

SEPTEMBRE
2026

L'ARTICLE 55 DE LA LOI SRU

Renouer avec l'exigence
de solidarité



L'ARTICLE 55 DE LA LOI SRU

*Renouer avec l'exigence
de solidarité*



HAUT COMITÉ POUR LE DROIT AU LOGEMENT

La Grande Arche – Paroi Sud

92055 La Défense cedex

www.hclpd.gouv.fr



La somme des « moi, je » ne fait pas le « nous » qui s'impose pour faire société

Bernard **DEVERT**

Président du Haut Comité pour le droit au logement



Comme il serait heureux que les valeurs de notre société, énoncées dans la devise républicaine, soient mieux prises en compte, en se rappelant que la France est la patrie des droits de l'homme et du citoyen. Or, il nous faut entendre dans trop d'allocutions que les plus vulnérables sont jugés comme ceux par qui le malheur arrive, alors qu'ils en sont les premières victimes ; étrange constat, recueillant dans la population une adhésion certaine. Soyons attentifs à des propos qui ne relèvent pas d'idées, mais d'appels aux crimes, où l'autre, parce qu'il est différent, est considéré comme un intrus, un gêneur ou un profiteur : « qu'il parte ». Terrible violence dont l'histoire, pas si lointaine, nous rappelle qu'elle s'est emparée d'un peuple, riche d'une immense culture, qui, face à la haine, s'est trouvé dans l'impossibilité de faire barrage au mépris envahissant les cœurs et les esprits.

Un des risques avérés de notre société est d'habiter le mythe de Babel ; il est là. Souvenons-nous de ceux qui ont construit une tour pour se mettre à part. Il y eut une parole du ciel, entendez du cœur : « Et les autres ? » Les autres, pour eux, n'avaient pas d'importance pour n'avoir rien ou peu.

Prenons garde à deux situations : le « je » occulte le « nous » et le « nous », traversé par l'indifférence, parfois la peur, qu'entretient et distille le refus de l'autre, fait surgir des mots et des actes qui assassinent la fraternité à l'égard de ceux que nous nommons facilement « eux ». Il ne nous suffit pas qu'ils soient mis à distance, il nous faut encore ajouter des abîmes. En un quart de siècle, quel recul ! Je prends l'année 2000 comme référence pour avoir vu le jour de la loi relative à la solidarité et au renouvellement urbains, bien connue sous son acronyme SRU. Ce dispositif imposait aux communes de plus de 3 500 habitants de construire 20 %, aujourd'hui 25 %, de logements sociaux afin de lutter contre les ghettos.

Un grand chantier, comme l'écrit dans son rapport le Haut Comité pour le droit au logement, qui renoue

avec l'exigence de solidarité et de fraternité.

Qui peut contester la nécessité de le pérenniser, dès lors que la cohésion sociale appelle une maîtrise de nos peurs pour porter le seul débat qui vaille : l'attention à ces autres fragilisés qui sont nos frères ? L'humanisme est à ce prix.

Sommes-nous prêts, suivant le mot de Jean-Marie Domenach, à ne pas nous contenter de penser contre, ni de penser ailleurs, mais à penser là où ça fait mal ? Sans ce courage, comment éradiquer les causes endémiques du mal-logement qui, pour être dénoncées depuis plus de 60 ans, sont dramatiquement actuelles ? Sans l'audace de cette équité, les lieux de non-droit se développeront plus encore, créant les conditions inexorables de la relégation, source de violences. Comme le dénonçait Jacques Chirac : « *Notre maison brûle et nous regardons ailleurs.* » L'accueil des différences est toujours un risque, à commencer par celui de la vie. Le refus de la mixité ne serait-il pas le déjà-là des indifférences, stigmates des relations mortifères ?

Nous voici confrontés à un choix. Il n'est pas sans grandeur pour nous permettre de nous rassembler sur des valeurs de responsabilité portées par une éthique retrouvée, sans laquelle nous ne parviendrons pas à faire société. Ce qui s'est passé ces deux dernières années à l'Assemblée nationale devrait nous inviter à réagir. Des cris dans l'hémicycle, mais qui entend les cris des pauvres, lesquels appellent non pas ces replis sur soi où seuls le pouvoir, l'ego, ce « je » comptent, mais bien cette recherche humble et mobilisatrice visant à rechercher un consensus donnant naissance au bien commun, dans un monde insécurisé par la puissance des empires politiques et économiques qui n'ont d'autres ambitions que la domination par la force, jetant ici des bombes et des missiles et là de considérables flux financiers au seul service de leurs intérêts ? Le défi à relever est de susciter une prise de conscience de la nécessité du respect des plus fragiles pour que s'éveille un « autrement » ; bâtissons-le maintenant.



TABLE DES MATIÈRES

SYNTHÈSE	6
INTRODUCTION	13
CHAPITRE 1 : DE L'ÉCHEC DE LA LOV À L'EFFICACITÉ DE L'ARTICLE 55 : LES FONDEMENTS D'UN PILIER DE LA SOLIDARITÉ NATIONALE	15
L'article 55 de la loi SRU est né de l'échec d'un dispositif non contraignant	15
L'échec de la LOV a montré les limites d'une loi qui n'imposait pas le rattrapage des communes déficitaires	15
La lutte contre la ségrégation spatiale à l'origine de l'article 55	16
Cinq fondamentaux ont permis à l'article 55 d'imposer un véritable rattrapage aux communes déficitaires	18
Un champ d'application élargi à toutes les communes concernées par le déficit de logements sociaux	18
Un décompte resserré sur une offre de logement réellement sociale	18
Un taux légal érigé en véritable objectif à atteindre	19
Une trajectoire de rattrapage assise sur le déficit réel de chaque commune	19
De véritables pouvoirs de contrôle et de substitution confiés à l'État	20
Vingt-cinq ans d'application ont confirmé l'efficacité du cadre instauré par l'article 55	21
Un effet catalyseur sur la production de logements sociaux	21
Un rééquilibrage territorial réel, quoiqu'encore incomplet	23
Une efficacité qui résiste au ralentissement de la construction	24
CHAPITRE 2 : L'ARTICLE 55 PROGRESSIVEMENT AFFAIBLI À MESURE QUE LES BESOINS AUGMENTENT	26
Vingt-cinq ans de contestations ont progressivement affaibli les fondamentaux de l'article 55	26
Un décompte progressivement élargi qui dilue l'obligation de production	26
Un champ d'application progressivement adapté, aujourd'hui menacé de rétrécissement	29
Un seuil de tension relevé pour neutraliser la portée du taux de 25 %	30
Une trajectoire de rattrapage de moins en moins obligatoire	32
Des pouvoirs de contrôle et d'intervention de l'État progressivement réduits	34
Des objectifs qui ne reflètent plus l'ampleur ni la réalité des besoins	39
L'écart se creuse entre la demande et la production	39
Une réalisation de logements sociaux en décalage avec les ressources des demandeurs	41
Une échelle communale et une assiette de calcul qui rendent imparfaitement compte des tensions territoriales	42



Un contexte réellement dégradé, mais des marges de manœuvre trop souvent délaissées	44
Des conditions économiques et financières fortement dégradées	44
Des contraintes locales réelles, mais des leviers encore trop peu mobilisés	45
Des stratégies locales d'évitement persistantes et une banalisation de la carence	46
CHAPITRE 3 : LES PROPOSITIONS DU HAUT COMITÉ POUR PRÉSERVER ET RENFORCER L'ARTICLE 55	48
Axe 1 : Préserver le caractère social, national et contraignant de l'article 55	48
Recentrer le décompte sur une offre locative sociale	48
Préserver le périmètre d'application de la loi et des objectifs de rattrapage à la hauteur des besoins	49
Rétablir les pouvoirs de contrôle et de substitution confiés à l'État	49
Axe 2 : Renforcer l'effort dans les territoires où les besoins sont les plus élevés	50
Porter l'objectif à 30 % dans les communes les plus tendues	50
Adapter les obligations aux réalités territoriales	50
Renforcer les objectifs qualitatifs de l'article 55	50
Donner aux collectivités et aux bailleurs les moyens d'atteindre les objectifs	50
CHAPITRE 4 : NEUF IDÉES REÇUES SUR L'ARTICLE 55 DE LA LOI SRU	52
ANNEXES	57
Composition de la Commission nationale SRU	58
Simulation des effets d'un relèvement à 30 % de l'objectif SRU applicable à Paris, Lyon et Marseille	59
GLOSSAIRE	63



SYNTHÈSE

Vingt-cinq ans après son adoption, l'article 55 de la loi relative à la solidarité et au renouvellement urbains demeure l'un des principaux instruments de solidarité territoriale en matière de logement. Son principe est simple : les communes qui comptent trop peu de logements sociaux doivent rattraper leur déficit selon une trajectoire fixée par la loi, sous le contrôle de l'État. Le rapport du Haut Comité montre que cette contrainte a produit des résultats mesurables, mais qu'elle a été progressivement affaiblie au moment même où les besoins en logement social atteignent un niveau inédit. Il en tire une conclusion centrale : il faut préserver les fondements nationaux et contraignants de l'article 55 et relever l'effort dans les territoires où la crise est la plus forte.

De l'échec de la LOV à une véritable obligation de résultat

L'article 55 est directement né des limites de la loi d'orientation pour la ville (LOV) de 1991. Celle-ci affichait déjà un objectif de diversification de l'habitat, mais son champ était étroit, son décompte large et son obligation peu contraignante. **Le seuil de 20 % n'était pas un objectif à atteindre : il servait seulement à déterminer les communes entrant dans le dispositif.** Les engagements de production étaient forfaitaires, sans lien avec le déficit réel, et l'État ne disposait pas de véritables pouvoirs de contrôle ou de substitution. En pratique, seules 209 communes étaient soumises à une réelle obligation de réalisation et le dispositif n'a contribué que très faiblement au rééquilibrage recherché.

La loi SRU de 2000 rompt avec cette logique en faisant de la répartition du logement social une responsabilité nationale. Elle répond à un objectif explicite de lutte contre la ségrégation spatiale : développer le logement social là où il est insuffisamment présent afin d'ouvrir davantage de territoires aux ménages modestes. **Cinq fondamentaux structurent alors le dispositif :** un champ d'application élargi ; un décompte centré sur une offre réellement sociale ; un taux légal transformé en objectif de résultat ; une trajectoire de rattrapage calculée à partir du déficit propre de chaque commune ; enfin, des pouvoirs de contrôle, de carence et de substitution confiés à l'État. **La loi de 2013 renforce cette architecture en portant le taux de 20 % à 25 % dans les territoires les plus tendus et en introduisant des objectifs qualitatifs de production.**

Une efficacité démontrée sur la production et la répartition du parc

Le bilan sur vingt-cinq ans confirme l'effet propre de cette obligation. **Au cours des vingt premières années d'application, 1,8 million de logements sociaux ont été produits en France et environ la moitié l'ont été dans des communes déficitaires. En 2024, près d'un million de logements sociaux**



avaient été produits dans le cadre de l'application de la loi SRU. Entre 2002 et 2022, les communes déficitaires ont réalisé 1 056 190 logements pour un objectif cumulé de 943 632, soit un taux global d'atteinte de 112 %. Parmi les 740 communes déficitaires du premier bilan, le taux moyen de logements sociaux est passé de 9 % en 2002 à 18 % en 2023 ; 260 avaient dépassé 20 % et 72 dépassaient 25 %.

Les comparaisons entre communes proches du seuil d'assujettissement confirment que ces résultats ne peuvent être expliqués par la seule dynamique générale de construction : **entre 1999 et 2017, le taux de logements sociaux a progressé de 67 % dans les petites communes déficitaires situées juste au-dessus du seuil d'application, contre 16 % dans celles situées juste en dessous. L'article 55 a également contribué à une meilleure répartition territoriale du parc.** Dans les grandes unités urbaines étudiées par l'Insee, l'indice moyen de dissimilarité entre logements sociaux et autres résidences principales est passé de 54 % en 2006 à 45 % en 2020.

Cette progression ne signifie pas que l'article 55 suffise, à lui seul, à garantir la mixité sociale. Les politiques d'attribution, l'ancienneté du parc et les niveaux de loyers influencent fortement le profil des ménages accueillis. Dans les territoires favorisés, le logement social est souvent plus récent, plus cher et davantage orienté vers le PLS. Le rapport distingue donc clairement deux enjeux : **l'article 55 agit efficacement sur la répartition géographique de l'offre sociale ; la diversification réelle des ménages suppose, en complément, une politique d'attribution et une production adaptée aux ressources des demandeurs.**

De plus, la contrainte conserve un effet lorsque la construction ralentit. Entre 2014 et 2023, le solde net du parc est resté stable, autour de 5 000 logements supplémentaires par an, dans les communes carencées au titre de 2017-2019, tandis qu'il reculait nettement dans les autres catégories de communes. La part des communes carencées dans l'accroissement net du parc national est ainsi passée de 8 % à 13 %. Loin de devenir inutile en période de crise, **l'obligation contribue donc à maintenir l'effort là où le risque de décrochage est le plus élevé.**

Enfin, en 2024, près des deux tiers (63 %) des logements sociaux neufs financés ont été acquis en VEFA (Vente en état futur d'achèvement), auprès de promoteurs privés, contre 29 % en 2012. **L'article 55 de la loi SRU garantit ainsi à la promotion privée et au secteur du BTP un plan de charge, même en situation de crise dans le secteur privé. Des milliers d'emplois sont à la clé.**

Un dispositif progressivement affaibli

Le rapport met toutefois en évidence une érosion progressive des cinq fondamentaux qui avaient permis de dépasser l'échec de la LOV. Cette évolution prend plusieurs formes : élargissement du décompte, multiplication des possibilités d'exemption, réduction de la portée du taux de 25 %, négociabilité accrue de la trajectoire de rattrapage et fragilisation des pouvoirs de contrôle de l'État.

Un décompte de plus en plus éloigné du seul logement locatif social

Plusieurs catégories ont été ajoutées au décompte depuis 2000. Les logements sociaux vendus continuent désormais d'être comptabilisés pendant dix ans, alors qu'ils ne sont plus accessibles aux demandeurs. **Les logements en prêt social location-accession (PSLA) et en bail réel solidaire (BRS),** qui relèvent de l'accession à la propriété, ont également été intégrés. **Plus récemment, la loi Choc, adoptée au Sénat, prévoit l'intégration du logement locatif intermédiaire (LLI) dans les objectifs SRU.** Le



LLI répond à des besoins réels des classes moyennes, mais ses plafonds de ressources sont nettement plus élevés et il ne peut se substituer à une offre destinée aux ménages modestes. Ces dispositifs ont une utilité sociale, mais **leur assimilation au logement locatif social réduit mécaniquement l'effort de production de logements locatifs sociaux demandé aux communes déficitaires.**

Des exemptions nécessaires, mais qui doivent rester exceptionnelles

La loi prévoit déjà des exemptions pour les communes faiblement attractives et isolées, pour les territoires où la demande est faible et lorsque plus de la moitié du territoire urbanisé est inconstructible. Pour 2026-2028, 121 communes sont exemptées. **Le Haut Comité ne remet pas en cause ces adaptations, mais refuse leur banalisation. Il alerte en particulier sur les propositions visant à supprimer le seuil de 30 000 habitants qui réserve l'exemption pour faible attractivité aux communes hors des grandes agglomérations :** une telle évolution ouvrirait cette possibilité à un nombre beaucoup plus important de communes appartenant pourtant à des espaces urbains où les besoins peuvent rester élevés.

Le relèvement du seuil de tension réduit directement la portée du taux de 25 %

La réforme la plus récente est le relèvement, par décret du 29 janvier 2026, du seuil permettant de maintenir un territoire à 20 % : il passe de 4 à 5,5 demandes de logement social pour un emménagement. **Le rapport considère que ce choix neutralise en partie la hausse de la demande au lieu d'en tirer les conséquences.** Avec l'ancien seuil, 33 agglomérations et 55 intercommunalités supplémentaires auraient relevé du taux de 25 %. Le cas de Toulouse est emblématique : alors que la demande y a fortement augmenté et que la pression a presque doublé depuis 2019, le nouveau seuil maintient l'agglomération à 20 %. Le Haut Comité demande le retour à quatre demandes pour un emménagement.

Une trajectoire de rattrapage devenue plus négociable

La loi 3DS de 2022 a pérennisé la trajectoire de rattrapage, mais elle a aussi accru les possibilités d'adaptation par les contrats de mixité sociale (CMS). Ceux-ci peuvent abaisser temporairement l'objectif triennal, sous réserve de planchers légaux. À la fin juin 2025, 384 contrats avaient été signés ; 209 prévoyaient un abaissement des objectifs. **Le Haut Comité reconnaît leur intérêt opérationnel pour organiser le dialogue, mobiliser le foncier et programmer la production. Il estime, en revanche, qu'un objectif national ne doit pas devenir continuellement renégociable.** Les planchers et la limitation dans le temps doivent être maintenus et tout CMS abaissant l'objectif devrait être soumis à l'avis conforme de la Commission nationale SRU.

Des moyens de contrôle de l'État fragilisés alors qu'ils sont déjà peu mobilisés

La carence n'est pas automatique. Sur les 711 communes n'ayant pas atteint leurs objectifs en 2020-2022, 341 ont été déclarées carencées, soit moins de la moitié. Le prélèvement est lui aussi largement modulé : sur 1 140 communes déficitaires, seules 684 s'en acquittent effectivement, les autres bénéficiant d'exonérations ou de déductions liées à leurs dépenses de logement social. **Le plancher de majoration instauré par la loi 3DS constitue, dès lors, la seule garantie minimale de sanction financière des communes carencées ; sa suppression affaiblirait encore le dispositif.**

Les pouvoirs de substitution du préfet sont peu utilisés, mais leur efficacité est documentée lorsqu'ils sont mobilisés. Dans sept communes du Rhône où l'État a repris la délivrance de permis de



construire, les perspectives d'agrément de logements sociaux sont passées de 108 en 2023 à 274 fin 2024. **Le rapport s'oppose donc aux propositions visant à supprimer la reprise du droit de préemption, le transfert de certaines autorisations d'urbanisme ou la possibilité de faire réaliser directement les logements manquants. Il demande aussi de préserver la Commission nationale SRU,** dont la fonction est précisément d'assurer une lecture homogène d'une obligation nationale face à des appréciations préfectorales nécessairement locales.

Des obligations qui ne sont plus à la hauteur de la crise du logement

L'affaiblissement progressif de l'article 55 intervient alors que les besoins se sont fortement aggravés depuis son dernier renforcement en 2013. Le nombre de demandes de logement social est passé d'environ 1,7 million à 2,885 millions fin 2025, soit une hausse proche de 70 %. Dans le même temps, la production s'est contractée : 85 381 logements sociaux ont été agréés en 2024, niveau le plus bas depuis 2005, contre 110 000 à 115 000 en moyenne au cours des vingt dernières années. **Une étude réalisée pour l'Union sociale pour l'habitat estime à environ 198 000 le nombre de logements locatifs sociaux à produire chaque année entre 2024 et 2040 pour répondre aux besoins accumulés et futurs.**

La pression progresse y compris dans des communes qui ont accru leur taux SRU ou dépassé 25 %. Entre 2018 et 2024, le nombre de demandes actives pour une attribution annuelle est passé de 18,3 à 21,6 à Paris, de 8 à 15,2 à Marseille, de 5,2 à 10,7 à Lille et de 11,4 à 27,1 à Nice. **Le taux légal ne doit donc pas être lu comme un plafond au-delà duquel le besoin serait satisfait : il constitue une contribution minimale à la solidarité territoriale.**

Une production trop peu adaptée aux ressources des demandeurs

Le déficit n'est pas seulement quantitatif. Fin 2024, 65 % des demandeurs avaient des ressources inférieures ou égales aux plafonds du PLAI, alors que seuls 24 % des logements mis en service au cours des cinq dernières années avaient été financés en PLAI. Dans les communes relevant de l'article 55, les PLS représentaient 36,7 % des agréments en 2024, contre 29,1 % l'année précédente. Sur une période plus longue, le parc aux loyers les plus accessibles n'a progressé que de 4 % entre 2014 et 2023, contre 11 % pour l'ensemble du parc social, tandis que le parc financé en PLS a augmenté de près de 50 %.

