal calé sur 33% du déficit	Taux LLS	Objectif triennal calé sur 50% du déficit	Taux LLS	Objectif triennal calé sur 50% du déficit	Taux LLS	Objectif triennal calé sur 100% du déficit	Taux LLS
89	21,32 %	101	22,74 %	63	23,61 %	79	24,66 %

2047-2049	
Objectif triennal calé sur 100% du déficit	Taux LLS
20	24,91 %

Scénario 2 : ajout quatre périodes triennales 2026-2028 (à 25 % % du déficit), 2029-2031 (à 33% du déficit), 2032-2034 (à 50 % du déficit) et 2035-2037 (à 100% du déficit) avec recalage de la période 2023-2025 (calée à 25%)

2023-2025		2026-2028		2029-2031		2032-2034	
Objectif triennal calé sur 25% du déficit	Taux LLS	Objectif triennal calé sur 25% du déficit	Taux LLS	Objectif triennal calé sur 33% du déficit	Taux LLS	Objectif triennal calé sur 50% du déficit	Taux LLS
209	11,00 %	170	14,01 %	182	17,02 %	208	20,20 %

2035-2037		2038-2040		2041-2043	
Objectif triennal calé sur 100% du déficit	Taux LLS	Objectif triennal calé sur 100% du déficit	Taux LLS	Objectif triennal calé sur 100% du déficit	Taux LLS
260	23,86 %	65	24,72 %	16	24,93 %

Après la phase de recalage sur 2023-2025, le scénario 1 démarre avec un objectif supérieur, en décroissance progressive jusqu'à intervention de l'effet de seuil (relèvement de 33% à 50% à moins de 4 points de l'objectif). Il repousse le délai d'atteinte de l'objectif sensiblement plus loin que le scénario 2, beaucoup plus dynamique qui en revanche peut s'avérer moins soutenable dans son dernier triennal.

Annexe 3

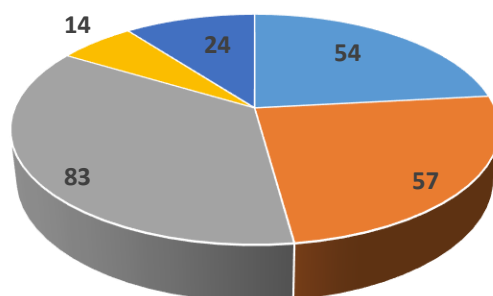
Bilan du dispositif d'exemption 2020-2022

232 communes bénéficient d'une exemption dont **24** au titre de la constructibilité contrainte de la majeure partie du territoire urbanisé, **54** au titre de la faible tension et **154** pour insuffisance de la desserte en transports en commun vis-à-vis des bassins de vie.

La moitié d'entre elles sont situées dans 4 régions (Pays-de la Loire, Nouvelle Aquitaine, Bretagne et AURA).

	Total	UU de faible tension	Desserte en TC	Inconstructibilité
Auvergne-Rhône-Alpes	20	9	10	1
Bourgogne-Franche-Comté	13	8	5	
Bretagne	34	6	28	
Centre-Val-de-Loire	10	2	7	1
Grand Est	10	3	7	
Guadeloupe	6		6	
Hauts-de-France	6	1	5	
Île-de-France	10			10
Martinique	6		6	
Normandie	15	3	12	
Nouvelle Aquitaine	31	6	25	
Occitanie	20	5	13	2
Pays de la Loire	37	11	24	2
Provence-Alpes-Côte d'Azur	9		2	7
Réunion	5		4	1
National	232	54	154	24

Communes exemptées réparties selon le niveau de tension du territoire d'appartenance



- UU de + 30 000 habitants faiblement tendue
- Mauvaise desserte en TC aux bassins de vie et d'emploi et le taux de tension de l'ECPI faiblement tendu
- Mauvaise desserte en TC aux bassins de vie et d'emploi et dont le taux de tension à l'ECPI entre 2 et 4
- Mauvaise desserte en TC aux bassins de vie et d'emploi et taux de tension à l'ECPI est comprise entre 4 à 5
- Inconstructibilité

