

SEPTEMBRE
2026



L'ARTICLE 55 DE LA LOI SRU

Renouer avec l'exigence
de solidarité



CAHIER - NEUF IDÉES REÇUES SUR LA LOI SRU

(IV)

NEUF IDÉES REÇUES SUR L'ARTICLE 55 DE LA LOI SRU

1 « Les communes soumises à la loi SRU paient des amendes. »

EN RÉALITÉ > Le prélèvement SRU n'est pas une amende. Il constitue une contribution au financement du logement social, due tant que la commune n'a pas atteint le taux légal qui lui est applicable. Les dépenses qu'elle engage en faveur du logement social sont déduites de son montant. Son produit est ensuite affecté au financement de logements sociaux.

Au 1^{er} janvier 2026, seules 684 des 1 140 communes déficitaires s'acquittent effectivement d'un prélèvement, soit 60 % ⁽¹⁾. Les 456 autres n'en paient aucun, soit parce qu'elles bénéficient d'une exonération prévue par la loi (notamment lorsqu'elles perçoivent certaines dotations de solidarité ou viennent d'entrer dans le dispositif), soit parce que leurs dépenses en faveur du logement social absorbent entièrement le montant de leur contribution.

2 « Lorsqu'une commune n'atteint pas le taux légal de logements sociaux, elle est hors-la-loi et automatiquement sanctionnée. »

EN RÉALITÉ > La loi n'impose pas aux communes d'atteindre immédiatement le taux de 20 % ou 25 % de logements sociaux. Elle organise une trajectoire progressive de rattrapage, évaluée par périodes de trois ans.

La carence n'est pas automatique. Elle intervient à l'issue d'une procédure contradictoire, au cours de laquelle le préfet tient compte de l'écart entre les objectifs et les réalisations, des difficultés rencontrées par la commune et des opérations déjà engagées. Pour la période 2020-2022, parmi les 711 communes n'ayant pas atteint leurs objectifs, 341 ont été déclarées carencées, soit moins de la moitié ⁽²⁾. La carence concerne en priorité les manquements les plus importants : 58 % des communes carencées avaient réalisé moins de 25 % de leur objectif. Une expertise publiée en 2016 relevait également qu'environ 20 % des communes alors carencées l'étaient sans discontinuer depuis 2002 ⁽³⁾. La carence vise

⁽¹⁾ Selon le jeu de données « Communes et inventaire SRU », périmètre au 1^{er} janvier 2026.

⁽²⁾ Ministère de la Transition écologique et de la Cohésion des territoires, *Le ministre délégué au Logement présente le bilan 2020-2022 de la loi SRU*, 2024.

⁽³⁾ CGEDD, Expertise de l'application de l'article 55 de la loi SRU, 2016.



donc prioritairement les insuffisances les plus importantes ou persistantes, et non tout retard ponctuel. Depuis la loi 3DS, un contrat de mixité sociale peut en outre permettre d'adapter temporairement les objectifs de rattrapage lorsqu'une commune rencontre des difficultés objectives.

3 « La crise du logement s'est aggravée : la loi SRU n'a donc servi à rien et les communes auraient construit autant sans elle. »

EN RÉALITÉ > L'aggravation de la crise du logement ne signifie pas que la loi SRU est restée sans effet. Les travaux disponibles montrent au contraire que l'obligation de rattrapage a conduit les communes concernées à développer davantage leur parc social.

Entre 1999 et 2017, le taux de logements sociaux a progressé de 67 % dans les petites communes déficitaires soumises à la loi, contre seulement 16 % dans des communes comparables situées juste en dessous du seuil d'assujettissement.⁽¹⁾ Cet écart montre que les communes concernées n'auraient pas produit autant de logements sociaux en l'absence de l'obligation prévue par l'article 55. Cet effet reste visible alors même que la production de logements sociaux connaît un ralentissement général. Entre 2014 et 2023, l'accroissement du parc est resté relativement stable dans les communes carencées, autour de 5 000 logements supplémentaires par an, tandis qu'il a presque été divisé par deux dans les autres communes soumises à la loi SRU.⁽²⁾ L'obligation de rattrapage a ainsi contribué à maintenir un effort de production dans des territoires où celui-ci aurait pu reculer davantage.

Enfin, la loi SRU n'a pas vocation à résoudre à elle seule l'ensemble de la crise du logement. Son objectif est de mieux répartir l'offre sociale sur le territoire et d'accroître l'effort des communes qui en sont insuffisamment pourvues. La persistance de la crise ne démontre donc pas son inefficacité. Elle souligne au contraire la nécessité de préserver et de renforcer un dispositif qui a produit des effets mesurables, tout en l'inscrivant dans une politique plus large de production de logements à loyers maîtrisés, de maîtrise des loyers et d'attribution favorisant effectivement la mixité sociale.