Cette inadéquation est aggravée par le décrochage entre les loyers et les plafonds retenus pour le calcul de l'APL : en 2020, 51 % des logements PLAI, 79 % des PLUS et près de 88 % des PLS présentaient déjà un loyer supérieur au plafond APL. **Produire davantage ne suffit donc pas ; encore faut-il que les logements produits soient accessibles aux ménages auxquels le parc social est destiné.**

Des limites territoriales du calcul actuel

Le rapport identifie deux autres limites. D'abord, à Paris, Lyon et Marseille, le taux est calculé à l'échelle de la commune entière, ce qui masque de forts déséquilibres internes. Ces trois villes totalisent près de 230 000 demandes actives fin 2025. À Paris, le taux communal atteint 23,21 %, mais il dépasse 43 % dans plusieurs arrondissements de l'est et reste inférieur à 4 % dans les 6^e, 7^e et 8^e arrondissements. À Marseille, cinq arrondissements dépassent 30 % tandis que plusieurs quartiers centraux et méridionaux restent très en dessous de 20 %. Un taux communal en progression peut ainsi coexister avec une ségrégation interne persistante.



Ensuite, le taux SRU est rapporté aux seules résidences principales. Dans les communes où les résidences secondaires et les locations touristiques occupent une part importante du parc, cette assiette réduit mécaniquement le nombre de logements sociaux nécessaires pour atteindre le taux légal. En 2021, 70 communes assujetties comptaient plus de 30 % de résidences secondaires. Dans les 285 communes touristiques identifiées, celles-ci représentaient en moyenne 11 % du parc, contre 3 % dans les autres communes SRU. Une hausse des usages non permanents peut donc faire progresser le taux SRU sans qu'un seul logement social supplémentaire ne soit produit.

Des contraintes réelles qui n'épuisent pas les marges d'action

Le Haut Comité reconnaît la forte dégradation des conditions de production : hausse du coût des matériaux, difficultés de recrutement, augmentation des taux d'intérêt, recul des ventes de logements neufs et hausse du taux du livret A de 0,75 % à 3 % entre 2022 et 2023. **Il souligne toutefois que la baisse du soutien public au logement social résulte aussi de choix budgétaires et qu'elle peut être corrigée.**

Surtout, **les contraintes foncières ne rendent pas nécessairement les objectifs impossibles.** Les communes disposent d'autres leviers : acquisition-amélioration, transformation de bâtiments, densification, mobilisation des friches, servitudes de mixité sociale, droit de préemption, conventionnement du parc privé ou intermédiation locative, VEFA. **Les difficultés doivent donc être appréciées au regard des outils réellement mobilisés.**

Le rapport distingue enfin ces contraintes objectives des stratégies d'évitement : concentration sur les PLS ou les résidences spécialisées, acceptation du prélèvement comme un coût budgétaire, ou recherche d'exemptions permettant de limiter durablement l'effort. **Le risque est alors de respecter la lettre du dispositif sans en poursuivre l'objet :** accueillir davantage de ménages modestes dans les territoires où le logement social reste insuffisamment présent.

Renouer avec l'exigence de solidarité : les propositions du Haut Comité

Face à cette contradiction entre efficacité démontrée et affaiblissement progressif, **le Haut Comité propose une stratégie en deux axes : restaurer les garanties qui font de l'article 55 une obligation sociale, nationale et contraignante ; puis renforcer l'effort là où les besoins sont devenus les plus élevés.**

1. Préserver le caractère social, national et contraignant de l'article 55

- **Recentrer le décompte sur une offre locative sociale :** exclure toute prise en compte du LLI dans le taux ou dans les objectifs de rattrapage ; retirer du décompte le PSLA et le BRS ; ramener de dix à cinq ans la durée pendant laquelle les logements sociaux vendus restent comptabilisés.
- **Préserver le périmètre de la loi :** maintenir le seuil de 30 000 habitants pour l'exemption liée à la faible attractivité, conserver des critères d'exemption stricts et revenir de 5,5 à 4 demandes pour un emménagement afin que la hausse de la tension se traduise réellement dans le niveau de l'objectif.



- ▶ **Encadrer les contrats de mixité sociale :** maintenir les planchers légaux et leur limitation dans le temps, et soumettre tout abaissement de l'objectif triennal à l'avis de la Commission nationale SRU afin d'éviter qu'une obligation nationale ne devienne une succession d'accords locaux renégociables.
- ▶ **Rétablir les pouvoirs de contrôle et de substitution confiés à l'Etat :** préserver la Commission nationale SRU, maintenir les pouvoirs préfectoraux de préemption, d'urbanisme et de réalisation directe, restaurer le pouvoir d'attribution du préfet sur le contingent des communes carencées, conserver le plancher de majoration du prélèvement et renforcer l'intermédiation locative dans les communes carencées.
- ▶ **Doter les services déconcentrés des moyens humains, juridiques et techniques nécessaires à l'exercice de ces pouvoirs,** afin que l'existence de prérogatives de substitution ne reste pas théorique.

2. Renforcer l'effort dans les territoires où les besoins sont les plus élevés

- ▶ **Porter de 25 % à 30 % le taux légal dans les territoires connaissant la plus forte pression de la demande.** Comme en 2013 lors du passage de 20 % à 25 %, cette proposition ne prétend pas définir mathématiquement un taux optimal : elle traduit l'ampleur nouvelle de la crise et l'augmentation de près de 70 % de la demande depuis 2013.

La simulation présentée en annexe illustre l'effet d'un relèvement à 30 % à Paris, Lyon et Marseille. Au 1^{er} janvier 2025, leur déficit par rapport au seuil actuel de 25 % s'élève respectivement à 21 288, 1 049 et 12 182 logements. Avec un seuil porté à 30 %, le déficit atteindrait 80 752 logements à Paris, 14 491 à Lyon et 32 153 à Marseille. En appliquant le barème de rattrapage de la loi 3DS, l'objectif triennal serait de 26 648 logements à Paris, 4 782 à Lyon et 10 611 à Marseille, soit l'équivalent de 8 883, 1 594 et 3 537 logements par an. À Paris et Lyon, cet effort se situe relativement près des rythmes constatés en 2020-2022 ; à Marseille, il impliquerait une accélération beaucoup plus importante.

- ▶ **Adapter les obligations aux réalités territoriales :** intégrer les résidences secondaires dans l'assiette de calcul du taux SRU ou, à défaut, majorer les objectifs de production dans les communes où les résidences secondaires et les locations touristiques représentent une part importante du parc ; fixer également, à Paris, Lyon et Marseille, des objectifs minimaux à l'échelle des arrondissements afin de réduire les déséquilibres internes.
- ▶ **Renforcer la dimension qualitative :** relever la part minimale de PLAI, abaisser et mieux encadrer la part maximale de PLS et appliquer effectivement les sanctions prévues lorsque les objectifs qualitatifs ne sont pas respectés. En 2020-2022, 73 communes avaient atteint leur objectif quantitatif sans respecter leurs objectifs qualitatifs, mais une seule avait été carencée pour ce motif.
- ▶ **Redonner des capacités de production aux bailleurs et aux collectivités :** restaurer l'investissement des organismes HLM, revoir les financements afin de garantir des loyers compatibles avec les plafonds APL, renforcer l'ingénierie foncière et opérationnelle et diversifier les modes de production, notamment par l'acquisition-amélioration, la transformation du bâti existant, la densification et la mobilisation du parc privé à vocation sociale.



Conclusion

Le rapport ne nie ni la crise de la construction ni les contraintes auxquelles les communes et les bailleurs sont confrontés. Il refuse en revanche que ces difficultés conduisent à affaiblir l'objectif lui-même. L'expérience de la LOV avait précisément montré les limites d'un dispositif peu contraignant, négociable et insuffisamment contrôlé. À l'inverse, vingt-cinq ans d'application de l'article 55 démontrent que des objectifs légaux, une trajectoire de rattrapage et une intervention possible de l'État produisent des résultats sur la construction et sur la répartition territoriale du parc social.

Dans un contexte où la demande atteint près de 2,9 millions de ménages et où la production recule, l'enjeu n'est donc pas d'organiser le retrait progressif de la contrainte, mais de renouer avec l'exigence de solidarité qui a présidé à la création de l'article 55. Préserver son caractère national et contraignant, garantir une offre réellement accessible et relever l'effort dans les territoires les plus tendus constituent, pour le Haut Comité, les conditions nécessaires pour que la loi continue à contribuer effectivement au droit au logement et à la lutte contre la ségrégation territoriale.



INTRODUCTION

« Si l'on veut éviter la constitution de véritables ghettos dans nos villes, des ghettos de riches et des ghettos de pauvres, il faut accélérer la construction de logements sociaux, partout. En la matière, chacun doit prendre ses responsabilités. J'ai récemment appelé tous les maires à respecter la loi SRU qui leur fixe l'objectif d'avoir 20 % de logements sociaux. Cette loi prévoit que, si la commune ne fait rien, le préfet peut «prendre la main» et imposer la construction de logements. J'y veillerai. » ⁽¹⁾

Jacques CHIRAC,
13 décembre 2005

Par ces mots, Jacques Chirac rappelait avec force l'une des ambitions centrales de la loi relative à la solidarité et au renouvellement urbains : faire de la répartition du logement social une responsabilité des territoires et donner à l'État les moyens de faire respecter cette exigence de solidarité.

L'article 55 de la loi SRU constitue la traduction législative de cette ambition. En imposant aux communes qui comptent trop peu de logements sociaux une obligation de rattrapage, il poursuit un double objectif : développer l'offre de logements accessibles là où elle fait défaut et lutter contre la ségrégation territoriale. Il contribue ainsi à rendre plus effectif le droit au logement en ouvrant davantage de territoires aux ménages qui en sont aujourd'hui exclus.

Ce pilier de la solidarité nationale a pourtant fait l'objet d'affaiblissements successifs : dérogations, exemptions, assouplissements des objectifs ou limitations des moyens de contrainte : réforme après réforme, les principes qui ont fait l'efficacité de l'article 55 ont été progressivement entamés. Le Haut Comité constate que cette évolution risque de rapprocher le dispositif des insuffisances auxquelles sa création devait précisément remédier.

Cette évolution est d'autant plus préoccupante qu'elle intervient au moment où la crise du logement social atteint une ampleur sans précédent. Le nombre de demandeurs n'a jamais été aussi élevé, la production de logements sociaux demeure insuffisante et les écarts entre les territoires restent considérables. Les besoins auxquels l'article 55 devait répondre lors de son adoption en 2000 n'ont donc pas disparu : ils se sont aggravés, tandis que les instruments permettant d'y répondre sont progressivement affaiblis.

⁽¹⁾ Présidence de la République, « Réponses de Jacques Chirac aux 50 questions posées par les lecteurs du Parisien », 13 décembre 2005, question n° 27, Élysée.fr.



Le présent avis s'organise en quatre parties. La première retrace la construction de l'article 55 et montre, à partir de vingt-cinq années de mise en œuvre, son efficacité. La deuxième analyse l'affaiblissement progressif de ses principes fondamentaux, dans un contexte d'aggravation des besoins en logement social. La troisième formule les recommandations du Haut Comité afin de préserver ce qui a fait la force du dispositif et de le renforcer là où l'ampleur de la crise du logement l'exige. La quatrième prend la forme d'un cahier consacré à neuf idées reçues fréquemment avancées à l'encontre de l'article 55 de la loi SRU.



DE L'ÉCHEC DE LA LOI D'ORIENTATION POUR LA VILLE (LOV) À L'EFFICACITÉ DE L'ARTICLE 55 : LES FONDEMENTS D'UN PILIER DE LA SOLIDARITÉ NATIONALE

1. L'article 55 de la loi SRU est né de l'échec d'un dispositif non contraignant

1.1 L'échec de la LOV a montré les limites d'une loi qui n'imposait pas le rattrapage des communes déficitaires

L'objectif de rééquilibrer la répartition du logement social entre communes pour lutter contre la ségrégation spatiale est antérieur à l'article 55. Dès 1991, la loi d'orientation pour la ville (LOV) avait posé un premier mécanisme en ce sens : elle s'appliquait aux communes appartenant à une agglomération de plus de 200 000 habitants où les logements sociaux représentaient moins de 20 % des résidences principales et où le rapport entre le nombre de bénéficiaires des aides personnelles au logement et celui des résidences principales était inférieur à 18 %. **Mais ce dispositif souffrait de faiblesses structurelles, que l'article 55 a précisément cherché à corriger. D'abord, son champ d'application était restreint**, et l'est devenu davantage encore. Dès l'origine, le dispositif ne concernait que les communes appartenant à des agglomérations de plus de 200 000 habitants. En 1995, son champ a été encore resserré par l'ajout d'un seuil communal de 3 500 habitants, excluant plus de la moitié des communes jusque-là concernées. Même au-dessus de ce seuil, toutes n'étaient pas soumises à une obligation de réalisation : sur 827 communes de plus de 3 500 habitants appartenant à une agglomération de plus de 200 000 habitants, seules 209 remplissaient l'ensemble des critères prévus par la loi.

Le décompte des logements permettant aux communes de satisfaire leurs obligations était par ailleurs particulièrement large. À partir de 1995, il ne se limitait plus aux seuls logements locatifs sociaux et intégrait notamment des logements intermédiaires, des logements étudiants ainsi que certaines formes aidées d'accès à la propriété. Ensuite, **le taux de 20 % n'était lui-même pas un objectif que les communes devaient atteindre, seulement un critère d'entrée dans le dispositif.** Les communes concernées devaient uniquement contribuer au développement du logement social, soit en versant chaque année une contribution égale à 1 % de la valeur locative des immeubles taxés, soit en prenant, dans le cadre de leur programme local de l'habitat, un engagement triennal. **Cet engagement triennal, quand une commune le choisissait, n'organisait du reste aucune véritable trajectoire de rattrapage.** Le volume de logements à produire était fixé forfaitairement, à 1 % des résidences principales et 9 % des logements construits sur les dix années précédentes, indépendamment de l'ampleur du déficit réel de la



commune. Une commune très déficitaire et une commune proche du seuil pouvaient ainsi se voir assigner un effort comparable, sans lien avec l'écart à combler.

Enfin, **l'État ne disposait d'aucun pouvoir de contrôle ni de substitution pour sanctionner le non-respect de ces engagements**. Si l'objectif n'était pas atteint, la commune devait seulement acquitter la contribution dont elle aurait été redevable en l'absence d'engagement, déduction faite des dépenses consacrées à l'acquisition de terrains ou de locaux destinés au logement social. Le non-respect de l'engagement triennal n'entraînait ainsi ni majoration de la contribution ni sanction supplémentaire. Quant au droit de préemption urbain, que le préfet pouvait exercer par substitution à la commune, il ne s'appliquait que si celle-ci n'était pas couverte par un programme local de l'habitat, indépendamment de ses résultats en matière de production, et ce pouvoir a lui-même été supprimé en 1995.

Le bilan du dispositif est toutefois resté très limité. Si les 28 340 logements comptabilisés dépassaient l'objectif cumulé de 22 400 logements, ils représentaient à peine plus de 1 % du parc social des agglomérations concernées. Ce résultat global masquait en outre d'importants écarts entre les communes : selon les données partielles alors disponibles, seules 148 des 199 communes recensées avaient atteint ou dépassé leur objectif. Le rapport parlementaire en tire un constat sans appel : *« Ce dispositif n'a pu contribuer que très faiblement à la diversité de l'habitat »* ⁽¹⁾.

Les débats parlementaires précédant l'adoption de la loi SRU confirment ce bilan. Louis Besson, alors secrétaire d'État au logement, reconnaît que, si la LOV a contribué à faire admettre le principe de mixité sociale, ses résultats quantitatifs ne sont *« pas à la hauteur de la satisfaction des besoins »* et qu'au rythme observé, il faudrait *« presque un siècle »* pour atteindre l'objectif ⁽²⁾. L'exposé des motifs du projet de loi SRU est tout aussi net : le principe de mixité sociale *« n'a pas été appliqué partout de façon satisfaisante »*, ses modalités ayant été *« tellement assouplies que de moins en moins de communes ont été soumises à cette obligation »* ⁽³⁾. Comme le résume Claude Bartolone, alors ministre délégué à la ville : *« une politique contractuelle seule ne suffit pas »* ⁽⁴⁾.

1.2 La lutte contre la ségrégation spatiale à l'origine de l'article 55

C'est en tirant les leçons de cet échec que la loi SRU est adoptée en 2000, pour lutter contre la ségrégation spatiale ⁽⁵⁾ **et les inégalités territoriales**. Son exposé des motifs ⁽⁶⁾ dépeint un modèle de ville *« à deux vitesses »*, dans lequel certains territoires sont *« pris dans une spirale de dégradation »*, tandis que d'autres *« vivent en îlots protégés »*. Cette évolution menace, selon le législateur, *« le lien social et les bases du contrat républicain »*. Il en déduit la nécessité de *« se donner collectivement les moyens renouvelés d'une plus grande maîtrise du développement et du renouvellement de nos villes »*.

Face à ce constat, **le projet de loi poursuit trois objectifs : définir un meilleur équilibre des agglomérations, réussir la mixité urbaine et assurer une offre d'habitat diversifiée et de qualité. Le développement du logement social dans les communes qui en comptent peu ou pas est présenté**

⁽¹⁾ Assemblée nationale, rapport n° 856, tome III, 23 avril 1998..

⁽²⁾ Assemblée nationale, compte rendu intégral, première séance du 15 mars 2000.

⁽³⁾ Assemblée nationale, XI^e législature, projet de loi n° 2131 relatif à la solidarité et au renouvellement urbains, 2 février 2000.

⁽⁴⁾ Assemblée nationale, compte rendu intégral, première séance du 15 mars 2000.

⁽⁵⁾ La ségrégation spatiale désigne le processus par lequel les ménages sont répartis de manière inégale dans l'espace en fonction de leurs ressources. En matière de logement, elle se traduit par une concentration du logement social et des ménages modestes dans certains territoires tandis que d'autres communes accueillent peu ou pas de populations à faibles revenus.

⁽⁶⁾ Assemblée nationale, XI^e législature, projet de loi n° 2131 relatif à la solidarité et au renouvellement urbains, 2 février 2000.



comme une condition de ce rééquilibrage. L'exposé des motifs affirme ainsi qu'« *il n'y aura pas de mixité sociale [...] sans réalisation de logements sociaux là où il y en a peu ou pas du tout* » et qu'il faut « *sortir d'un système dans lequel certaines communes peuvent continuer à refuser la construction de logements sociaux* ».

Dans un avis publié en 2015, le Haut Comité pour le logement des personnes défavorisées définit la mixité sociale comme le refus de la ségrégation et rappelle que sa recherche ne peut se limiter aux seuls quartiers populaires ⁽¹⁾. Comme l'explique le sociologue Renaud Epstein :

« C'est par le haut du marché immobilier que se déploient les processus de spécialisation, avec des mécanismes d'éviction qui se diffusent des quartiers riches vers les quartiers mixtes et, en bout de chaîne, vers les quartiers pauvres. Si on veut lutter contre la ségrégation, partons des mécanismes qui en sont à l'origine et non des conséquences. » ⁽²⁾

Cette approche de la lutte contre la ségrégation n'est pourtant pas toujours retenue. Faute de définition législative de la mixité sociale, la « lutte contre les ghettos » est parfois invoquée pour limiter la construction de logements très sociaux dans les territoires qui en comptent déjà beaucoup. La norme mise en œuvre en Île-de-France en fournit une illustration.