Annexe 4

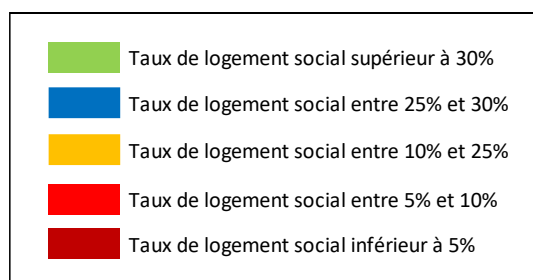
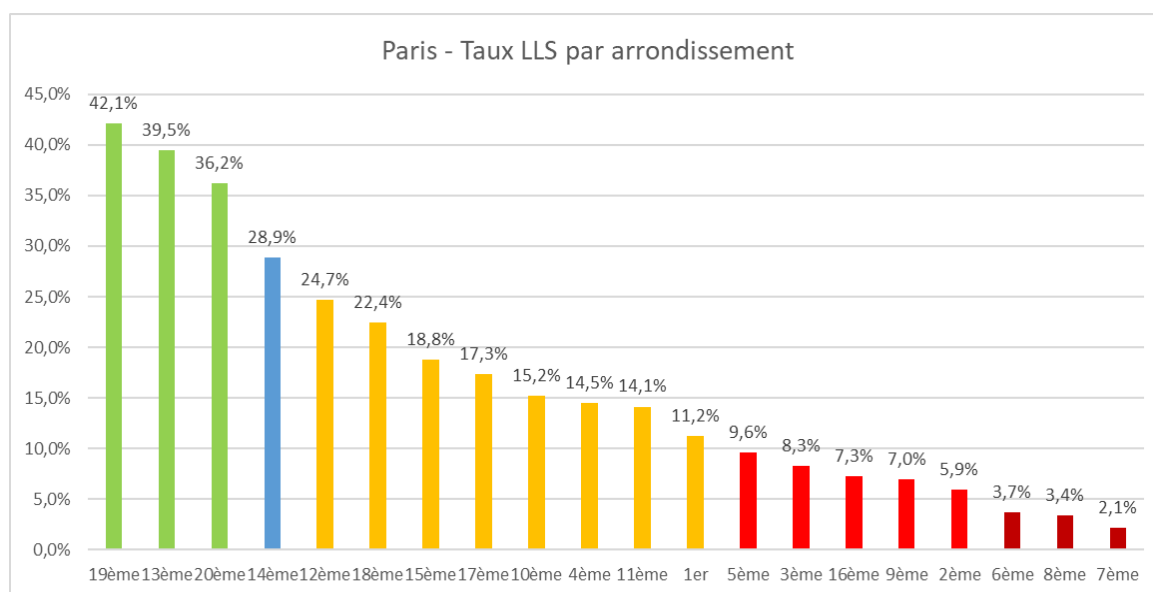
Répartition par arrondissement de l'offre de logement social

PARIS

Les logements sociaux sont inégalement répartis à Paris avec une forte prédominance dans les arrondissements du Nord Est. La répartition est la suivante :

- 4 disposent de plus de 25% de LS (19ième, 13ième, 20ième et 14ième) ;
- 2 ont un taux compris entre 20 et 25% (12ième et 18ième) ;
- 3 ont un taux compris entre 15 et 20% (15ième, 17ième, 10ième) ;
- 3 ont un taux entre 10 et 15% (4ième, 11ième, 1er) ;
- les 8 autres ont un taux inférieur à 10%, de 9,6% (5ième) à 2,1% (7ième). A l'exception du 16ième, il s'agit uniquement d'arrondissements centraux.
- Sur les 250 000 LS de Paris, le 19ième, 13ième et 20ième représentent 43% du total.

Paris dispose d'un taux de 21,4% de logement social.