4 La loi SRU n'a pas fait progresser la mixité sociale. »

EN RÉALITÉ > L'article 55 a contribué à mieux répartir le logement social entre les territoires. Mais une meilleure répartition du parc ne suffit pas, à elle seule, à garantir la mixité sociale.

Depuis le début des années 2000, la concentration territoriale des logements sociaux a reculé dans les grandes agglomérations. Entre 2006 et 2020, la part de logements sociaux qu'il faudrait déplacer pour obtenir une répartition homogène entre les quartiers est ainsi passée de 54 % à 45 %.⁽³⁾ La production de logements sociaux dans des communes qui en étaient auparavant peu dotées a donc participé à un rééquilibrage territorial du parc.

⁽¹⁾ France Stratégie, *La meilleure répartition des logements sociaux a-t-elle fait progresser la mixité sociale ?* 2021.

⁽²⁾ ANCOLS, *Dynamiques du logement social en France. Évolutions majeures du parc sur dix ans (2014-2023)*, 2026.

⁽³⁾ Insee, *Le logement social : ségrégation résidentielle et mécanisme de peuplement*, juin 2026.



Ce rééquilibrage ne se traduit toutefois pas automatiquement par une diminution équivalente de la ségrégation entre les ménages. **La localisation des logements n'est qu'un des facteurs de la mixité sociale : les niveaux de loyers, l'ancienneté du parc, les caractéristiques des logements et les politiques d'attribution influencent également les possibilités d'accès des différents ménages aux territoires les plus favorisés.**

Cela ne signifie pas que l'article 55 est sans effet sur la mixité sociale. Il agit sur l'une de ses conditions essentielles : faire en sorte que les logements sociaux ne soient pas concentrés dans les mêmes communes. **Pour que cette meilleure répartition du parc se traduise pleinement dans celle des ménages, elle doit être accompagnée de politiques de loyers et d'attribution permettant effectivement aux ménages modestes d'accéder aux territoires où le logement social reste rare.**

5 « La loi SRU manque de pragmatisme. Elle impose un taux uniforme sans prendre en compte les difficultés de mise en œuvre propres à chaque territoire. »

EN RÉALITÉ > La loi ne s'applique déjà pas à toutes les communes : seules 2 203 communes y sont aujourd'hui assujetties ⁽¹⁾, sur environ 35 000 communes en France. Pour entrer dans son champ, une commune doit dépasser un seuil de population, 1 500 habitants en Île-de-France, 3 500 ailleurs, et appartenir à une agglomération ou une intercommunalité d'au moins 50 000 habitants comprenant une commune de plus de 15 000 habitants (ou, depuis 2013, être une commune isolée de plus de 15 000 habitants en forte croissance démographique). Une commune rurale isolée n'entre ainsi jamais dans le champ de la loi.

Parmi les communes concernées, toutes ne sont pas non plus soumises aux mêmes obligations : selon la tension de la demande de logement social, le taux applicable est fixé à 20 % ou 25 %. Cette tension est notamment mesurée à partir du nombre de demandes rapporté au nombre d'emménagements annuels dans le parc social.

La loi prévoit enfin des exemptions lorsque la demande est particulièrement faible, lorsque la commune est peu attractive ou lorsque plus de la moitié de son territoire urbanisé est inconstructible. **Pour la période 2026-2028, 121 communes sont ainsi exemptées des obligations de l'article 55 : 31 en raison de l'inconstructibilité de leur territoire, 78 en raison de leur faible attractivité et 12 en raison de la faible tension de la demande ⁽²⁾.**

6 « Pour respecter la loi SRU, il faut forcément construire de nouveaux immeubles. Avec la rareté du foncier et l'objectif zéro artificialisation nette (ZAN), c'est devenu impossible. »

EN RÉALITÉ > La production de logements sociaux ne repose pas uniquement sur la construction neuve. Une commune peut également développer son parc par l'acquisition et la rénovation de logements existants, la transformation de bureaux ou d'autres bâtiments, le conventionnement de logements privés et l'intermédiation locative.

⁽¹⁾ Selon le jeu de données « Communes et inventaire SRU », périmètre au 1^{er} janvier 2026.

⁽²⁾ Décret n° 2026-38 du 29 janvier 2026.



La production peut aussi s'inscrire dans des opérations de densification, de renouvellement urbain, de mobilisation des friches ou de surélévation du bâti existant. **La sobriété foncière impose donc de faire évoluer les modes de production, mais elle n'interdit pas la réalisation de logements sociaux.** Le ZAN ne fait pas obstacle, par principe, au respect des obligations fixées par l'article 55.