LA NORME « ANTI-GHETTO » EN ÎLE-DE-FRANCE : UN INSTRUMENT DE RESTRICTION DU DROIT AU LOGEMENT INVOQUÉ AU NOM DE LA MIXITÉ SOCIALE

En 2016, le conseil régional d'Île-de-France a adopté un dispositif consistant à ne plus financer la construction de logements très sociaux (prêt locatif aidé d'intégration, ou PLAI) dans les communes où les logements PLAI et PLUS (prêt locatif à usage social) représentent déjà plus de 30 % du parc. Cette orientation a depuis été réaffirmée dans le Schéma directeur de la région Île-de-France environnemental (SDRIF-E) sous la forme d'une « norme anti-ghetto ». Justifiée par la volonté de ne pas « ajouter la misère à la pauvreté », cette approche part de l'idée que produire de nouveaux logements très sociaux dans les communes qui en comptent déjà beaucoup renforcerait la concentration de la pauvreté.

Elle constitue un contresens à double titre. D'une part, l'existence de quartiers populaires ne constitue pas un problème en soi. L'exclusion résulte du cumul des difficultés auxquelles leurs habitants sont confrontés : pauvreté, éloignement de l'emploi, carence des services publics, discriminations territoriales et enclavement. D'autre part, cette orientation intervient dans une région où le logement social reste à la fois très concentré et insuffisamment développé dans de nombreuses communes. En 2019, après près de 20 ans d'application de la loi SRU, une cinquantaine de communes concentraient encore la moitié du parc social francilien ⁽³⁾. Dans le même temps, à l'issue du bilan triennal 2020-2022,

67 communes franciliennes ont été déclarées carencées, soit près d'une commune carencée sur cinq à l'échelle nationale ⁽⁴⁾.

Dès lors, la limitation de la production de logements très sociaux expose les ménages modestes à une double exclusion : l'offre qui leur est accessible se raréfie dans les quartiers populaires, tandis que l'insuffisance de logements sociaux dans les territoires favorisés continue de leur en fermer l'accès.

Le Haut Comité rappelle que, lorsqu'elle est invoquée pour réduire l'offre accessible aux ménages modestes, la mixité sociale devient un instrument de restriction du droit au logement.

⁽¹⁾ Avis du 23 février 2015 du Haut Comité pour le logement des personnes défavorisées concernant la mise en œuvre de la mixité sociale.

⁽²⁾ Renaud Epstein, « *Aborder la ségrégation à partir des quartiers populaires, c'est prendre le problème à l'envers* », Le Monde, 23 janvier 2015.

⁽³⁾ Institut Paris Region, « *La loi SRU : avoir 20 ans en 2020* », Chronique du logement, n° 8.

⁽⁴⁾ Ministère de la Transition écologique, Liste des 341 communes carencées au titre du bilan de la période 2020-2022, ecologie.gouv.fr.



Au-delà de ces dérives actuelles, **c'est bien l'échec de la LOV, conjugué à l'ambition de mixité sociale portée par l'Etat, qui a présidé à la naissance de l'article 55 en 2000.** Ses cinq fondamentaux, précisés et renforcés depuis, notamment par la loi du 18 janvier 2013 relative à la mobilisation du foncier public en faveur du logement et au renforcement des obligations de production de logements sociaux, ont été conçus pour y répondre point par point.

2. Cinq fondamentaux ont permis à l'article 55 d'imposer un véritable rattrapage aux communes déficitaires

2.1 Un champ d'application élargi à toutes les communes concernées par le déficit de logements sociaux

Pour tirer les conséquences de l'échec de la LOV, dont le double critère de définition du champ (seuil de population et taux de bénéficiaires d'aides personnelles au logement) n'avait permis de soumettre que 209 communes à une réelle obligation de réalisation, **le législateur élargit fortement le champ des communes concernées.** Dans sa rédaction initiale, l'article 55 s'applique aux communes d'au moins 1 500 habitants en Île-de-France et 3 500 habitants dans les autres régions, lorsqu'elles appartiennent à une agglomération de plus de 50 000 habitants comprenant au moins une commune de plus de 15 000 habitants et que leur parc compte moins de 20 % de logements locatifs sociaux.

L'abaissement du seuil de 200 000 habitants, fixé par la LOV, à 50 000 habitants étend le dispositif à un nombre beaucoup plus important d'agglomérations. La suppression du critère tenant à la part des bénéficiaires d'aides personnelles au logement met fin à une situation dans laquelle une commune pouvait rester en dehors du dispositif malgré la faiblesse de son parc social, alors même que ce second critère n'avait aucun lien avec l'ampleur réelle de son déficit. **Le résultat de cet élargissement se mesure dès le premier bilan triennal : en 2005, 735 communes se trouvent soumises à un objectif de réalisation, contre 209 sous la LOV.**

Une première extension intervient avec la loi du 5 mars 2007 instituant le droit au logement opposable (DALO), qui étend le dispositif aux communes répondant aux seuils de population lorsqu'elles appartiennent à un établissement public de coopération intercommunale (EPCI) à fiscalité propre de plus de 50 000 habitants comprenant une commune de plus de 15 000 habitants.

La loi n° 2013-61 du 18 janvier 2013, dite « loi Duflot », relative à la mobilisation du foncier public en faveur du logement et au renforcement des obligations de production de logement social, **étend également le dispositif à certaines communes isolées de plus de 15 000 habitants connaissant une croissance démographique importante.**

2.2 Un décompte resserré sur une offre de logement réellement sociale

Là où la LOV autorisait la comptabilisation de formes de logements très diverses, notamment intermédiaires, étudiants ou aidés à l'accession, **la loi SRU retient dès l'origine un périmètre plus strict, centré sur une offre destinée aux ménages modestes et aux personnes défavorisées.** Le projet de loi initial comptabilise principalement les logements locatifs des organismes HLM, les logements conven-



tionnés de certains bailleurs et les résidences sociales. **Ces catégories forment encore aujourd'hui le cœur du décompte.** Les débats parlementaires conduisent à y ajouter les logements privés conventionnés destinés aux personnes défavorisées ainsi que d'autres logements-foyers et structures d'hébergement. Si ces formes d'habitat ne se substituent pas à un logement social pérenne, leur prise en compte se justifie, aux yeux du législateur, par leur contribution à l'accueil des personnes en situation de précarité.

Lors de ces mêmes débats, **le Sénat propose d'y ajouter l'accession sociale à la propriété et le logement locatif intermédiaire**, deux catégories que la LOV comptabilisait déjà. Considérées comme ne permettant pas de répondre aux objectifs assignés à l'article 55, **elles ne sont finalement pas retenues dans le texte adopté.**

2.3 Un taux légal érigé en véritable objectif à atteindre

La LOV utilisait le seuil de 20 % pour déterminer les communes soumises à une obligation de construction, sans jamais en faire un résultat que ces communes devaient effectivement atteindre. **L'article 55 rompt avec cette logique : il impose aux communes concernées d'atteindre un taux minimal de logements locatifs sociaux, calculé par rapport au nombre de résidences principales.**

Il ne leur impose donc pas seulement de produire des logements sociaux ou de contribuer à leur financement, il leur assigne un résultat à atteindre dans la composition de leur parc résidentiel. Une commune dont le taux de logements sociaux demeure inférieur au taux légal qui lui est applicable est considérée comme déficitaire.

L'écart entre le nombre de logements sociaux existants et celui qui résulterait de l'application du taux légal détermine le nombre de logements sociaux manquants. C'est à partir de ce déficit que sont calculés le prélèvement annuel ainsi que les objectifs triennaux de rattrapage imposés à la commune.

Face à la persistance et à l'aggravation de la crise du logement, la loi Duflot a renforcé cette obligation. Le taux légal, initialement fixé à 20 %, a été porté à 25 % dans les territoires où les besoins en logements sociaux justifiaient un effort de production supplémentaire. Il a toutefois été maintenu à 20 % dans les territoires où l'état du parc de logements, la demande locative sociale et les conditions d'accès au logement des ménages modestes ne justifiaient pas l'application de l'objectif renforcé.

2.4 Une trajectoire de rattrapage assise sur le déficit réel de chaque commune

L'engagement triennal de la LOV fixait un volume de logements à produire de façon forfaitaire, à 1 % des résidences principales et 9 % des logements construits sur les dix années précédentes, **sans lien avec l'ampleur du déficit réel de la commune** : une commune très déficitaire et une commune proche du seuil pouvaient ainsi se voir assigner un effort comparable. **L'article 55 corrige ce défaut en adossant directement la trajectoire de rattrapage à l'écart mesuré entre le taux légal et le taux effectif.** Organisée par périodes triennales, elle impose à chaque commune déficitaire de réaliser un nombre de logements sociaux calculé à partir de ce déficit propre.

Dans sa rédaction initiale, la loi fixait, pour chaque période triennale, un objectif représentant au moins 15 % du nombre de logements sociaux manquants. Ce rythme devait permettre de résorber en vingt ans le déficit constaté au moment de son adoption.



Ce cadre quantitatif ne suffisait toutefois pas à garantir que le rattrapage bénéficie réellement aux ménages les plus modestes : une commune pouvait, en théorie, remplir son objectif triennal en ne finançant que les logements sociaux les plus chers (PLS) sans jamais produire les logements très sociaux (PLAI) dont ses habitants les plus précaires ont besoin. Afin d'éviter cet effet de contournement, **la loi Duflot a donné une dimension qualitative à l'obligation de rattrapage.** Les objectifs triennaux doivent désormais préciser la typologie des logements à financer.

Pour les communes non couvertes par un programme local de l'habitat, ainsi que dans les programmes locaux de l'habitat entrant en vigueur à compter de 2014, la part de PLS est plafonnée à 30 %, ou à 20 % dans les communes comptant moins de 10 % de logements sociaux, tandis que la part de PLAI doit atteindre au moins 30 %. **Le rattrapage devient ainsi à la fois quantitatif et qualitatif.**

2.5 De véritables pouvoirs de contrôle et de substitution confiés à l'État

L'expérience de la LOV avait montré les limites d'un dispositif dont le non-respect n'entraînait aucune conséquence et où l'État ne disposait d'aucun pouvoir de substitution lié aux résultats de la commune. **L'article 55 confie donc à l'État non seulement le suivi des obligations imposées aux communes, mais aussi le pouvoir d'intervenir lorsqu'elles ne sont pas respectées.** Cette intervention repose sur deux mécanismes : un prélèvement annuel lié au déficit de logements sociaux et des mesures renforcées en cas de non-respect des objectifs de rattrapage.

Le prélèvement annuel est dû par les communes dont la part de logements sociaux demeure inférieure au seuil légal. Les dépenses qu'elles consacrent au développement du logement social peuvent en être déduites et son produit est affecté au financement d'actions foncières et immobilières en faveur de celui-ci.

Contrairement à ce qui est parfois avancé, **le prélèvement SRU ne constitue pas une amende.** Les investissements réalisés par la commune pour développer le logement social sont déduits de son montant. Lorsqu'une commune reste redevable, c'est donc que ses investissements sont insuffisants. **Il s'agit d'une contribution au financement du logement social, due tant que la commune n'a pas atteint le taux légal.**

La loi SRU a créé en 2000 une véritable procédure de carence, destinée à sanctionner le non-respect des objectifs triennaux. Au terme de chaque période, le préfet compare les logements effectivement réalisés aux objectifs quantitatifs et qualitatifs assignés à la commune. Après une procédure contradictoire, il apprécie l'importance de l'écart constaté, les difficultés rencontrées ainsi que les projets de logements sociaux en cours de réalisation. Il peut alors, par un arrêté motivé, prononcer la carence et majorer le prélèvement SRU en fonction de la part des logements non réalisés.

Le Conseil constitutionnel a validé le principe de ce dispositif dès l'adoption de la loi SRU. Saisi en 2000, il a jugé ⁽¹⁾ que l'obligation faite aux communes de disposer d'un taux minimal de logements sociaux n'était contraire ni au principe de libre administration des collectivités territoriales, ni au principe d'égalité, ni au droit de propriété. Il a toutefois censuré le caractère automatique de la sanction initialement prévue en cas de non-respect des objectifs, celle-ci ne permettant pas de tenir compte de la nature et de la valeur des raisons à l'origine du retard constaté. Le prononcé de la carence repose ainsi sur une appréciation de la situation propre à chaque commune, précédée d'une procédure contradictoire. En 2010,

⁽¹⁾ Conseil constitutionnel, décision n° 2000-436 DC du 7 décembre 2000, Loi relative à la solidarité et au renouvellement urbains.



le Conseil d'État a estimé qu'aucun changement de circonstances ne justifiait de remettre en cause cette validation ⁽¹⁾. **Initialement plus limitées, les conséquences du constat de carence ont ensuite été progressivement renforcées.** La loi du 18 janvier 2013, dite loi Duflot, a notamment permis de porter le prélèvement majoré jusqu'à cinq fois le montant du prélèvement initial. Celui-ci demeure plafonné à 5 % des dépenses réelles de fonctionnement de la commune, plafond porté à 7,5 % lorsque son potentiel fiscal par habitant est particulièrement élevé.

Au-delà de cette majoration financière, le droit en vigueur permet aujourd'hui de mobiliser plusieurs mesures destinées à produire effectivement des logements sociaux. Le préfet peut se substituer à la commune pour délivrer certaines autorisations d'urbanisme et exercer le droit de préemption urbain. Il peut également conclure avec des organismes des conventions en vue de construire ou d'acquérir des logements sociaux, ou de développer l'intermédiation locative dans le parc privé, avec une participation financière obligatoire de la commune. Enfin, dans les communes carencées, les opérations de construction d'immeubles collectifs de plus de douze logements ou de plus de 800 mètres carrés de surface de plancher doivent comporter au moins 30 % de logements sociaux familiaux, hors PLS, sauf dérogation accordée par le préfet. **Ces pouvoirs de contrainte et de substitution, que la LOV n'avait jamais organisés, constituent l'une des principales garanties de l'effectivité du dispositif.**

L'article 55 organise ainsi une contrainte graduée. Les débats parlementaires expriment directement cette nécessité. Dans une lettre citée en séance ⁽²⁾, Xavier Emmanuelli, alors président du Haut Comité pour le logement des personnes défavorisées, rappelle que « *l'État doit pouvoir contrer les égoïsmes locaux* ». Il y rapporte également la position exprimée par Jacques Chirac, alors président de la République, pour qui la construction de logements sociaux et une meilleure répartition de leur implantation relevaient du cadre législatif, car des contraintes s'imposaient compte tenu des difficultés et des pressions que rencontraient localement les maires et les communes.

En définitive, l'articulation de ces cinq fondamentaux a donné à l'article 55 les moyens d'engager un véritable rééquilibrage territorial de l'offre de logements sociaux.

3. Vingt-cinq ans d'application ont confirmé l'efficacité du cadre instauré par l'article 55

3.1. Un effet catalyseur sur la production de logements sociaux

Au cours des vingt premières années d'application de la loi SRU, 1,8 million de logements sociaux ont été produits en France. Selon la Commission nationale SRU, environ la moitié d'entre eux l'ont été dans des communes déficitaires soumises à une obligation de rattrapage ⁽³⁾. **En 2024, le ministère chargé du logement estimait à près d'un million le nombre de logements sociaux produits dans le cadre de l'application de la loi SRU, soit près de 20 % du parc social français ⁽⁴⁾.**

⁽¹⁾ Conseil d'État, 23 juillet 2010, Commune de Juvignac, n° 339882.

⁽²⁾ Assemblée nationale, XI^e législature, première séance du 15 mars 2000, intervention de Daniel Marcovitch.

⁽³⁾ Commission nationale SRU, *Rapport de la Commission nationale SRU*, 2021.

⁽⁴⁾ 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.



À l'échelle nationale, **les objectifs assignés aux communes déficitaires ont été dépassés au cours de six des sept périodes triennales achevées depuis 2002**. Entre 2002 et 2022, 1 056 190 logements sociaux ont ainsi été réalisés pour un objectif cumulé de 943 632 logements, soit un taux global d'atteinte de 112 %.

Période triennale	Objectif triennal global	Nombre de logements réalisés	Taux de réalisation de l'objectif
2002-2004	61 965	87 353	141 %
2005-2007	61 767	95 055	154 %
2008-2010	79 567	130 537	164 %
2011-2013	89 717	139 923	156 %
2014-2016	177 437	188 587	106 %
2017-2019	196 671	228 959	116 %
2020-2022	276 508	185 651	67 %
Total	943 632	1 056 190	112 %

▲ **TABLEAU 1 : RÉALISATION DES OBJECTIFS TRIENNAUX NATIONAUX DANS LES COMMUNES DÉFICITAIRES** ⁽¹⁾

Le suivi dans la durée de la première cohorte de communes déficitaires confirme cette dynamique. Parmi les 740 communes déclarées déficitaires lors du tout premier bilan triennal (2002-2004), le taux global de logements sociaux est passé de 9 % en 2002 à 18 % au 1^{er} janvier 2023. 260 d'entre elles avaient alors dépassé leur objectif de 20 %, et 72 disposaient même de plus de 25 % de logements sociaux. ⁽²⁾

Ce résultat agrégé ne signifie toutefois pas que toutes les communes ont satisfait à leurs obligations. **Les dépassements d'objectifs enregistrés dans certaines communes compensent, à l'échelle nationale, les réalisations insuffisantes ou très faibles d'autres territoires.** Par exemple, au cours de la période 2017-2019, 45 % des communes déficitaires n'ont pas atteint leur objectif quantitatif.

Il est parfois soutenu que les communes concernées auraient construit des logements sociaux même en l'absence de la loi SRU. Les comparaisons entre communes apportent, sur ce point, une réponse particulièrement nette : entre 1999 et 2017, le taux de logements sociaux a progressé de 67 % dans les petites communes déficitaires situées immédiatement au-dessus du seuil d'assujettissement à l'article 55, contre 16 % seulement dans celles situées juste en dessous ⁽³⁾.

L'obligation continue par ailleurs d'agir sur le rythme même de la production. Le ministère chargé du logement relève que celle-ci est cyclique dans les communes déficitaires et souvent plus importante au cours de la dernière année de chaque période triennale ⁽⁴⁾.

La période 2020-2022 marque, en revanche, une nette inflexion. Alors que l'objectif national est passé de 196 671 à 276 508 logements, le nombre de logements réalisés a reculé de 228 959 à 185 651. Le taux d'atteinte est ainsi tombé de 116 % à 67 %, dans un contexte marqué par la crise sanitaire et par le ralentissement général de la construction.

⁽¹⁾ *Ibid.*, pour les périodes triennales 2002-2004 à 2014-2016 ; DGALN, Bilan triennal SRU 2020-2022, pour les périodes 2017-2019 et 2020-2022.

⁽²⁾ AEF info, « *Loi SRU : retour sur vingt-cinq années de mise en œuvre d'obligations de production HLM, toujours clivantes* », décembre 2025.

⁽³⁾ France Stratégie, « *La meilleure répartition des logements sociaux a-t-elle fait progresser la mixité sociale ?* », 2021.

⁽⁴⁾ DGALN/DHUP, réponse à la question n° 016 du questionnaire budgétaire du Sénat relatif au projet de loi de finances pour 2026.