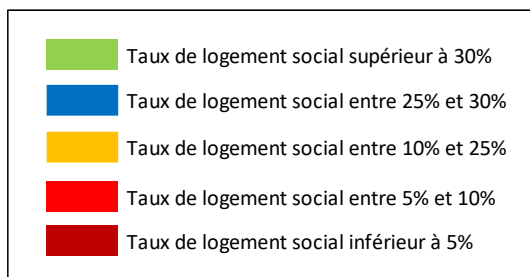
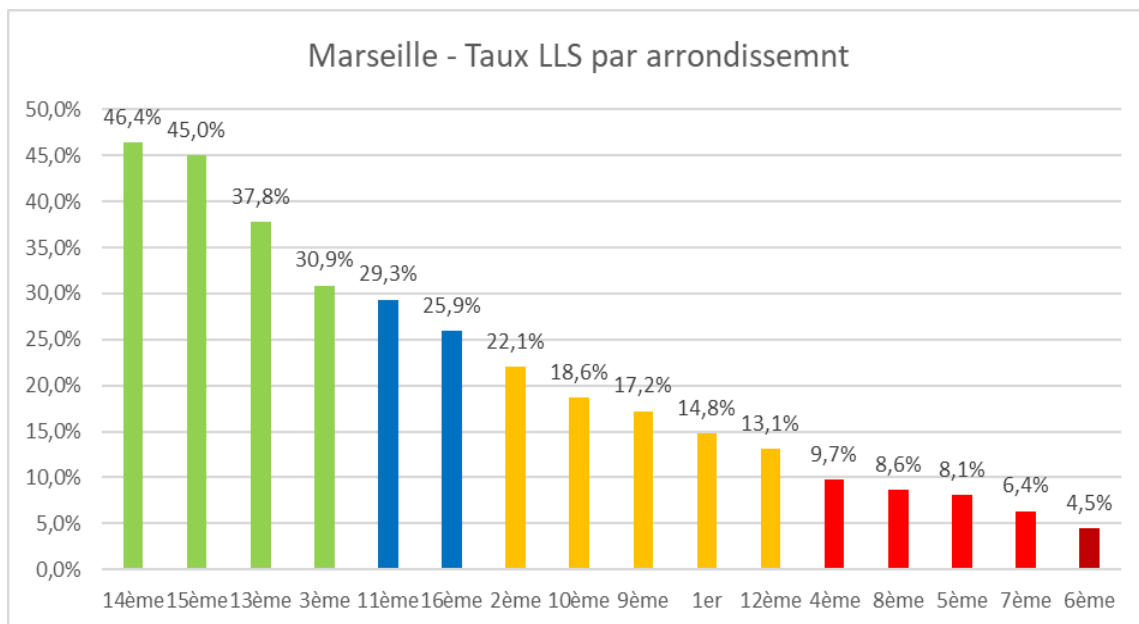
MARSEILLE

Les logements sociaux sont inégalement répartis à Marseille, le spectre s'étendant de 46% dans le 14^{ème} à 4,5% dans le 6^{ème}. La répartition est la suivante :

- 6 arrondissements disposent de plus de 25% de LS (14, 15, 13, 3, 11 et 16)
- 1 a un taux compris entre 20 et 25% (2)
- 2 ont un taux compris entre 15 et 20% (10, 9)
- 2 ont un taux entre 10 et 15% (1, 12)
- les 5 autres ont un taux inférieur à 10%, de 9,7% (4) à 4,5% (6).

Sur les 84 600 LS de Marseille, le 14^{ème}, 15^{ème}, 13^{ème} et 3^{ème} représentent 53% du total.

Marseille dispose d'un taux de 21,1% de logement social.



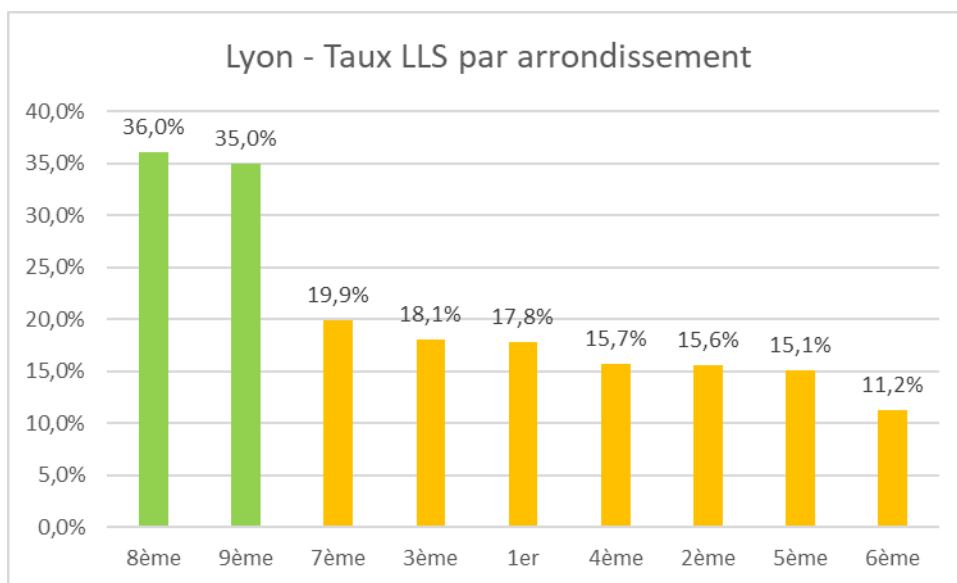
LYON

Lyon présente la répartition la plus équilibrée des 3 grandes villes avec 2 arrondissements comprenant plus de 35% de LS et 1 seul qui dispose de 11% (6).

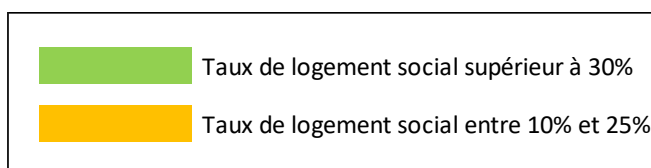
Les 6 autres arrondissements ont entre 15 et 20% de LS.