7 « Les objectifs devraient être fixés à l'échelle intercommunale : chaque commune ne peut pas être tenue de respecter seule la loi SRU. »

EN RÉALITÉ > Depuis la loi 3DS, les communes d'une même intercommunalité peuvent déjà répartir différemment une partie de leurs objectifs de rattrapage dans le cadre d'un contrat de mixité sociale intercommunal. Une commune peut ainsi réduire son effort si une autre s'engage à produire davantage de logements sociaux.

Cette possibilité reste encadrée : chaque commune doit conserver au moins la moitié de son objectif initial et l'adaptation ne peut s'appliquer pendant plus de deux périodes triennales. À la mi-2025, un seul contrat de ce type avait été signé. Il concernait dix communes, dont aucune n'était carencée. ⁽¹⁾

Le maintien d'une obligation à l'échelle communale reste indispensable pour éviter que certaines communes reportent durablement sur leurs voisines la responsabilité d'accueillir les ménages modestes. La coopération intercommunale peut faciliter la réalisation des objectifs, mais elle ne doit pas conduire à maintenir ou à renforcer les déséquilibres existants.

8 « Construire des logements sociaux, c'est concentrer la pauvreté dans la commune. »

EN RÉALITÉ > La loi SRU ne crée pas la pauvreté et ne vise pas à la concentrer. Elle permet au contraire de mieux répartir les logements sociaux entre les territoires, afin que l'accueil des ménages modestes ne repose pas uniquement sur les communes qui en comptent déjà beaucoup. Garantir le droit au logement et lutter contre la ségrégation territoriale sont précisément au fondement de son article 55.

Les logements sociaux n'accueillent d'ailleurs pas une population uniforme. **Environ 70 % des ménages résidant en France métropolitaine sont éligibles, selon leurs ressources, à l'une des catégories de logements sociaux : PLAI, PLUS ou PLS.** Le logement très social ne constitue donc qu'une composante du parc. ⁽²⁾

Le parc social loge en outre de nombreux actifs, notamment des travailleurs essentiels (personnels soignants, aides à domicile, enseignants, agents de sécurité ou salariés du commerce, des transports et de la propreté) dont les revenus ne permettent pas toujours de se loger dans le parc privé à proximité de leur emploi. Depuis la loi 3DS, les politiques locales d'attribution doivent d'ailleurs fixer un objectif en

⁽¹⁾ DGALN/DHUP, réponse à la question n° 016 du questionnaire budgétaire du Sénat relatif au projet de loi de finances pour 2026.

⁽²⁾ ANCOLS, « 54 % des ménages résidant en France métropolitaine sont éligibles aux logements PLUS », mars 2024.



faveur de certains demandeurs exerçant une activité essentielle qui ne peut être assurée en télétravail. L'article 55 ne concentre donc pas la pauvreté, il combat sa concentration en permettant aux ménages modestes comme aux personnes qui travaillent d'accéder à des communes dont les prix leur ferment trop souvent la porte.

9 « La construction de logements sociaux coûte cher et ne profite pas à l'économie. »

EN RÉALITÉ > La production de logements sociaux soutient directement la promotion immobilière et le secteur du bâtiment. Une part importante des logements sociaux neufs est aujourd'hui achetée par les bailleurs auprès de promoteurs privés. **En 2024, 63 % des logements sociaux neufs financés ont ainsi été acquis en VEFA, contre 29 % en 2012**⁽¹⁾. Ces commandes contribuent à sécuriser des programmes immobiliers et à maintenir leur réalisation lorsque les ventes aux particuliers ralentissent. Lors de la crise de la promotion immobilière, les pouvoirs publics ont ainsi mobilisé en 2023 CDC Habitat et Action Logement pour acquérir 47 000 logements et permettre le déblocage d'opérations⁽²⁾.

Le financement du logement social ne repose par ailleurs pas uniquement sur des dépenses publiques. Il s'appuie en grande partie sur des prêts de long terme financés par l'épargne réglementée, notamment le Livret A et le LDDS, et remboursés par les bailleurs sociaux⁽³⁾.

Produire des logements sociaux permet ainsi de répondre aux besoins de logement, de constituer un patrimoine durable et de soutenir l'activité de la promotion immobilière et du bâtiment.

⁽¹⁾ Union sociale pour l'habitat, *Les Hlm en chiffres 2025*, 2025.

⁽²⁾ Gouvernement, Conseil national de la refondation - *Logement, dossier de presse*, 2023.

⁽³⁾ Caisse des Dépôts, *Rapport annuel 2025 du Fonds d'épargne*, 2026.