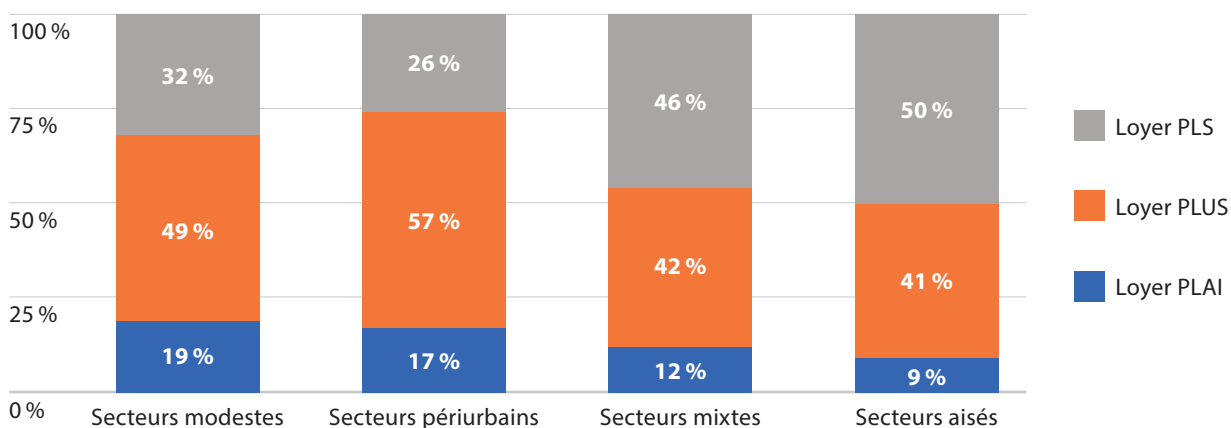


3.2. Un rééquilibrage territorial réel, quoiqu'encore incomplet

In fine, le développement du parc social dans les communes qui en étaient peu dotées s'est accompagné d'un rééquilibrage territorial de l'offre et d'une réduction des écarts de répartition du parc locatif social entre les territoires. Entre 1999 et 2015, la ségrégation résidentielle selon le statut d'occupation (parc social ou parc privé) a diminué de 7 % à l'échelle communale et de 11 % à l'échelle des sections cadastrales ⁽¹⁾. Plus récemment, les travaux ⁽²⁾ de l'Insee indiquent que dans les 34 unités urbaines de plus de 200 000 habitants étudiées, l'indice moyen de dissimilarité entre les logements sociaux et les autres résidences principales est passé de 54 % en 2006 à 45 % en 2020. Cet indice mesure la part minimale de logements sociaux qu'il faudrait théoriquement relocaliser des quartiers où ils sont surreprésentés vers ceux où ils le sont moins afin que leur proportion soit identique dans tous les quartiers d'une même agglomération.

Cette meilleure répartition du parc social ne s'est toutefois pas accompagné d'une évolution comparable de la répartition des ménages selon leur niveau de vie. Entre 1999 et 2015, la ségrégation entre les 20 % de ménages les plus pauvres et le reste de la population a augmenté de 9 % à l'échelle communale et de 10 % à l'échelle des sections cadastrales ⁽³⁾. Cette évolution ne remet pas en cause le rééquilibrage du parc obtenu depuis 2000, mais elle montre que la localisation des logements sociaux ne suffit pas, à elle seule, à déterminer leur peuplement.

La nature des logements sociaux produits varie fortement selon le profil socio-économique des territoires. Entre 2001 et 2018, 345 000 logements sociaux ont été mis en location par les organismes HLM en Île-de-France ⁽⁴⁾. Les secteurs aisés et mixtes concentrent davantage de logements financés en PLS, tandis que la part du PLAI y est nettement plus faible. Le PLS représente ainsi 50 % des logements mis en service dans les secteurs aisés et 46 % dans les secteurs mixtes, contre 32 % dans les secteurs modestes et 26 % dans les secteurs périurbains. À l'inverse, la part du PLAI atteint 19 % dans les secteurs modestes et 17 % dans les secteurs périurbains, contre seulement 12 % dans les secteurs mixtes et 9 % dans les secteurs aisés.



▲ FIGURE 1 : RÉPARTITION DES 345 000 LOGEMENTS SOCIAUX MIS EN LOCATION HLM EN ÎLE-DE-FRANCE ENTRE 2001 ET 2018

SOURCE : (Institut Paris Region, *La loi SRU : avoir 20 ans en 2020*, Chronique du logement, n° 8.)

⁽¹⁾ Kevin Beaubrun-Diant et Tristan-Pierre Maury, *20 ans après, la loi SRU a produit une « mixité de façade(s) », présentation des résultats de recherche*, IDHEAL, 2020.

⁽²⁾ Insee, *Le logement social : ségrégation résidentielle et mécanisme de peuplement*, juin 2026.

⁽³⁾ Kevin Beaubrun-Diant et Tristan-Pierre Maury, *20 ans après, la loi SRU a produit une « mixité de façade(s) », présentation des résultats de recherche*, IDHEAL, 2020.

⁽⁴⁾ Institut Paris Region, *La loi SRU : avoir 20 ans en 2020*, Chronique du logement, n° 8.



Plus les territoires sont favorisés, plus la production tend ainsi à privilégier les logements les moins accessibles aux ménages disposant des ressources les plus faibles. **Une commune peut donc progresser vers le taux fixé par l'article 55 tout en produisant une offre qui ne répond qu'imparfaitement aux besoins des ménages les plus modestes. Dans certaines communes, cette orientation peut aussi relever d'une stratégie d'évitement** qui ne prend pas la forme d'un refus total de construire, mais d'une production concentrée sur les PLS, les résidences étudiantes, les résidences pour personnes âgées ou d'autres structures destinées à des publics spécifiques, soit des opérations qui répondent à des besoins réels, mais ne sauraient tenir lieu d'une offre familiale accessible et diversifiée.

Ce décalage contribue à expliquer pourquoi la meilleure répartition géographique du parc social ne s'est pas accompagnée d'une évolution équivalente de la répartition des ménages selon leurs revenus.

Cette situation ne signifie pas que l'article 55 serait sans effet sur la mixité sociale. Ses effets peuvent toutefois être atténués par les politiques d'attribution, qui déterminent quels ménages accèdent aux logements sociaux nouvellement produits. Les pratiques privilégiant les ménages déjà liés à la commune ou visant à maîtriser la composition sociale des nouveaux occupants peuvent ainsi limiter la diversification sociale attendue de la construction de logements sociaux dans les communes favorisées. **Ces pratiques d'attribution s'inscrivent elles-mêmes dans un parc social historiquement très inégalement réparti.** Les logements les plus anciens, dont les loyers sont généralement les plus faibles, restent concentrés dans les communes et dans les quartiers historiquement les plus modestes. À l'inverse, le parc social des communes favorisées, souvent plus récent, présente des loyers plus élevés et accueille en moyenne des ménages moins pauvres.

3.3. Une efficacité qui résiste au ralentissement de la construction

Une étude publiée récemment par l'ANCOLS met en évidence un effet jusqu'alors moins documenté⁽¹⁾ : **l'obligation ne déclenche pas seulement la production, elle contribue aussi à la maintenir lorsque les conditions se dégradent.** Entre 2014 et 2023, le solde net du parc est demeuré stable, autour de 5 000 logements supplémentaires par an, dans les quelque 280 communes carencées au titre du triennat 2017-2019. Dans le même temps, il est passé de 46 500 à 25 400 logements dans les communes relevant de l'article 55, mais non carencées, et de 9 600 à 6 800 logements dans celles situées hors de son périmètre.

La contribution des communes carencées à l'accroissement net du parc national est ainsi passée de 8 % en 2014 à 13 % en 2023, tandis que celle des communes relevant de l'article 55, mais non carencées, a reculé de 76 % à 68 %. **La contrainte a donc empêché que le ralentissement général de la construction entraîne un recul comparable dans les territoires carencés.**

Statut des communes	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022	2023
Communes carencées au titre du triennat 2017-2019	8%	8%	8%	9%	10%	10%	10%	11%	13%	13%
Communes relevant du périmètre SRU non carencées	76%	77%	75%	77%	76%	76%	76%	73%	73%	68%
Communes hors du périmètre SRU	16%	15%	17%	14%	14%	13%	14%	16%	15%	18%

▲ **TABLEAU 2 : CONTRIBUTION À L'ACCROISSEMENT NET DU PARC SOCIAL SELON LE STATUT DES COMMUNES AU TITRE DE LA LOI SRU**

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

⁽¹⁾ ANCOLS, *Dynamiques du logement social en France. Évolutions majeures du parc sur dix ans (2014-2023)*, 2026.



Ce constat éclaire d'ailleurs le recul observé à l'échelle nationale au cours de la période 2020-2022 : si la conjoncture défavorable a affecté l'ensemble des territoires, ses effets sur la production de logements sociaux ont été moins marqués dans les communes soumises à une obligation de rattrapage que dans celles qui n'y étaient pas assujetties. Loin d'expliquer à elle seule le ralentissement constaté au niveau national, **la crise a donc plutôt mis en évidence la capacité de la contrainte légale à limiter ses effets là où elle s'applique.**

Après vingt-cinq années d'application, l'article 55 a démontré sa capacité à produire des résultats attribuables à la contrainte qu'il impose, y compris lorsque la conjoncture se dégrade. En fixant aux communes déficitaires des objectifs de rattrapage et en confiant à l'État le contrôle de leur respect, **il a permis d'accroître la production de logements sociaux dans les territoires où elle était insuffisante et de contribuer au rééquilibrage territorial du parc.** Malgré des résultats encore incomplets et inégaux, ce bilan confirme la pertinence du choix fait en 2000.

Ce principe fait toutefois l'objet de contestations récurrentes depuis l'adoption de la loi. Les mesures d'assouplissement, longtemps restées limitées, se sont multipliées au cours des dix dernières années et ont progressivement affaibli plusieurs des fondements de l'article 55.

Les propositions les plus récentes prolongent cette évolution et font craindre une remise en cause plus profonde de l'article 55. Le Haut Comité relève ainsi que, dans un contexte d'augmentation continue des besoins en logements sociaux, la portée des obligations fixées aux communes tend à se réduire.



L'ARTICLE 55 PROGRESSIVEMENT AFFAIBLI À MESURE QUE LES BESOINS AUGMENTENT

1. Vingt-cinq ans de contestations ont progressivement affaibli les fondamentaux de l'article 55

1.1. Un décompte progressivement élargi qui dilue l'obligation de production

Depuis 2000, les catégories de logements prises en compte au titre de la loi SRU ont été plusieurs fois élargies. Si certaines extensions peuvent se justifier malgré l'absence d'équivalence avec une offre locative sociale pérenne, **nombre de ces modifications traduisent une tendance persistante à répondre aux difficultés d'application de l'article 55 en élargissant ce qui peut être comptabilisé plutôt qu'en augmentant la production de logements sociaux.**

Présentées comme des leviers de souplesse permettant aux collectivités de mieux s'adapter aux réalités locales, elles ont en réalité pour effet de diluer l'obligation de production.

Le législateur a d'abord permis de maintenir temporairement dans le décompte des logements sortis du parc social. La loi du 13 juillet 2006 portant engagement national pour le logement (ENL) a d'abord prévu que les logements sociaux vendus à leurs occupants continuent d'être comptabilisés pendant cinq ans après leur vente. La loi du 23 novembre 2018 portant évolution du logement, de l'aménagement et du numérique (ELAN) a porté cette durée à dix ans. Les logements dont la convention d'aide personnalisée au logement (APL) est arrivée à échéance restent également décomptés pendant cinq ans. **Cette prise en compte est contestable puisque ces logements ne sont plus accessibles aux demandeurs et leur maintien temporaire dans le décompte masque une diminution effective du parc social.**

L'accession sociale à la propriété a ensuite été intégrée au décompte. Le projet de loi de mobilisation pour le logement et la lutte contre l'exclusion (MOLLE), présenté en 2008, prévoyait déjà de comptabiliser certains logements en accession sociale. Cette disposition n'a pas été retenue dans la loi adoptée en 2009. La loi ELAN a finalement assimilé aux logements sociaux les logements en prêt social location-accession (PSLA), à compter de la signature du contrat et pendant cinq ans après la levée d'option, ainsi que les



logements faisant l'objet d'un bail réel solidaire (BRS). **Ces dispositifs répondent à des besoins sociaux, mais relèvent de l'accession à la propriété. Leur utilité ne justifie pas leur assimilation au parc locatif social que l'article 55 a pour objet de développer.**

CE QUE RECOUVRE AUJOURD'HUI LE DÉCOMPTE SRU

► UNE OFFRE LOCATIVE SOCIALE OU D'HÉBERGEMENT À VOCATION SOCIALE

- Les logements HLM conventionnés à l'APL (2000 - loi SRU) ;
- Les autres logements conventionnés à l'APL dont l'accès est soumis à des conditions de ressources (2000 - loi SRU) ;
- Les logements de certains anciens opérateurs publics : sociétés d'économie mixte des départements d'outre-mer, Entreprise minière et chimique, houillères de bassin et Charbonnages de France (2000 - loi SRU) ;
- Certains logements-foyers et hébergements : résidences sociales, foyers de jeunes travailleurs, de travailleurs migrants, de personnes âgées ou handicapées et centres

d'hébergement et de réinsertion sociale (CHRS) (2000 - loi SRU) ; les centres d'accueil pour demandeurs d'asile (CADA) ont été ajoutés en 2015 - loi relative à la réforme du droit d'asile ;

- Les terrains familiaux locatifs destinés à l'installation prolongée de résidences mobiles (2017 - loi Égalité et citoyenneté) ;
- Les logements du parc privé confiés à un organisme agréé dans le cadre de l'intermédiation locative (2017 - loi Égalité et citoyenneté).

► DES LOGEMENTS SORTIS DU PARC SOCIAL, MAIS MAINTENUS DANS LE DÉCOMPTE

- Pendant cinq ans, les logements dont la convention APL est arrivée à échéance (2006 - loi ENL) ;

- Pendant dix ans, les logements sociaux vendus à leurs locataires (2006 - loi ENL ; durée portée de cinq à dix ans en 2018 - loi ELAN).

► DES LOGEMENTS EN ACCESSION ASSIMILÉS AUX LOGEMENTS SOCIAUX

- Les logements en prêt social location-accession (PSLA), à compter de la signature du contrat et pendant cinq ans après la levée d'option (2018 - loi ELAN) ;
- Les logements faisant l'objet d'un bail réel solidaire (BRS) (2018 - loi ELAN ; prise en compte à compter du 1^{er} janvier 2019).

SOURCE : Article L. 302-5 du code de la construction et de l'habitation et lois modificatives successives.

Le logement locatif intermédiaire (LLI) constitue aujourd'hui le principal risque de dilution de l'obligation SRU. Plusieurs propositions législatives récentes tendent à permettre la prise en compte du LLI dans les objectifs de rattrapage. En 2024, le projet de loi relatif au développement de l'offre de logements abordables proposait déjà de permettre à certaines communes de réaliser jusqu'à 25 % de leur objectif triennal sous la forme de LLI. Cette possibilité devait être négociée dans le cadre d'un contrat de mixité sociale (CMS) conclu entre l'État, la commune et son intercommunalité.

La proposition de loi visant à conforter l'habitat, l'offre de logements et la construction (CHOC), adoptée par le Sénat en première lecture le 20 janvier 2026 par 230 voix contre 102, reprend cette possibilité et va plus loin : elle ne la subordonne plus à la conclusion d'un contrat de mixité sociale. Transmise à l'Assemblée nationale, son examen n'y a pas été poursuivi depuis, et le projet de loi présenté par le Gouvernement en juin 2026 pour relancer la production de logements ne reprend pas les dispositions relatives à la loi SRU. **Le vote du Sénat n'en demeure pas moins significatif : il donne, dans son principe, une traduction législative concrète à une orientation d'assouplissement de l'obligation SRU, qui pourrait être reprise prochainement.** Certaines communes pourraient ainsi, si cette orientation était reprise, réaliser directement jusqu'à 25 % de leur objectif triennal sous la forme de LLI. Elles pourraient donc satisfaire leur objectif quantitatif et contribuer ainsi à éviter un constat de carence sans avoir produit la totalité des logements sociaux qui leur étaient demandés.

Le Haut Comité rappelle que le logement locatif intermédiaire (LLI) et le logement social ne répondent ni aux mêmes besoins ni aux mêmes publics. Le LLI s'adresse principalement aux classes



moyennes confrontées aux prix élevés du logement dans les zones tendues. Une partie de ces ménages peut être éligible au logement social, notamment au PLS. Mais les plafonds de ressources du LLI sont sensiblement plus élevés que ceux du logement social, comme le montre la comparaison ci-dessous. En zone A bis, une personne seule peut ainsi accéder au LLI avec des revenus annuels allant jusqu'à 44 344 euros, contre 34 996 euros pour un PLS, 26 920 euros pour un PLUS et 14 811 euros pour un PLAI à Paris et dans les communes limitrophes.

L'article 55 de la loi SRU poursuit un autre objectif: développer le logement social dans les communes où il est insuffisamment présent et permettre aux ménages modestes d'accéder à l'ensemble des territoires.

▼ **TABLEAUX 3,4,5 ET 6 : PLAFONDS ANNUELS DE RESSOURCES - LOGEMENT SOCIAL ET INTERMEDIAIRE (2026)**

(Revenu fiscal de référence N-2. Plafonds applicables depuis le 1^{er} janvier 2026.)

PRODUIT NON INTÉGRÉ DANS LE DÉCOMPTE DE LA LOI SRU

PLAFONDS ANNUELS DE RESSOURCES DU LOGEMENT LOCATIF INTERMÉDIAIRE (LLI) - 2026				
Zone	Exemples de villes	Personne seule	Couple	Pers. seule ou couple + 2 pers. à charge
A bis	Paris, Neuilly-sur-Seine, Boulogne-Billancourt	44 344 euros	66 276 euros	103 727 euros
A	Lyon, Marseille, Nice, Montpellier	44 344 euros	66 276 euros	95 427 euros
B1	Toulouse, Nantes, Rennes, Bayonne	36 144 euros	48 268 euros	70 073 euros

SOURCE : DGFIP (BOFIP), BOI-BAREME-000017 du 10 mars 2026

LOGEMENTS INTÉGRÉS DANS LE DÉCOMPTE DE LA LOI SRU

PLAFONDS ANNUELS DE RESSOURCES DU PRÊT LOCATIF SOCIAL (PLS) - 2026			
Zone	Personne seule	Couple	Pers. seule ou couple + 2 pers. à charge
Paris et communes limitrophes	34 996 euros	52 303 euros	81 858 euros
Île-de-France (hors Paris et limitrophes)	34 996 euros	52 303 euros	75 309 euros
Autres régions métropolitaines	30 424 euros	40 630 euros	58 986 euros

Plafonds égaux à ceux du PLUS majorés de 30 %. **SOURCE :** ANIL, arrêté du 19 décembre 2025 (JO du 24 décembre 2025).

PLAFONDS ANNUELS DE RESSOURCES DU PRÊT LOCATIF À USAGE SOCIAL (PLUS) - 2026			
Zone	Personne seule	Couple	Pers. seule ou couple + 2 pers. à charge
Paris et communes limitrophes	26 920 euros	40 233 euros	62 968 euros
Île-de-France (hors Paris et limitrophes)	26 920 euros	40 233 euros	57 930 euros
Autres régions métropolitaines	23 403 euros	31 254 euros	45 374 euros

SOURCE : ANIL, arrêté du 19 décembre 2025 (JO du 24 décembre 2025).

PLAFONDS ANNUELS DE RESSOURCES DU PRÊT LOCATIF AIDÉ D'INTÉGRATION (PLAI) - 2026			
Zone	Personne seule	Couple	Pers. seule ou couple + 2 pers. à charge
Paris et communes limitrophes	14 811 euros	24 140 euros	34 637 euros
Île-de-France (hors Paris et limitrophes)	14 811 euros	24 140 euros	31 860 euros
Autres régions métropolitaines	12 870 euros	18 753 euros	25 092 euros

SOURCE : ANIL, arrêté du 19 décembre 2025 (JO du 24 décembre 2025).