Sur les 58 000 LS de Lyon, le 8ième et 9ième, représentent 42% du total.

Lyon dispose d'un taux de 21,5% de logement social.



Source : bilan annuel 2020, ministère de la transition écologique



Annexe 5

**Tableau récapitulatif des propositions de la commission
et des textes à modifier pour assurer leur mise en œuvre**

Propositions de la commission	Textes à modifier
Définir un rythme de rattrapage uniforme à 33% du nombre de logements sociaux locatifs manquant (scénario 1), porté à 50% et 100% à l'approche de l'objectif final, avec éventuelle adaptation (minimum 25% sous réserves de signer un contrat de mixité sociale, après avis de la commission nationale SRU).	Articles L.302-5, L. 302-8 et L. 302-9-1-1 du CCH.
Amplifier et rénover la pratique des contrats de mixité sociale, en renforçant le rôle de l'intercommunalité dans son élaboration. Donner une assise législative à ces contrats.	Articles L. 302-8 et L. 302-9-1-1 du CCH Actualisation de l'instruction du 30 juin 2015.
Mieux mobiliser l'ensemble de la palette des outils à disposition des communes pour remplir leurs obligations.	Actualisation de l'instruction du 30 juin 2015).
Renforcer l'application des sanctions en cas de non atteinte des objectifs : encadrement du niveau de majoration, instauration de clause de mixité sociale obligatoire dans les PLU des communes historiques ayant un faible taux de logement social, renforcement des consignes de fermeté.	Articles L.302-9-1 et L.302-9-2 du CCH. Instruction portant sur la mise en œuvre du bilan triennal au titre de la période 2020-2022.
Renforcer l'application des sanctions en cas de non-respect d'une production équilibrée.	Instruction portant sur la mise en œuvre du bilan triennal au titre de la période 2020-2022.
Adapter le régime des exemptions : ajustement du critère de faible tension, remplacement du critère de mauvaise desserte en transports en commun par une analyse multi-facteurs caractérisant l'isolement, allongement éventuel de la durée.	Article L. 302-5 du CCH.
Réviser la procédure d'aménagement des objectifs.	Article L 302-9-1-1 du CCH.
Veiller à ne pas élargir les produits comptabilisés et à ne pas modifier le mode de calcul des résidences principales.	Sans objet.
Préserver, voire renforcer le rôle régalién de l'Etat et ses capacités d'accompagnement des collectivités : étudier la possibilité de créer une mission d'appui financée par la majoration du prélèvement.	Article L 302-9-1 du CCH (si financement de la mission d'appui sur le prélèvement majoré).
Porter attention à maintenir l'équilibre de l'économie générale du dispositif, pour que le coût de l'action reste inférieur au coût de l'inaction.	Article L.302-7 du CCH (si nécessité de renforcer le niveau des sanctions financières). CGCT (si révision de la compensation de l'exonération de TFPB).

Annexe 6

Composition de la commission nationale SRU

Président :

M. Thierry REPENTIN

Membres :

M. Romain REDA, député de l'Essonne

Mme Michèle PEYRON, députée de Seine-et-Marne

M. Xavier IACOVELLI, sénateur des Hauts-de-Seine

Mme Dominique ESTROSI-SASSONE, sénatrice des Alpes-Maritimes

Mme Marie-Caroline BONNET GALZY, conseillère d'État en service extraordinaire,

M. Michel BRAUNSTEIN, conseiller maître, Cour des comptes

M. Alain WEBER, inspecteur général de l'administration du développement durable, représentant le CGEDD

Mme Mireille VIORA, administratrice hors classe, suppléante

Mme Marie-Christine SEGUY, maire d'Ormesson, représentante de l'AMF

M. Jean-Pierre BOUQUET, maire de Vitry-le-François, suppléant

Mme Anne TERLEZ, vice-présidente de Seine-Eure agglomération, représentante de l'ADCF

Mme Emmanuelle COSSE, présidente de l'Union sociale pour l'habitat

M. Lionel PRIMAULT, secrétaire général à l'action régionale, suppléant

M. René DUTREY, secrétaire général, représentant du Haut Comité pour le logement des personnes défavorisées

M. Jean-Baptiste EYRAUD, association Droit au logement

Mme Micheline UNGER, suppléante

M. Manuel DOMERGUE, Directeur des études FAP

M. Christophe ROBERT, Délégué général de la Fondation abbé Pierre, suppléant