Le LLI n'offre pas non plus la même garantie dans la durée. Les logements doivent être affectés à la location intermédiaire pendant vingt ans, mais peuvent être cédés, sous certaines conditions, à partir de la onzième année. Le Haut Comité ne méconnaît pas pour autant les difficultés rencontrées par les



classes moyennes pour se loger, en particulier dans les territoires urbains où les prix et les loyers sont les plus élevés. Le logement locatif intermédiaire peut apporter une réponse utile à ces ménages et son développement doit être encouragé. Mais cette utilité ne justifie pas son intégration dans le dispositif SRU. **Le LLI doit compléter l'offre de logements sociaux, et non permettre de remplir une partie des obligations de production qui leur sont consacrées.** Il relève d'une politique du logement complémentaire, qui doit disposer de ses propres objectifs, financements et instruments de programmation, au premier rang desquels le Programme Local de l'Habitat (PLH).

Le Haut Comité s'oppose donc à toute prise en compte du LLI dans les objectifs SRU, quelles qu'en soient les modalités. Le logement intermédiaire doit compléter l'offre de logements sociaux, sans s'y substituer ni diminuer l'effort destiné aux ménages modestes et aux classes moyennes fragilisées.

1.2 Un champ d'application progressivement adapté, aujourd'hui menacé de rétrécissement

Le champ d'application de l'article 55 a fait l'objet de débats récurrents depuis son adoption. Dès 2006, la loi ENL ouvre un débat sur une territorialisation de l'obligation à l'échelle intercommunale, sans que cette orientation soit finalement retenue. **Une évolution plus substantielle intervient en 2017, lorsque la loi relative à l'égalité et à la citoyenneté institue un régime structuré permettant d'exempter temporairement certaines communes sur la base de critères définis par la loi.** Ce régime, modifié par la loi du 21 février 2022 relative à la différenciation, la décentralisation, la déconcentration et portant diverses mesures de simplification de l'action publique locale (dite loi « 3DS »), constitue aujourd'hui la principale modalité d'adaptation du champ d'application de l'article 55 aux réalités territoriales.

Le Haut Comité ne remet pas en cause le principe de ces exemptions. Certaines communes peuvent être confrontées à une faible demande de logement social, à un isolement ou à des contraintes rendant effectivement impossible une part importante de la construction. L'exemption demeure toutefois une dérogation à une obligation nationale. Elle doit, à ce titre, rester temporaire, strictement encadrée et fondée sur des critères objectivement établis.

LES CRITÈRES D'EXEMPTION PRÉVUS PAR L'ARTICLE 55 DE LA LOI SRU

En application de l'article L. 302-5 du code de la construction et de l'habitation, certaines communes entrant dans le champ de l'article 55 peuvent être temporairement exemptées de ses obligations lorsqu'elles relèvent de l'une des trois situations suivantes:

► Elles ne sont pas situées dans une agglomération de plus de 30 000 habitants et leur isolement ou leurs difficultés d'accès aux bassins

de vie et d'emploi environnants les rendent faiblement attractives;

► Elles appartiennent à une agglomération ou à un EPCI dans lequel la demande de logement social est faible par rapport au nombre d'emménagements annuels;

► Plus de la moitié de leur territoire urbanisé est rendu inconstructible par certaines contraintes réglementaires ou environnementales, notamment en raison de risques, d'un plan d'exposition au bruit,

du recul du trait de côte ou de la protection des captages d'eau potable.

Les exemptions fondées sur la faible attractivité ou la faible tension sont prononcées par décret au début de chaque période triennale, sur proposition des EPCI, après avis des représentants de l'État et de la Commission nationale SRU. Celles qui reposent sur l'inconstructibilité sont prononcées par arrêté préfectoral.

Ces possibilités ne sont pas théoriques. Pour la période 2026-2028, 121 communes sont 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 de loge-



ment social.⁽¹⁾ L'élargissement des exemptions figure également parmi les orientations validées par le Sénat lors de l'examen de la proposition de loi CHOC (mesure déjà votée par la commission en 2024 lors de l'examen du projet de loi « Développement de l'offre de logements abordables »), dont l'examen à l'Assemblée nationale n'a pas été poursuivi depuis.

Le texte prévoyait ainsi de supprimer la condition réservant l'exemption pour faible attractivité aux communes situées hors d'une agglomération de plus de 30 000 habitants. Actuellement, seules 460 des 2 203 communes assujetties à l'article 55 (celles hors d'une agglomération de plus de 30 000 habitants) peuvent invoquer ce motif, sous réserve de démontrer par ailleurs leur isolement. **Sa suppression ouvrirait cette possibilité à l'ensemble du périmètre SRU :** les 1 743 communes restantes, aujourd'hui écartées d'office par la seule taille de leur agglomération, pourraient à leur tour tenter de s'en prévaloir⁽²⁾. Des communes appartenant à de grandes agglomérations pourraient ainsi être exemptées, alors même que les besoins en logements sociaux peuvent y demeurer élevés.

Le Haut Comité considère que ce seuil constitue un garde-fou important. Le critère de la faible attractivité a vocation à répondre à la situation particulière de communes isolées, et non à permettre le retrait du dispositif de communes appartenant à des territoires pleinement intégrés aux dynamiques urbaines et métropolitaines. **Sa suppression augmenterait le nombre de communes susceptibles d'être exemptées, y compris dans des territoires où les besoins en logement social demeurent élevés, et créerait un risque d'effet d'aubaine.**

1.3 Un seuil de tension relevé pour neutraliser la portée du taux de 25 %

Le classement des communes et EPCI entre le taux de 20 % et celui de 25 % repose sur un seuil de tension. Plus ce seuil est fixé haut, plus il faut une tension marquée pour qu'un territoire relève du taux de 25 %. Pour mettre en œuvre cette distinction, un décret fixe, au moins au début de chaque période triennale, la liste des agglomérations et des EPCI relevant du taux de 20 %.

Le mode de calcul de ce seuil a été modifié à plusieurs reprises depuis l'instauration de cette distinction en 2013 par la loi Duflot. Dans un premier temps, l'appréciation des besoins reposait sur un indicateur composite associant la pression de la demande, la vacance du parc social et les difficultés d'accès au logement des ménages modestes. **En 2017, ce calcul a été simplifié.** L'indicateur composite a été remplacé par un ratio unique entre le nombre de demandes de logement social et le nombre d'emménagements annuels dans le parc social, hors mutations internes. Le seuil permettant le maintien du taux de 20 % a été fixé à quatre demandes pour un emménagement. Un seuil de trois demandes s'appliquait toutefois aux agglomérations soumises à la taxe sur les logements vacants. Ces valeurs ont été reconduites et un premier assouplissement de la règle elle-même est intervenu pour la période triennale 2020-2022. Si le seuil général de quatre demandes a été maintenu, le seuil particulier de trois applicable aux agglomérations soumises à la taxe sur les logements vacants a été supprimé. Les territoires dont le ratio était compris entre trois et quatre ont ainsi pu relever du taux de 20 %.

⁽¹⁾ Décret n° 2026-38 du 29 janvier 2026 fixant la liste des communes exemptées de l'application des dispositions de l'article L. 302-5 du code de la construction et de l'habitation au titre de la période triennale 2026-2028 (JORF du 30 janvier 2026).

⁽²⁾ Traitement statistique du Haut Comité pour le droit au logement à partir des données du ministère (jeu de données « Communes et inventaire SRU », périmètre au 1^{er} janvier 2026) et de l'Insee (Base des unités urbaines 2020, géographie au 1^{er} janvier 2026).



Le décret du 29 janvier 2026 marque une rupture plus profonde⁽¹⁾. Pour la première fois depuis la simplification opérée en 2017, le seuil général est relevé, passant de quatre à 5,5 demandes pour un emménagement. **Cette décision intervient alors que le nombre de demandes de logement social atteint un niveau inédit et que la tension s'est accrue dans de nombreux territoires.** Le Conseil national de l'habitat a d'ailleurs rejeté le projet de décret par 20 voix contre 12⁽²⁾. **Pour le Haut Comité, ce relèvement ne procède pas d'un simple ajustement statistique ; il a pour effet d'empêcher que la hausse de la demande ne fasse basculer davantage de communes vers le taux de 25 %,** alors même que ce taux avait été voté par le Parlement en 2013 pour répondre à une aggravation des besoins les territoires les plus tendus.

L'annexe du décret maintient ainsi 87 agglomérations et 144 EPCI au taux de 20 %⁽³⁾. Tous n'en retirent pas immédiatement un avantage, notamment lorsque les communes concernées disposent déjà de plus de 25 % de logements sociaux. **L'effet du relèvement demeure néanmoins considérable : si le seuil de quatre avait été conservé, 33 agglomérations et 55 intercommunalités supplémentaires auraient relevé du taux de 25 %. Vingt-sept agglomérations dont le ratio dépasse désormais quatre évitent ainsi le relèvement de leur objectif, tandis que six autres voient celui-ci ramené de 25 % à 20 %.**

TOULOUSE : DES BESOINS IMMENSES MAIS UNE OBLIGATION DE RATTRAPAGE RÉDUITE

Le cas toulousain illustre les effets concrets du relèvement du seuil décidé en 2026. Le ratio retenu par le décret atteint 4,40 demandes pour un emménagement dans l'agglomération de Toulouse. Avec le seuil de quatre applicable auparavant, ce niveau aurait conduit à l'application du taux de 25 %. Le nouveau seuil, fixé à 5,5, maintient au contraire le territoire parmi ceux relevant du taux de 20 %.

Cette évolution intervient alors que les besoins en logement social se sont fortement accrus sur le territoire toulousain. Selon la Chambre régionale des comptes Occitanie, le nombre de demandeurs dans la Grande agglomération toulousaine est passé de 41 770 en 2019 à 54 786 en 2024,

soit une hausse de 31,2 % en cinq ans. Toulouse Métropole concentre à elle seule 46 147 demandes en 2024.

Cette hausse se poursuit malgré un effort de production important. Les EPCI s'étaient fixé un objectif d'environ 3 000 logements sociaux par an et cet objectif a globalement été atteint. Entre 2019 et 2023, 16 503 logements sociaux ont été produits, soit 3 301 par an en moyenne, dont 78 % sur Toulouse Métropole. La Chambre constate néanmoins que la production ne suit pas la progression de la demande : le territoire est passé de près de trois demandes pour une attribution en 2019 à près de cinq en 2023. La tension est également renforcée par la diminution de la mobilité

dans le parc : le taux de rotation est passé de 8,2 % en 2019 à 6,9 % en 2023. Sur Toulouse Métropole, l'indice de pression calculé par la Chambre atteint 4,9 demandes pour une attribution en 2023, contre 2,8 en 2019.

Le cas toulousain met ainsi en évidence le paradoxe du nouveau seuil : alors que la demande augmente nettement plus vite que l'offre disponible, le décret conduit à maintenir le territoire au taux de 20 %, là où la règle antérieure aurait imposé un objectif de 25 %.

SOURCE : Décret n° 2026-43 du 29 janvier 2026 ; Chambre régionale des comptes Occitanie, « L'accès au logement social dans la Grande agglomération toulousaine », exercices 2019 à 2024.

Les difficultés foncières invoquées ne sauraient justifier une modification du seuil de tension. Ce ratio a pour fonction de mesurer l'intensité des besoins, non les capacités foncières des communes à y répondre. **Les contraintes de construction peuvent appeler un accompagnement renforcé, la mobilisation de nouveaux outils de production ou, dans les conditions prévues par la loi, une adaptation temporaire de la trajectoire de rattrapage. Elles ne peuvent conduire à minorer la demande constatée ni à abaisser l'objectif final.**

⁽¹⁾ Décret n° 2026-43 du 29 janvier 2026 fixant les valeurs des seuils des ratios mentionnés aux II et III de l'article R. 302-14 du code de la construction et de l'habitation pour la période triennale 2026-2028 (JORF du 31 janvier 2026).

⁽²⁾ Avis du Conseil national de l'habitat du 18 décembre 2025.

⁽³⁾ Décret n° 2026-43 du 29 janvier 2026 fixant les valeurs des seuils des ratios mentionnés aux II et III de l'article R. 302-14 du code de la construction et de l'habitation pour la période triennale 2026-2028 (JORF du 31 janvier 2026).



Pour le Haut Comité, ce relèvement affaiblit directement l'article 55. Il réduit l'objectif légal de cinq points dans les territoires concernés, fait sortir du déficit des communes à 20-25 % de logements sociaux, et allège d'autant le nombre de logements manquants, le prélèvement annuel et les obligations triennales des communes qui restent déficitaires. Cela intervient alors même que la demande s'aggrave. **Le Haut Comité demande le retour au seuil de quatre demandes pour un emménagement.**

1.4 Une trajectoire de rattrapage de moins en moins obligatoire

Comme exposé dans la première partie, **la portée de l'article 55 repose sur l'articulation entre un taux minimal de logements sociaux et une obligation de rattrapage pour les communes déficitaires.** La loi du 21 février 2022 dite « 3DS » a pérennisé ce mécanisme au-delà de 2025, en supprimant l'échéance nationale jusque-là prévue au profit de périodes triennales successives. À chacune d'elles, la commune doit résorber une part de son déficit, déterminée en fonction de l'écart qui la sépare du taux légal.

Dans le même temps, la loi 3DS a assoupli les modalités de mise en œuvre de cette obligation. Elle a notamment permis d'abaisser temporairement les objectifs dans le cadre d'un contrat de mixité sociale (CMS) et d'en mutualiser une partie à l'échelle intercommunale..

Créés en 2015 par une instruction du Gouvernement, les CMS étaient initialement conçus comme des outils d'accompagnement des communes carencées. Ils permettaient à l'État et à la commune d'identifier les difficultés rencontrées et de préciser leurs engagements en matière de foncier, d'urbanisme, de programmation et de financement. Dépourvus de base législative, ils ne disposaient pas, à eux seuls, d'un fondement permettant d'abaisser les objectifs fixés par la loi. La loi 3DS les a inscrits dans la loi et a étendu leur fonction. Conclu pour trois ans renouvelables entre l'État, la commune et son intercommunalité, le CMS peut désormais fixer un objectif inférieur à celui prévu par le droit commun. **Le CMS ne modifie pas le taux légal de 20 % ou de 25 %, mais il peut abaisser temporairement l'effort demandé à la commune pour s'en rapprocher.** Cet abaissement demeure encadré par des planchers fixés en fonction de la distance qui sépare la commune du taux légal. Sauf dérogation accordée aux communes de moins de 5 000 habitants ou à celles dont 30 à 50 % du territoire urbanisé est inconstructible, il ne peut être appliqué pendant plus de trois périodes triennales consécutives.

▼ **TABLEAUX 7 : MODALITÉS DU RATTRAPAGE TRIENNAL DU DÉFICIT EN LOGEMENTS SOCIAUX DEPUIS LA LOI « 3DS »**

Situation de la commune au regard du taux légal	Objectif triennal de droit commun	Objectif minimal en cas de CMS abaissant
Écart supérieur à quatre points par rapport au taux légal ⁽¹⁾	33 % du déficit	25 % du déficit
Écart compris entre deux et quatre points par rapport au taux légal ⁽²⁾	50 % du déficit	40 % du déficit
Écart inférieur à deux points par rapport au taux légal ⁽³⁾	100 % du déficit	80 % du déficit
Première période triennale complète suivant l'entrée dans le dispositif SRU	15 % du déficit	–
Deuxième période triennale suivant l'entrée dans le dispositif SRU	25 % du déficit	–

⁽¹⁾ Soit un taux SRU inférieur à 16 % pour un objectif légal de 20 %, ou inférieur à 21 % pour un objectif légal de 25 %.

⁽²⁾ Soit un taux SRU compris entre 16 % et 18 % pour un objectif légal de 20 %, ou entre 21 % et 23 % pour un objectif légal de 25 %.

⁽³⁾ Soit un taux SRU supérieur à 18 % pour un objectif légal de 20 %, ou supérieur à 23 % pour un objectif légal de 25 %.



La loi 3DS permet également une mutualisation intercommunale des objectifs. Une commune déficitaire peut réduire son propre effort lorsqu'une autre commune du même EPCI accepte de prendre en charge une part supplémentaire de la production. Cette possibilité demeure encadrée. L'effort total des communes concernées ne peut être inférieur à la somme de leurs objectifs légaux, chaque commune doit conserver au moins la moitié de son objectif initial et l'abaissement ne peut excéder deux périodes triennales consécutives. L'EPCI doit être couvert par un programme local de l'habitat ou par un document exécutoire en tenant lieu, et la Commission nationale SRU doit être consultée.

Les contrats de mixité sociale occupent déjà une place importante dans la mise en œuvre de l'article 55, en particulier pour accompagner les communes carencées et adapter leurs objectifs. À la fin du mois de juin 2025, 524 communes avaient manifesté leur intérêt pour cette démarche, 384 contrats avaient été signés et 12 étaient en cours de signature. **Ces contrats concernaient 142 communes⁽¹⁾ carencées, soit 42 % des 341 communes placées en carence. Plus de la moitié des CMS signés, soit 209 contrats, prévoyaient un abaissement des objectifs de rattrapage ; parmi eux, 88 concernaient des communes carencées.** La possibilité de mutualiser les objectifs demeurerait très peu utilisée : un seul CMS intercommunal l'avait mise en œuvre, pour dix communes dont aucune n'était carencée.

Selon les premiers retours d'expérience recueillis par la DHUP, les CMS produisent également des effets opérationnels positifs. Ils ont permis de structurer le dialogue entre l'État, les communes et les intercommunalités, de renforcer les partenariats avec les établissements publics fonciers (EPF) et les bailleurs sociaux et d'obtenir des engagements en matière de mobilisation du foncier et de programmation du logement social⁽²⁾.

Le Haut Comité ne conteste ni le principe du contrat de mixité sociale ni, par principe, les adaptations qu'il peut comporter, dès lors qu'elles demeurent temporaires, justifiées et encadrées. Il considère en revanche que l'abaissement d'un objectif national de rattrapage ne devrait pouvoir être décidé par la seule négociation entre le préfet et la commune.

L'absence de saisine de la Commission nationale SRU constitue à cet égard la principale faiblesse du dispositif actuel. Contrairement à la mutualisation intercommunale, la conclusion d'un CMS abaissant l'objectif de rattrapage n'est pas soumise à l'avis de l'instance nationale chargée de veiller à une application homogène de l'article 55. Une dérogation à la trajectoire de droit commun peut ainsi être accordée sans contrôle national collégial.

Les orientations adoptées par le Sénat lors de l'examen de la proposition de loi CHOC tendaient à approfondir l'ouverture de la trajectoire de rattrapage à la négociation. Pour les contrats de mixité sociale permettant d'abaisser les objectifs communaux, le texte adopté en première lecture supprimait les planchers de rattrapage ainsi que la limitation à trois périodes triennales qui encadrent aujourd'hui cette possibilité.

Le contrat pourrait fixer un objectif inférieur au droit commun sans respecter les planchers de 25 %, 40 % et 80 %. À chaque renouvellement, la commune et le préfet pourraient négocier un nouvel objectif

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

⁽²⁾ *Ibid.*



réduit, sans qu'aucun minimum légal ne garantisse l'ampleur de l'effort demandé. **Pour le Haut Comité, cette évolution ne constituerait pas un simple assouplissement supplémentaire, elle modifierait la nature même de l'obligation de rattrapage.**

Il ne s'agirait plus d'adapter temporairement une trajectoire dans les limites fixées par la loi. L'effort demandé pourrait être renégocié de manière répétée, sans plancher national ni limite de durée. **Une commune pourrait ainsi respecter formellement les objectifs réduits inscrits dans ses contrats successifs tout en demeurant durablement éloignée du taux légal.** Les taux de 20 % et de 25 % subsisteraient dans la loi mais, pour les communes couvertes par un CMS abaissant, aucune trajectoire minimale ne garantirait plus qu'elles s'en rapprochent effectivement.

L'atteinte du taux légal ne dépendrait ainsi plus que des seuls engagements négociés, contrat après contrat. La trajectoire deviendrait continuellement renégociable, au risque d'entériner le retard plutôt que d'en organiser la résorption.

Le Haut Comité appelle à préserver strictement les garanties qui encadrent cette possibilité d'adaptation. Les planchers légaux et la limitation dans le temps de l'abaissement doivent impérativement être maintenus. Tout CMS prévoyant un objectif inférieur au droit commun devrait, en outre, être soumis à l'avis conforme de la Commission nationale SRU. **Le contrat doit organiser la mise en œuvre de la loi et donner aux communes les moyens de respecter leurs obligations, non permettre d'en renégocier durablement la portée.**

Cette orientation est d'autant plus préoccupante qu'elle s'accompagne de propositions tendant à supprimer la Commission nationale SRU et à réduire plus largement les moyens de contrôle et d'intervention de l'État.

1.5. Des pouvoirs de contrôle et d'intervention de l'État progressivement réduits

Comme l'a montré la première partie, l'effectivité de l'article 55 repose sur la capacité de l'État à contrôler le respect des objectifs de rattrapage et à intervenir lorsqu'ils ne le sont pas. **Or, chacun des leviers dont dispose l'État a déjà été réduit, ou est aujourd'hui menacé de l'être alors même que ces pouvoirs ne s'exercent déjà qu'à l'égard d'un noyau restreint de communes durablement récalcitrantes.**

1.5.1 Une carence réservée à un noyau de communes récalcitrantes

Le constat de carence n'est pas la conséquence automatique du non-respect des objectifs triennaux. Il 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 ainsi que des projets engagés.

Les résultats de la période triennale 2020-2022 en témoignent. **Parmi les 711 communes qui n'avaient pas atteint leurs objectifs, 341 ont été déclarées carencées par les préfets ; 370 communes, soit un peu plus de la moitié, ne l'ont donc pas été ⁽¹⁾.**

⁽¹⁾ 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.



▼ **TABLEAU 8 : ÉVOLUTION DU BILAN TRIENNAL DE L'APPLICATION DE L'ARTICLE 55 DE LA LOI SRU ENTRE LES PÉRIODES 2017-2019 ET 2020-2022**

	Bilan 2017-2019	Bilan 2020-2022
Nombre de communes soumises au bilan triennal	1035	1022
Nombre de communes n'atteignant pas les objectifs	550 (53 % des communes soumises)	711 (70 % des communes soumises)
Nombre de communes carencées	280 (27 % des communes soumises)	341 (33 % des communes soumises)
Part des communes carencées parmi celles n'atteignant pas leurs objectifs	51 %	48 %

SOURCE : Ministère de la Transition écologique et de la Cohésion des territoires.

▼ **TABLEAU 9 : BILAN TRIENNAL 2020-2022 DE L'ARTICLE 55 DE LA LOI SRU PAR RÉGION**

Région	Nombre de communes soumises à bilan	Nombre de communes n'ayant pas atteint leurs objectifs (quantitatifs et qualitatifs)	Nombre de communes carencées (au 31 décembre 2023)
Auvergne-Rhône-Alpes	126	94	55
Bourgogne-Franche-Comté	4	4	1
Bretagne	41	23	9
Centre-Val de Loire	23	13	2
Corse	3	3	1
Grand-Est	44	21	10
Guadeloupe	10	10	1
Hauts de France	57	28	12
Île-de-France	229	123	67
La Réunion	10	8	2
Martinique	11	11	1
Normandie	11	4	1
Nouvelle Aquitaine	113	83	27
Occitanie	131	98	47
Pays de la Loire	44	31	10
Provence-Alpes-Côte d'Azur	165	157	95
Total	1 022	711	341

SOURCE : Ministère de la Transition écologique et de la Cohésion des territoires.

Les préfets réservent en outre la carence aux situations les plus caractérisées : 58 % des communes carencées avaient réalisé moins de 25 % de leur objectif, et la quasi-totalité moins de la moitié. Une seule commune a été carencée alors qu'elle avait atteint son objectif quantitatif, en raison d'un déséquilibre marqué dans la nature des logements produits (75 % de PLS pour seulement 3 % de PLAI). Ce cas reste pourtant loin d'être isolé puisque sur le bilan 2020-2022, 73 communes ont atteint leur objectif quantitatif sans respecter leurs objectifs qualitatifs. ⁽¹⁾

Cette situation est également souvent durable : une mission d'inspection ⁽²⁾ relevait déjà en 2016 qu'environ 20 % des communes carencées l'étaient sans discontinuer depuis 2002, signe que la carence ne frappe pas des retards ponctuels, mais un noyau de communes installées dans le non-respect de leurs obligations. Cette persistance se vérifie également sur la période la plus récente. Sur les 719 communes n'ayant pas atteint leurs objectifs à l'issue du bilan triennal 2020-2022, 250 avaient

⁽¹⁾ Ministère de la Transition écologique et de la Cohésion des territoires (DHUP), *Bilan triennal 2020-2022 de l'article 55 de la loi SRU*.

⁽²⁾ CGEDD, *Expertise de l'application de l'article 55 de la loi SRU*, rapport n° 010304-02, avril 2016, p. 20.



déjà été carencées au titre du bilan précédent (2017-2019). Parmi elles, 38 communes disposaient de moins de 10 % de logements sociaux et n'avaient assuré que moins de 10 % de l'objectif quantitatif qui leur était individuellement assigné.

Loin de pénaliser l'ensemble des communes en difficulté, la carence vise donc prioritairement celles qui persistent, année après année, à ne pas respecter leurs obligations, sans que cette insuffisance puisse s'expliquer par les seules contraintes rencontrées.

1.5.2 Un prélèvement déjà modulé, dont le plancher de majoration est aujourd'hui remis en cause

Le prélèvement est une contribution financière annuelle applicable aux communes déficitaires, qu'elles soient carencées ou non. Il est calculé à hauteur de 25 % du potentiel fiscal par habitant, multiplié par le nombre de logements sociaux manquants par rapport au taux légal. Il ne peut excéder 5 % des dépenses réelles de fonctionnement (DRF) de la commune. En cas de carence, le prélèvement peut être majoré ; son plafond reste fixé à 5 % des DRF, mais peut être porté à 7,5 % pour les communes dont le potentiel fiscal par habitant est supérieur ou égal à 150 % du potentiel fiscal médian des communes soumises au prélèvement.

Plusieurs mécanismes réduisent ou neutralisent le prélèvement SRU : exonération de certaines communes bénéficiant de la dotation de solidarité urbaine ou de la troisième fraction de la dotation de solidarité rurale, franchise de trois ans pour les communes nouvellement soumises au dispositif, déduction de dépenses engagées en faveur du logement social et absence de prélèvement lorsque son montant est inférieur à 4 000 euros. **Au total, sur 1 140 communes déficitaires, seules 684 acquittent effectivement un prélèvement, soit 60 %. Les autres n'en acquittent aucun en raison de l'un ou de plusieurs de ces mécanismes, sans que les données disponibles permettent d'en distinguer précisément le poids respectif.** ⁽¹⁾

Depuis la loi « 3DS », la majoration est également encadrée par un plancher : son taux ne peut être inférieur au rapport entre le nombre de logements sociaux non réalisés et l'objectif total assigné à la commune. Le préfet conserve la possibilité de fixer une majoration plus élevée, dans les limites prévues par la loi.

▼ **TABLEAU 10 : PLAFONDS ET TAUX MINIMAL DE MAJORATION DU PRÉLÈVEMENT SRU**

Mécanisme	Communes concernées	Niveau
Plafond de droit commun	Communes déficitaires, carencées ou non	5 % des dépenses réelles de fonctionnement (DRF)
Plafond majoré des DRF	Communes carencées dont le potentiel fiscal par habitant est ≥ 150 % du potentiel fiscal médian des communes soumises au prélèvement	7,5 % des DRF
Plafond du prélèvement majoré	Communes carencées	5 fois le prélèvement de droit commun
Taux minimal de majoration	Communes carencées	Nombre de logements sociaux non réalisés / objectif triennal total

SOURCE : Articles L. 302-7 et L. 302-9-1 du Code de la construction et de l'habitation

L'instauration de ce plancher a contribué à relever le niveau des majorations prononcées. Entre les bilans triennaux 2017-2019 et 2020-2022, le taux moyen de majoration est ainsi passé de 87 % à 127 % ⁽²⁾. Cette évolution tient à la fois à l'introduction du plancher par la loi 3DS et à une plus grande fermeté des préfets à l'égard des communes déjà plusieurs fois carencées.

⁽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.



La répartition des majorations s'est également nettement déplacée vers des taux plus élevés : les majorations inférieures ou égales à 50 %, auparavant nombreuses, sont devenues marginales, tandis que celles supérieures à 100 % ont progressé. Le plancher a ainsi réduit la possibilité de fixer des majorations très faibles une fois la carence prononcée, sans supprimer la marge d'appréciation du préfet au-delà de ce minimum.

C'est pourtant précisément ce plancher que les orientations adoptées par le Sénat lors de l'examen de la proposition de loi CHOC prévoyaient de supprimer. Le préfet conserverait la possibilité de majorer le prélèvement, mais sans être tenu de respecter un niveau minimal fixé par la loi. Le montant de la majoration dépendrait alors davantage de son appréciation au cas par cas, au risque de réintroduire les écarts observés avant l'instauration du plancher. **Le Haut Comité considère indispensable de maintenir ce seuil minimal. Il garantit qu'une commune déclarée carencée fasse l'objet d'une majoration financière d'un niveau au moins proportionné à l'écart entre ses réalisations et ses objectifs.**

1.5.3 Des pouvoirs de substitution efficaces mais inutilisés, fragilisés, voire déjà supprimés

Le constat de carence entraîne la reprise par le préfet du droit de préemption urbain et peut s'accompagner du transfert de l'instruction et de la délivrance de certaines autorisations d'urbanisme. Sur les 336 communes carencées pour lesquelles l'information était disponible au titre de la période 2020-2022, 112 ont fait l'objet d'une reprise des autorisations d'urbanisme ⁽¹⁾.

Ce pouvoir demeure peu mobilisé, mais l'expérience conduite dans le Rhône montre qu'il produit des effets significatifs lorsqu'il est effectivement exercé. Depuis le 1^{er} janvier 2024, l'État y assure la délivrance des permis de construire de logements collectifs dans sept communes ayant réalisé moins de 33 % de leurs objectifs 2020-2022. **Les perspectives d'agrément de logements sociaux y sont passées de 108 en 2023 à 274 fin 2024, soit un résultat multiplié par 2,5, dont 67 % issus de permis instruits par l'État** ⁽²⁾. La direction départementale des territoires estimait que ces communes pourraient atteindre près de 80 % de leur objectif pour 2023-2025, contre 22 % lors du bilan précédent.

Les orientations validées par le Sénat dans le cadre de la proposition de loi CHOC prévoyaient pourtant de supprimer la reprise du droit de préemption urbain par le préfet ainsi que la possibilité de lui confier la délivrance de certaines autorisations d'urbanisme. Elles prévoyaient également de supprimer la possibilité, pour le préfet, de conclure avec un organisme une convention destinée à construire ou à acquérir directement les logements sociaux manquants lorsque la commune carencée n'y parvient pas elle-même.

Le Haut Comité considère indispensable de préserver ces pouvoirs de substitution. L'exemple du Rhône, unique en son genre, ne permet certes pas à lui seul de généraliser l'effet de la mesure ; il illustre néanmoins concrètement ce que permettent des pouvoirs de substitution effectivement mobilisés, et donc ce que coûterait leur suppression. **La faible mobilisation de ces pouvoirs de substitution est parfois présentée comme la preuve de leur inutilité. Elle tient pourtant largement à l'insuffisance des moyens dont disposent les services déconcentrés pour les exercer :** la Cour des comptes

⁽¹⁾ 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.

⁽²⁾ DDT du Rhône, citée par AEF info, *SRU : la reprise des permis de construire dans les communes très carencées fait ses preuves, selon la DDT du Rhône*, 3 janvier 2025 ; voir aussi Lyon Capitale, *Logements sociaux dans le Rhône : quel bilan après la reprise de la compétence des permis de construire par l'État ?*, 27 décembre 2024.



a relevé que les préfets et les directions départementales des territoires n'étaient pas outillés pour reprendre les prérogatives des maires, ne disposant plus des effectifs nécessaires, qui ont également perdu en compétence ⁽¹⁾.

Le Haut Comité considère que cette insuffisance de moyens ne saurait justifier la suppression d'une prérogative ; elle devrait au contraire conduire à renforcer les capacités d'intervention des services de l'État, et non à les priver des outils correspondants.

Un autre pouvoir de substitution a, quant à lui, déjà disparu : la loi « 3DS » du 21 février 2022 a supprimé le transfert au préfet des droits de réservation détenus par la commune sur les logements sociaux, qui permettait à l'État d'intervenir directement sur les attributions afin de favoriser le logement des ménages reconnus prioritaires au titre du droit au logement opposable (DALO) ainsi que les ménages prioritaires dans les communes carencées.

L'intermédiation locative constitue un levier de substitution inutilisé. L'article L.302-7 du code de la construction et de l'habitation prévoit que, lorsqu'une commune est reconnue en situation de carence au titre de la loi SRU, le préfet peut conclure une convention avec un ou plusieurs organismes agréés pour mettre en œuvre un dispositif d'intermédiation locative sur son territoire, avec participation financière obligatoire de la commune (jusqu'à 10 000 euros par logement par an en IDF et PACA, 5 000 euros ailleurs), déductible du prélèvement SRU. **Le Haut Comité constate, dans son rapport consacré à l'intermédiation locative, que ce levier demeure très peu mobilisé, voire pas du tout, alors qu'il constitue un outil de rééquilibrage territorial et un moyen concret d'impliquer les communes carencées dans la mise à disposition de logements à vocation sociale.** ⁽²⁾

1.5.4 Une Commission nationale SRU marginalisée avant d'être menacée de suppression

La cohérence nationale de l'article 55 repose également sur l'intervention de la Commission nationale SRU. Celle-ci rend notamment des avis sur les demandes d'exemption et sur les projets de carence ou les décisions de ne pas prononcer la carence. **Elle contribue ainsi à harmoniser l'application de la loi et à limiter les écarts d'appréciation entre les territoires.**

QUI SIÈGE À LA COMMISSION NATIONALE SRU ?

La composition de la Commission nationale SRU est fixée par l'article L. 302-9-1-1 du code de la construction et de l'habitation ⁽³⁾. Elle associe notamment :

- ▶ Deux députés et deux sénateurs ;
- ▶ Un membre de la juridiction administrative ;
- ▶ Un magistrat de la Cour des comptes ou des chambres

régionales des comptes ;

- ▶ Un membre de l'Inspection générale de l'environnement et du développement durable ;
- ▶ Des représentants des associations nationales d'élus locaux ;
- ▶ Des représentants du secteur du logement social ;
- ▶ Un représentant du Haut Comité

pour le droit au logement ;

- ▶ Des représentants des associations intervenant dans le champ du logement des personnes défavorisées.

Sa composition est fixée par arrêté ministériel au début de chaque mandat. La liste nominative des membres actuellement en fonction figure en annexe.

⁽¹⁾ Cour des comptes, *L'application de l'article 55 de la loi SRU*, rapport remis à la commission des finances du Sénat, mars 2021.

⁽²⁾ Haut Comité pour le droit au logement, *L'intermédiation locative : derrière une appellation technocratique, un outil puissant d'accès au logement*, novembre 2025.

⁽³⁾ Article L. 302-9-1-1 du code de la construction et de l'habitation.



Cette fonction est d'autant plus importante que l'article 55 impose une obligation nationale dont la mise en œuvre dépend largement de décisions préfectorales prises au terme d'une appréciation locale. **La Commission ne se substitue ni au préfet ni au ministre.** Elle apporte un examen collégial et permet d'identifier les situations dans lesquelles les décisions envisagées s'écartent des critères ou des orientations nationales.

L'exercice d'exemption conduit pour la période 2026-2028 témoigne toutefois d'une prise en compte plus limitée des avis de la Commission. Sur les 162 avis rendus à l'automne 2025, 20 différaient des positions exprimées par les préfets. Dans chacun de ces cas, le préfet s'était prononcé en faveur de l'exemption, tandis que la Commission estimait celle-ci injustifiée. Deux de ces vingt divergences concernaient toutefois des communes légalement éligibles à l'exemption, pour lesquelles le ministre ne disposait d'aucune marge d'appréciation. Dans les 18 autres cas, le choix finalement retenu a correspondu à la position proposée par le préfet. À titre de comparaison, pour la période triennale précédente (2023-2025), l'avis de la Commission avait été retenu dans plus d'un quart des désaccords comparables⁽¹⁾.

Cette évolution s'accompagne d'une remise en cause plus explicite de la fonction même de la Commission. **Elle repose notamment sur l'idée selon laquelle la Commission nationale SRU n'aurait pas vocation à contredire l'appréciation portée localement par les préfets.** La possibilité d'une divergence constitue pourtant la raison d'être d'une instance nationale d'harmonisation. Si son avis devait nécessairement rejoindre celui du préfet, son intervention perdrait l'essentiel de sa portée.

La suppression de la Commission nationale SRU figure elle aussi parmi les orientations validées par le Sénat lors de l'examen de la proposition de loi CHOC, au motif qu'elle « s'intercale entre l'État et les élus locaux et conduit à imposer des décisions nationales contre des accords locaux ».

Le Haut Comité considère indispensable de maintenir la Commission nationale SRU. La Commission nationale SRU doit être maintenue et ses avis doivent continuer à éclairer les décisions prises en matière d'exemption, de carence et d'adaptation des objectifs. Son rôle apparaît même appelé à se renforcer à mesure que se développent les possibilités de différenciation et de négociation locales.

2. Des objectifs qui ne reflètent plus l'ampleur ni la réalité des besoins

2.1. L'écart se creuse entre la demande et la production

La crise du logement a changé d'échelle depuis le renforcement de l'article 55 en 2013 et le relèvement à 25 % du taux légal applicable aux communes situées dans les territoires les plus tendus. Près de 1,7 million de demandes étaient alors enregistrées. Elles atteignaient 2,885 millions fin 2025, soit une augmentation de près de 70 %. Dans le même temps, la production de logements sociaux

⁽¹⁾ Analyse du Haut Comité pour le droit au logement, à partir des avis de la Commission nationale SRU concernant les exemptions pour la période triennale 2026-2028 (8 décembre 2025) et pour la période triennale 2023-2025 (26 juin 2023), et des décrets correspondants : décret n° 2026-38 du 29 janvier 2026 (JORF du 30 janvier 2026) et décret n° 2023-601 du 13 juillet 2023 (JORF du 14 juillet 2023).

n’a pas suivi cette progression. **Cette hausse de la demande s’observe dans de nombreux territoires, avec une intensité parfois très forte.** Entre 2018 et 2024, le nombre de demandes en cours pour une attribution annuelle est passé de 18,3 à 21,6 à Paris, de 8 à 15,2 à Marseille, de 5,2 à 10,7 à Lille et de 11,4 à 27,1 à Nice.

La progression de la part de logements sociaux ne s’est, par ailleurs, pas accompagnée d’une diminution de la pression de la demande. Ce constat concerne aussi bien des communes qui demeurent sous le taux légal que des communes qui l’ont déjà atteint ou dépassé.

▼ **TABLEAU 11 : TAUX SRU ET NOMBRE DE DEMANDES ACTIVES POUR UNE ATTRIBUTION ANNUELLE (2018-2024)**

Ville	Taux SRU 2018	Taux SRU 2024	Demandes actives / attribution 2018	Demandes actives / attribution 2024
Paris	21,1 %	23,1 %	18,3	21,6
Lyon	21,5 %	24,4 %	5,8	7,2
Marseille	21,0 %	21,8 %	8,0	15,2
Lille	> 25 %	> 25 %	5,2	10,7
Toulouse	21,6 %	22,6 %	3,9	6,6
Bordeaux	18,4 %	20,5 %	7,8	10,2
Nice	13,3 %	14,4 %	11,4	27,1
Nantes	26,5 %	30,0 %	5,6	8,7
Strasbourg	30,8 %	32,8 %	6,3	9,9
Rennes	29,3 %	31,7 %	5,0	8,7
Grenoble	23,4 %	25,1 %	4,2	7,3
Montpellier	24,1 %	25,1 %	8,2	12,4

SOURCE : SNE

À cette progression continue de la demande répond une production de logements sociaux en recul. Le nombre de logements sociaux agréés est tombé à 85 381 en 2024, son niveau le plus bas depuis 2005, contre une moyenne comprise entre 110 000 et 115 000 au cours des vingt dernières années ⁽¹⁾. La progression enregistrée en 2025 ne suffit pas à combler l’écart accumulé entre l’offre et la demande.

Ce décalage entre l’évolution des besoins et celle de la production doit être pris en compte dans l’appréciation des obligations fixées par l’article 55. Celui-ci n’a pas vocation à déterminer, à lui seul, le volume de logements sociaux à produire à l’échelle nationale. **Il fixe cependant la contribution minimale attendue des communes à l’effort de solidarité territoriale.** Le niveau du taux légal et le rythme de rattrapage imposé aux communes déficitaires ne peuvent donc être appréciés indépendamment de l’évolution des besoins.

C’est précisément ce raisonnement qui avait conduit le législateur à renforcer l’article 55 en 2013. Dans les territoires caractérisés par un déséquilibre important entre l’offre et la demande, le taux de logements sociaux avait été porté de 20 à 25 % ⁽²⁾. Ce relèvement augmentait le nombre de logements manquants au regard de l’article 55 et, par conséquent, l’effort de rattrapage demandé aux communes déficitaires. Le Gouvernement s’était parallèlement fixé un objectif national de production de 150 000 logements sociaux par an.

⁽¹⁾ Union sociale pour l’habitat, *La demande et les attributions de logement social à fin 2025*, juin 2026 ; Sénat, rapport d’information sur le Fonds national des aides à la pierre, juillet 2025.

⁽²⁾ Loi n° 2013-61 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.



Treize ans plus tard, les besoins sont sensiblement plus élevés. Selon une étude réalisée pour l'Union sociale pour l'habitat, environ 198 000 logements locatifs sociaux devraient être produits chaque année entre 2024 et 2040 pour répondre aux évolutions démographiques, aux transformations des ménages, au renouvellement du parc et à la demande déjà accumulée ⁽¹⁾. Cette estimation ne peut être directement transposée dans la loi SRU. Elle donne néanmoins la mesure de l'écart entre les besoins et le rythme actuel de production.

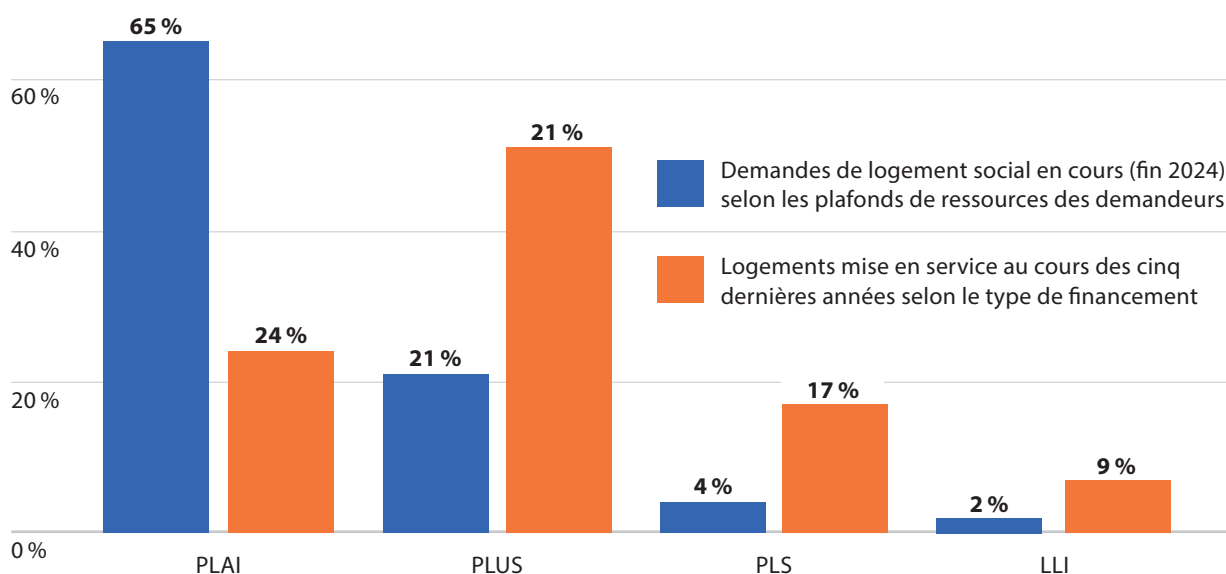
Pour le Haut Comité, l'aggravation des besoins qui avait justifié en 2013 le relèvement du taux légal de 20 à 25 % conduit ainsi à interroger à nouveau le niveau de l'objectif fixé dans les territoires les plus tendus.

2.2 Une réalisation de logements sociaux en décalage avec les ressources des demandeurs

L'insuffisance de l'offre ne tient pas seulement au nombre de logements produits. Elle concerne également leur niveau de loyer et leur accessibilité pour les ménages en attente d'un logement social.

Fin 2024, 65 % des demandeurs disposaient de ressources inférieures ou égales aux plafonds du PLAI. Or, sur les cinq dernières années, seuls 24 % des logements mis en service ont été financés en PLAI ⁽²⁾. À l'inverse, le logement locatif intermédiaire (LLI), qui ne concentre que 2 % des demandes actives, a représenté 7 % des logements mis en service sur la même période. **La majorité de la demande se concentre donc sur les ménages les plus modestes, tandis que la production demeure orientée vers des produits qui leur sont moins accessibles.**

▼ FIGURE 2 : ADÉQUATION ENTRE LA DEMANDE HLM ET LA PRODUCTION HLM



⁽¹⁾ Union sociale pour l'habitat, *Quels besoins en logements sociaux à l'horizon 2040 ?*, septembre 2023.

⁽²⁾ Système national d'enregistrement de la demande de logement social (SNE) ; Répertoire des logements locatifs des bailleurs sociaux (RPLS).



L'évolution récente des agréments dans les communes relevant de l'article 55 confirme ce décalage. En 2024, 11 310 logements ont été financés en PLAI, 10 890 en PLUS et 12 875 en PLS. Les PLS représentaient ainsi 36,7 % des agréments, contre 29,1 % en 2023 ⁽¹⁾. Ce chiffre interroge directement l'effectivité du plancher de 30 % de PLAI et du plafond de PLS institués par la loi Duflot dans la trajectoire de rattrapage.

Les travaux de l'Ancols font apparaître une évolution comparable sur une période plus longue. **Entre 2014 et 2023, le parc de logements présentant les niveaux de loyers les plus accessibles n'a progressé que de 4 %, contre 11 % pour l'ensemble du parc social. Les logements récemment mis en service présentent en outre un loyer médian supérieur d'environ 5 % à celui du parc existant.** Seuls 3 % des logements mis en service proposent un loyer inférieur à 5 euros par mètre carré ⁽²⁾.

Cette dilution qualitative se double d'une difficulté plus profonde, documentée par le Haut Comité dans un avis consacré au décrochage entre les plafonds de l'aide personnalisée au logement (APL) et les loyers du parc social ⁽³⁾ : en 2020, 51 % des logements financés en PLAI, pourtant destinés aux ménages les plus modestes, affichaient déjà un loyer supérieur au plafond retenu pour le calcul de l'APL, 79 % pour le PLUS et près de 88 % pour le PLS.

2.3 Une échelle communale et une assiette de calcul qui rendent imparfaitement compte des tensions territoriales

Le dispositif reste par ailleurs mal outillé pour rendre compte de deux réalités territoriales : les déséquilibres qui peuvent subsister à l'intérieur même des communes soumises à l'obligation et le poids des résidences secondaires dans certains marchés locaux.

2.3.1 Une échelle communale de l'obligation qui peut masquer d'importants déséquilibres internes

À Paris, Lyon et Marseille, le taux SRU est apprécié à l'échelle de l'ensemble de la commune, sans tenir compte de la répartition du logement social entre les arrondissements. Ces trois villes concentrent près de 229 000 demandes de logement social fin 2025, soit environ 8 % de la demande nationale ⁽⁴⁾.

Dans ces villes, la progression du taux global coexiste avec une concentration persistante du logement social dans certains arrondissements. À Paris, où le taux communal atteint 23,21 % au 1^{er} janvier 2025 ⁽⁵⁾, les écarts entre arrondissements demeurent considérables : le 19^e arrondissement compte 46 % de logements sociaux parmi ses résidences principales, le 13^e 43,8 % et le 20^e 43,6 %, quand le 7^e n'en compte que 2,7 %, le 6^e 3,7 % et le 8^e 3,9 % ⁽⁶⁾. À Marseille, où le taux communal s'établit à 21,81 % en 2024, la situation est comparable : sur les seize arrondissements de la ville, neuf affichent un taux

⁽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, *Dynamiques du logement social en France : évolutions majeures du parc sur 10 ans (2014-2023)*, d'après le Répertoire du parc locatif social (RPLS).

⁽³⁾ Haut Comité pour le droit au logement, *Avis relatif au décrochage entre les plafonds de l'aide personnalisée au logement (APL) et les loyers du parc social*, septembre 2026.

⁽⁴⁾ Système national d'enregistrement de la demande de logement social (SNE).

⁽⁵⁾ Ministère de la Transition écologique, jeu de données « Communes et inventaire SRU », data.gouv.fr, périmètre SRU au 1^{er} janvier 2026.

⁽⁶⁾ Apur, *Les chiffres du logement social à Paris, en 2024*, note n° 275, mai 2025.



inférieur à 20 % et cinq un taux supérieur à 30 %. Le 15^e arrondissement atteint 47,49 % de logements sociaux et le 14^e 45,08 %, contre 4,77 % pour le 6^e et 6,46 % pour le 7^e ⁽¹⁾. À Lyon, les données ne sont pas publiées à l'échelle de chaque arrondissement.

2.3.2 Une assiette de calcul qui minore l'effort dans les territoires comptant de nombreuses résidences secondaires

Une seconde limite tient au choix des résidences principales comme assiette du taux SRU. L'article 55 rapporte en effet le nombre de logements sociaux au nombre de résidences principales de la commune ⁽²⁾. Les résidences secondaires n'entrent donc pas dans le dénominateur utilisé pour déterminer le respect du taux légal.

Ce choix n'est pas neutre lorsque la structure du parc diffère fortement d'une commune à l'autre. **À parc de logements identique et pour un même nombre de logements sociaux, plus la part des résidences secondaires est importante, plus l'assiette servant au calcul du taux SRU est réduite.** L'objectif exprimé en nombre de logements sociaux est, par conséquent, moins élevé que si l'ensemble du parc était occupé à titre de résidence principale.

Pour la plupart des communes assujetties, cet effet demeure limité : en 2021, près de 2 000 comptaient moins de 10 % de résidences secondaires. **À l'inverse, 70 communes assujetties disposaient d'un parc composé à plus de 30 % de résidences secondaires ; les résidences principales n'y représentaient en moyenne qu'environ 48 % du parc total. La structure même de leur parc réduit ainsi l'assiette à partir de laquelle est déterminée leur obligation au titre de l'article 55 ⁽³⁾.**

Ces situations se rencontrent principalement dans des territoires touristiques, littoraux ou de montagne, marqués par une forte attractivité résidentielle et le développement des usages intermittents du logement. Parmi les 285 communes assujetties à l'article 55 identifiées comme touristiques selon la Direction générale des entreprises (DGE), les résidences secondaires représentaient 11 % du parc en 2021, contre 3 % dans les autres communes soumises à l'article 55 ⁽⁴⁾.

Ces écarts ne résultent pas seulement de structures résidentielles anciennes. Entre 1999 et 2021, 713 communes assujetties ont vu augmenter la part des résidences secondaires dans leur parc, dont 215 de plus de deux points et 30 de plus de cinq points.

Le rapport *Lutte contre l'attrition des résidences principales dans les zones touristiques en Corse et sur le territoire continental*, remis en 2022 par l'IGF, l'IGA et le CGEDD, avait déjà mis en évidence la particulière acuité des tensions sur le logement dans ces territoires. Parmi les communes touristiques étudiées par la mission et soumises à l'article 55, 113 étaient déficitaires en logements sociaux, dont 80 soumises à un prélèvement non nul et 62 déclarées carencées au titre du bilan triennal 2017-2019.

⁽¹⁾ Data Aix Marseille Provence, Observatoire habitat, *Taux de logement social au titre de la loi SRU depuis 2010*, millésime 2024, Marseille.

⁽²⁾ Article L. 302-5 du code de la construction et de l'habitation.

⁽³⁾ Haut Comité pour le droit au logement, traitement à partir de la liste des communes assujetties à l'article 55 au 1^{er} janvier 2024 publiée par le ministère chargé du logement et des données du recensement de la population de l'Insee.

⁽⁴⁾ Ibid.



L'évolution du parc résidentiel accentue cette limite. Entre 1999 et 2021, la part des résidences secondaires progresse peu à l'échelle de l'ensemble des communes étudiées, de 5,1 % à 6 %. Cette moyenne masque toutefois des évolutions plus marquées : 898 communes assujetties ont vu cette part augmenter, dont 185 de plus de deux points et 30 de plus de cinq points.⁽¹⁾

Dans les territoires concernés, le développement des résidences secondaires et des meublés touristiques réduit la part du parc occupée à titre de résidence principale. Lorsqu'il se traduit par la transformation de résidences principales en résidences secondaires ou en locations touristiques, il réduit également l'assiette de calcul de l'article 55. **À nombre de logements sociaux inchangé, le taux SRU peut alors augmenter sans qu'aucun logement social supplémentaire ait été produit.**

Il en résulte un paradoxe : les dynamiques qui renforcent les difficultés d'accès au logement permanent peuvent simultanément alléger l'effort de rattrapage demandé au titre de la loi SRU. **Deux évolutions peuvent dès lors être envisagées : intégrer tout ou partie des résidences secondaires et des locations touristiques dans l'assiette de calcul ou majorer les objectifs de production dans les communes où ils représentent une part importante du parc.**

3. Un contexte réellement dégradé, mais des marges de manœuvre trop souvent délaissées

3.1. Des conditions économiques et financières fortement dégradées

La production de logements sociaux subit directement la dégradation des conditions de construction et de financement. Dans son instruction du 30 avril 2026⁽²⁾, le Gouvernement rappelle que le secteur du bâtiment a notamment été confronté à une forte hausse du coût des matériaux (+ 10 % en 2023), à une pénurie de main-d'œuvre estimée à 200 000 postes vacants en 2025, à la hausse des taux d'intérêt ainsi qu'à une chute importante des ventes de logements neufs (- 30 %).

La hausse brutale du taux du livret A, passé de 0,75 % à 3 % entre janvier 2022 et février 2023, ainsi que les annulations de programmes immobiliers comportant une part de logements sociaux en vente en l'état futur d'achèvement (VEFA), ont également conduit les bailleurs sociaux à revoir leurs capacités d'investissement. Selon l'instruction, ces évolutions ont contribué à limiter la production de logements sociaux, « *notamment des logements les plus sociaux financés en PLAI et en PLUS* ».

Ces difficultés ne relèvent toutefois pas de la seule conjoncture. Elles résultent également de choix politiques qui ont conduit l'État, depuis plusieurs années, à réduire sa contribution au financement du logement social. La diminution des aides à la pierre et le transfert d'une part croissante de l'effort financier vers les bailleurs ont fragilisé un modèle déjà mis sous tension par l'augmentation du coût du foncier, de la construction et du crédit. Les conséquences en sont désormais manifestes : des opérations sont retardées ou abandonnées, la production recule et la réalisation de logements aux loyers véritablement accessibles devient toujours plus difficile.

⁽¹⁾ Ibid.

⁽²⁾ Instruction du Gouvernement du 30 avril 2026 relative aux conditions de réalisation du bilan triennal du dispositif de l'article 55 de la loi SRU et de la procédure de constat de carence au titre de la période 2023-2025.



Le Haut Comité a documenté cette évolution dans son avis consacré au décrochage entre les plafonds de l'aide personnalisée au logement (APL) et les loyers du parc social⁽¹⁾. La diminution du soutien public à la production renchérit le montant des loyers nécessaires à l'équilibre des opérations, tandis que la progression insuffisante des plafonds de l'APL réduit la part de ces loyers effectivement couverte par l'aide. **Sous l'effet de ce double mouvement, une proportion croissante des logements sociaux présente des loyers supérieurs aux plafonds pris en compte pour le calcul de l'APL, y compris parmi les logements récemment mis en service.**

Ce recul du financement public ne constitue pas une fatalité économique. Il procède d'arbitrages budgétaires qui peuvent, et doivent, être révisés.

3.2. Des contraintes locales réelles, mais des leviers encore trop peu mobilisés

Ces difficultés, réelles, ne doivent toutefois pas occulter l'existence de marges de manœuvre encore trop peu exploitées. La rareté et le coût du foncier, la complexité des opérations ainsi que les besoins d'équipements publics liés à l'accueil de nouveaux habitants constituent des obstacles réels à la production de logements sociaux. Ces difficultés sont particulièrement fortes dans les territoires tendus et peuvent ralentir les trajectoires de rattrapage.

Le suivi de l'application de l'article 55 conduit toutefois à distinguer les contraintes objectives des choix locaux d'aménagement. Lorsque des logements privés ou libres continuent d'être produits en nombre important, la rareté du foncier ne suffit pas à expliquer la faiblesse de la production sociale. La question porte alors sur la part réservée au logement social, et plus particulièrement aux logements accessibles aux ménages modestes, dans les opérations autorisées par la commune.

Ces contraintes ne rendent donc pas, dans la plupart des cas, les objectifs SRU impossibles à atteindre. Elles imposent en revanche d'inscrire l'effort dans la durée, d'adapter les modes de production et de mobiliser plus systématiquement les outils fonciers, réglementaires et financiers disponibles.

La production de logements sociaux ne repose pas uniquement sur la construction directe d'immeubles neufs par les bailleurs sociaux. Elle peut également s'appuyer sur l'acquisition-amélioration, la transformation de bâtiments existants, l'achat de logements en vente en l'état futur d'achèvement (VEFA), le conventionnement de logements privés avec l'Agence nationale de l'habitat (Anah) ou encore l'intermédiation locative. Ces dispositifs permettent de développer une offre sociale dans des tissus urbains déjà constitués, y compris lorsque le foncier disponible est rare et coûteux.

Le recours à la VEFA s'est d'ailleurs très fortement développé : en 2024, près des deux tiers (63 %) des logements sociaux neufs financés ont été acquis en VEFA auprès de promoteurs privés, contre 29 % en 2012⁽²⁾. **L'article 55 de la loi SRU garantit ainsi à la promotion privée et au secteur du BTP un plan de charge, y compris en période de crise dans le secteur privé. Des milliers d'emplois sont à la clé.**

La production sociale peut également prendre place dans des opérations de densification, de renouvellement urbain, de transformation de bureaux, de valorisation des friches ou de surélévation du bâti existant.

⁽¹⁾ Haut Comité pour le droit au logement, *Avis relatif au décrochage entre les plafonds de l'aide personnalisée au logement (APL) et les loyers du parc social*, septembre 2026.

⁽²⁾ Union Sociale pour l'Habitat, *Les Hlm en chiffres*, Repères n° 158, septembre 2025, données InfoSIAP/DHUP, France métropolitaine.



La sobriété foncière implique ainsi une évolution des modes de production davantage qu'un arrêt de la construction de logements sociaux.

L'objectif de zéro artificialisation nette (ZAN) ne fait donc pas obstacle, par principe, au respect des obligations prévues par l'article 55. L'instruction du Gouvernement du 30 avril 2026 rappelle que la lutte contre l'artificialisation des sols n'exonère pas les communes de leurs obligations SRU. Elle invite notamment à examiner leurs possibilités de densification, de valorisation des friches, de surélévation, d'acquisition-amélioration et d'évolution des typologies de logement.

Les communes disposent également de plusieurs outils pour orienter la production : servitudes de mixité sociale dans les plans locaux d'urbanisme, emplacements réservés, droit de préemption, conventions avec les établissements publics fonciers, dérogations de densité ou mobilisation du parc privé à vocation sociale. Comme l'illustre l'expérience du Rhône, où la reprise par le préfet de la délivrance des autorisations d'urbanisme a permis de multiplier par 2,5 les perspectives d'agrément de logements sociaux dans les communes concernées, la mobilisation effective des outils disponibles peut produire des résultats significatifs, y compris dans des territoires jusque-là en difficulté.

Les contraintes invoquées doivent donc être appréciées au regard de l'ensemble des leviers effectivement mobilisés. Une commune ne peut se prévaloir de ses seules difficultés de construction sans démontrer qu'elle a recherché les autres voies permettant de développer l'offre sociale.

3.3. Des stratégies locales d'évitement persistantes et une banalisation de la carence

Au-delà de ces marges de manœuvre insuffisamment mobilisées, certains écarts entre communes relèvent de choix locaux assumés, qui permettent de satisfaire formellement une partie des obligations sans contribuer pleinement à l'accueil des ménages modestes et au rééquilibrage territorial recherché par l'article 55. Une étude de la Fondation pour le logement des défavorisés montre qu'au-delà des contraintes réelles rencontrées par certaines communes, la volonté politique constitue un facteur déterminant dans les dynamiques de rattrapage⁽¹⁾.

Ces stratégies peuvent notamment porter sur la nature des logements produits. Dans certaines communes parmi les plus favorisées, la production peut se concentrer davantage sur les logements financés en PLS, les résidences étudiantes, les résidences seniors ou d'autres structures collectives spécifiques, tandis que les logements familiaux financés en PLAI ou en PLUS restent moins développés.. Ces opérations répondent à des besoins réels, mais leur mobilisation prédominante peut permettre de faire progresser le taux SRU sans diversifier dans les mêmes proportions les ménages accueillis. Une commune peut ainsi se rapprocher de son objectif quantitatif tout en limitant la portée sociale de l'effort accompli.

Certaines transformations du parc résidentiel peuvent également réduire l'effectivité de l'obligation. Le développement des résidences secondaires et des locations touristiques relève principalement de dynamiques de marché et ne constitue pas, en lui-même, une stratégie d'évitement. Les politiques locales peuvent toutefois favoriser, accompagner ou laisser se développer ces évolutions.

⁽¹⁾ Fondation pour le logement des défavorisés, *Les communes face à la loi SRU. Entre contraintes réelles et manque de volonté politique*, Les Cahiers du logement, avril 2024.



Ces stratégies locales s'inscrivent, plus largement, dans un contexte de banalisation du non-respect de la loi. Dans un nombre croissant de communes, la carence n'est plus seulement présentée comme la conséquence de difficultés rencontrées dans la réalisation des objectifs, mais comme une situation assumée. **Le prélèvement financier peut alors être considéré comme un coût budgétaire acceptable, voire comme le « prix à payer » pour ne pas développer davantage le parc de logements sociaux.**

Une telle approche détourne la signification du prélèvement, qui contribue au financement du logement social mais ne remplace ni l'objectif de rattrapage ni l'obligation d'atteindre le taux légal. Elle tend à transformer la carence, qui devrait conduire à une correction de la trajectoire communale et, le cas échéant, à une intervention renforcée de l'État, en une modalité ordinaire de gestion de l'obligation.

Le Haut Comité s'inquiète de la banalisation de telles positions dans le débat public. À l'occasion des élections municipales de 2026, certains candidats ⁽¹⁾ ont fait de la limitation de la production de logements sociaux, de l'acceptation des prélèvements ou de la recherche d'une exemption à la loi SRU des arguments de campagne. **25 ans après son adoption, le non-respect de la loi tend continue à être présenté non plus comme une situation appelée à être corrigée, mais comme un choix politique destiné à préserver la composition sociale ou le « cadre de vie » de la commune.**

Ces prises de position ne doivent pas conduire à nier les difficultés auxquelles certaines communes peuvent être confrontées. Elles imposent en revanche de distinguer les contraintes objectives des choix locaux d'aménagement et d'apprécier les obstacles invoqués au regard des leviers effectivement mobilisés. **La persistance de stratégies locales d'évitement et la banalisation de la carence rendent ainsi le maintien des pouvoirs de contrôle et d'intervention de l'État d'autant plus nécessaire.**

⁽¹⁾ Voir notamment les prises de position exprimées lors des campagnes municipales à Allauch, où le paiement des prélèvements SRU a été présenté comme « *le prix à payer pour la préservation du cadre de vie* » ; à Roquefort-les-Pins, où l'obtention d'une exemption de la loi SRU constituait l'un des axes du programme d'une liste candidate ; ainsi qu'à Paris, où une candidate défendait un moratoire intégral sur la construction de logements sociaux.

Sources : Générations Allauch, 13 mars 2025 ; programme de la liste Choisir Roquefort, élections municipales de 2026 ; Le Parisien, 18 février 2026..



LES PROPOSITIONS DU HAUT COMITÉ POUR PRÉSERVER ET RENFORCER L'ARTICLE 55

Les constats établis dans les deux premières parties du présent avis mettent en évidence une contradiction majeure. **En vingt-cinq ans d'application, l'article 55 a démontré son efficacité : il a permis d'accroître la production de logements sociaux dans les communes qui en comptaient le moins et de faire de leur répartition territoriale une obligation effective de solidarité. Pourtant, au moment même où les besoins en logement social atteignent un niveau sans précédent, les principes qui ont assuré l'efficacité du dispositif font l'objet d'affaiblissements successifs.**

Face à ce constat, le Haut Comité considère nécessaire de préserver les fondements de l'article 55 et d'en renforcer les exigences là où l'ampleur des besoins le justifie. Les recommandations qui suivent visent ainsi à garantir le maintien d'une obligation de résultat, à préserver les objectifs de rattrapage et les moyens permettant à l'État d'en assurer le respect, tout en adaptant le niveau d'exigence à l'aggravation de la crise du logement dans les territoires les plus tendus.

Axe 1 : Préserver le caractère social, national et contraignant de l'article 55

1. Recentrer le décompte sur une offre locative sociale

► Écarter toute possibilité de prendre en compte le logement locatif intermédiaire (LLI) dans le taux SRU ou dans la réalisation des objectifs de rattrapage, y compris dans le cadre d'un contrat de mixité sociale. Ses plafonds de ressources, qui atteignent plus de 103 000 euros annuels pour un couple avec deux enfants en zone A bis, sont sensiblement supérieurs à ceux du logement social.

► Exclure du décompte SRU les logements réalisés en prêt social location-accession et en bail réel solidaire, qui relèvent de l'accession à la propriété et ne constituent pas une offre locative sociale.



► **Ramener de dix à cinq ans la durée pendant laquelle les logements sociaux vendus continuent d'être comptabilisés au titre de l'article 55**, cette durée ayant été doublée par la loi ELAN de 2018.

2. Préserver le périmètre d'application de la loi et des objectifs de rattrapage à la hauteur des besoins

► **Maintenir le seuil de 30 000 habitants qui encadre l'exemption des communes faiblement attractives et préserver les critères d'exemption existants tels que strictement définis.**

► **Revenir sur le relèvement du seuil de tension à 5,5 demandes pour un emménagement et rétablir le seuil de quatre demandes.** Ce relèvement, décidé par décret en janvier 2026 malgré un avis défavorable du Conseil national de l'habitat, maintient 87 agglomérations et 144 intercommunalités au taux de 20 % alors que leur niveau de tension aurait dû les faire basculer à 25 %.

► **Soumettre tout abaissement de l'objectif triennal prévu par un contrat de mixité sociale à l'avis préalable de la Commission nationale SRU.**

► **Maintenir les planchers légaux et la limitation dans le temps des objectifs abaissés dans le cadre des contrats de mixité sociale**, qui doivent faciliter la mise en œuvre de la loi et non se substituer durablement à ses objectifs.

3. Rétablir les pouvoirs de contrôle et de substitution confiés à l'État

► **Préserver la Commission nationale SRU dans son rôle d'expertise, d'harmonisation et de garantie de l'application nationale de la loi.**

► **Maintenir les pouvoirs de substitution du préfet dans les communes carencées**, notamment en matière de préemption, d'autorisations d'urbanisme et de réalisation des logements sociaux manquants.

► **Renforcer la mobilisation de l'intermédiation locative dans les communes carencées, en rendant obligatoire le lancement d'un appel à projets pour sélectionner un opérateur agréé et en expérimentant, dans une vingtaine de territoires, la transformation de la convention prévue à l'article L.302-7 du CCH en obligation préfectorale.** Ce levier demeure aujourd'hui très peu mobilisé, voire pas du tout.

► **Rétablir le transfert au préfet du pouvoir d'attribution sur le contingent de logements locatifs sociaux des communes carencées** afin de renforcer l'accès au logement des ménages reconnus prioritaires au titre du DALO et des autres publics prioritaires, un mécanisme supprimé par la loi « 3DS » en 2022.

► **Maintenir le plancher applicable à la majoration du prélèvement des communes déclarées carencées.**

► **Doter les services déconcentrés de l'État des moyens humains, juridiques et techniques nécessaires à l'exercice effectif des pouvoirs de substitution du préfet dans les communes carencées**, afin de garantir une application homogène de l'article 55 sur l'ensemble du territoire. La Cour des comptes a en effet relevé que ces services ne disposaient pas toujours des capacités opérationnelles nécessaires à la mise en œuvre de ces prérogatives.



Axe 2 : Renforcer l'effort dans les territoires où les besoins sont les plus élevés

1. Porter l'objectif à 30 % dans les communes les plus tendues

► Porter de 25 % à 30 % le taux légal applicable aux communes situées dans les territoires où la pression de la demande de logement social est la plus forte. À l'instar du relèvement de 20 % à 25 % décidé en 2013, cette proposition ne repose pas sur la détermination mathématique d'un taux optimal. Elle vise à adapter l'ambition de la loi à l'ampleur de la crise du logement et à son aggravation : en douze ans, le nombre de demandes de logement social a progressé de près de 70 %, tandis que la production est tombée, en 2024, à son niveau le plus bas depuis 2005.

Une simulation des effets d'un relèvement du taux à 30 % pour Paris, Lyon et Marseille est présentée en annexe du présent avis.

2. Adapter les obligations aux réalités territoriales

► Mieux prendre en compte le poids des résidences secondaires et des locations touristiques dans les obligations résultant de l'article 55, soit en les intégrant dans l'assiette de calcul du taux SRU, soit en majorant les objectifs de production dans les communes où elles représentent une part importante du parc de logements. En 2021, 70 communes assujetties comptaient déjà plus de 30 % de résidences secondaires.

► Fixer des objectifs minimaux de logements sociaux à l'échelle des arrondissements de Paris, Lyon et Marseille afin de mieux répartir l'offre au sein de ces communes, qui concentrent à elles seules près de 10 % de la demande nationale de logement social.

3. Renforcer les objectifs qualitatifs de l'article 55

► Relever la part minimale de logements PLAI dans les objectifs de rattrapage afin de mieux répondre au niveau de ressources des demandeurs : 65 % des demandeurs relèvent des plafonds du PLAI, contre seulement 24 % des logements mis en service ces cinq dernières années.

► Abaisser et mieux encadrer la part maximale de logements PLS pouvant concourir à la réalisation des objectifs SRU, ces derniers ayant représenté 36,7 % des agréments en 2024.

► Veiller à l'application effective des sanctions déjà prévues en cas de non-respect des objectifs qualitatifs de PLAI et de PLS, y compris pour les communes qui atteignent leur taux légal global tout en s'écartant durablement de ces seuils, cas de figure que la loi permet déjà de sanctionner par un constat de carence, mais qui n'a concerné qu'une seule commune sur les 341 carencées lors du bilan 2020-2022, alors que 73 communes y étaient objectivement éligibles.

4. Donner aux collectivités et aux bailleurs les moyens d'atteindre les objectifs

► Restaurer les capacités d'investissement des organismes HLM et revoir les conditions de financement du logement social afin de relancer la production de PLAI et de PLUS tout en garantissant des loyers de sortie compatibles avec les plafonds pris en compte pour le calcul de l'APL.



- ▶ **Renforcer l'ingénierie foncière et opérationnelle mise à la disposition des collectivités**, en particulier via les établissements publics fonciers (EPF), et **mieux mobiliser les outils d'urbanisme** (préemption, servitudes de mixité sociale, emplacements réservés) **en faveur du logement social**.
- ▶ **Diversifier les modes de production** en développant l'acquisition-amélioration, la transformation de bâtiments existants, la densification et la mobilisation du parc privé à vocation sociale.

(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.

ANNEXES



Composition de la Commission nationale SRU ⁽¹⁾



⁽¹⁾ Arrêté du 31 juillet 2025 relatif à la composition de la commission nationale prévue à l'article L. 302-9-1-1 du code de la construction et de l'habitation, JORF n° 0195 du 23 août 2025.



SIMULATION DES EFFETS D'UN RELÈVEMENT À 30 % DE L'OBJECTIF SRU APPLICABLE À PARIS, LYON ET MARSEILLE

La simulation présentée ci-dessous vise à apprécier les effets qu'aurait un relèvement du seuil légal de 25 % à 30 % à Paris, Lyon et Marseille.

Ces trois villes ont été retenues à titre d'illustration parce qu'elles se rapprochent, à des degrés différents, du seuil actuel de 25 % et parce que, en tant que trois plus grandes villes de France, elles concentrent une part importante de la demande de logement social : au 31 décembre 2025, elles comptaient 229 959 demandes actives, soit près de 8 % de la demande nationale, dont 174 127 demandes hors mutation.⁽¹⁾

Le fait que ces trois villes soient proches du seuil de 25 % n'indique pas que les besoins y sont couverts. Entre 2018 et 2024, la pression de la demande (nombre de demandes rapporté au nombre d'attributions annuelles) y a continué d'augmenter, de manière particulièrement marquée à Marseille.

C'est dans ce contexte que la présente simulation examine les effets d'un seuil porté à 30 %. **Un tel seuil resterait cohérent avec la nature même de l'article 55 : le seuil légal constitue un plancher, non un plafond, et plusieurs collectivités s'appuient déjà sur cette lecture pour se fixer des objectifs plus élevés.** C'est le cas de la Ville de Paris, qui vise dans sa stratégie « Développement et amélioration de l'offre de logement 2023-2035 »⁽²⁾, adoptée mi-2022, 40 % de logements publics dont 30 % de logements locatifs sociaux à l'horizon 2035.

RÉSULTAT DE LA SIMULATION

À partir des données au 1^{er} janvier 2025, **le déficit par rapport au seuil actuel de 25 % s'élève à 21 288 logements sociaux à Paris, 1 049 à Lyon et 12 182 à Marseille.**

Un relèvement du seuil SRU de 25 % à 30 % porterait le nombre de logements sociaux manquants à 80 752 à Paris, 14 491 à Lyon et 32 153 à Marseille.

L'application du barème de rattrapage prévu par la loi « 3DS » conduirait, pour une période triennale, à un objectif de rattrapage de 26 648 logements à Paris, 4 782 à Lyon et 10 611 à Marseille. **Cet objectif correspond à un équivalent annuel de 8 883 logements à Paris, 1 594 à Lyon et 3 537 à Marseille.**

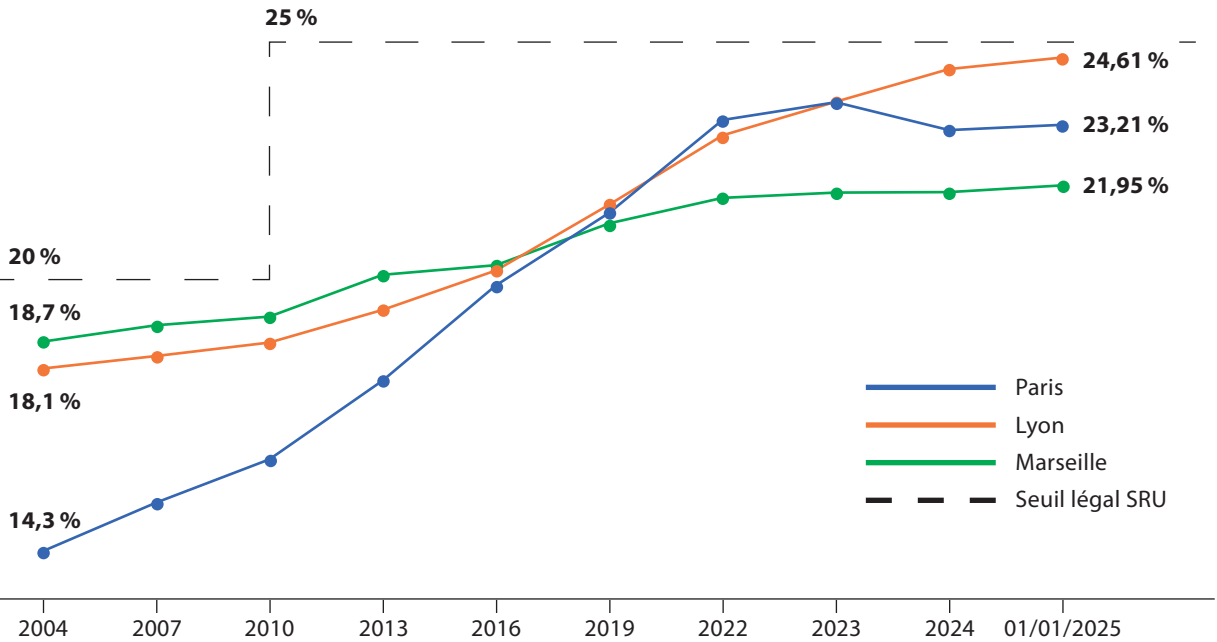
⁽¹⁾ Système national d'enregistrement (SNE).

⁽²⁾ Ville de Paris, *Développement et amélioration de l'offre de logement 2023-2035*, communication au Conseil de Paris, 2023.

1. Évolution du taux de logements sociaux et de la demande

Depuis 2004, le taux de logements sociaux a progressé dans les trois villes. Au 1^{er} janvier 2025, il attei- gnait 24,61 % à Lyon, 23,21 % à Paris et 21,95 % à Marseille.

▼ FIGURE 3 : PROGRESSION DU TAUX DE LOGEMENTS SOCIAUX DEPUIS L'ENTRÉE EN VIGUEUR DE LA LOI SRU À PARIS, LYON ET MARSEILLE



SOURCE : DHUP, CNSRU. La ligne pointillée indique le taux légal applicable : 20 % jusqu'en 2013, puis 25 % à compter de l'entrée en vigueur de la loi du 18 janvier 2013 relative à la mobilisation du foncier public en faveur du logement et au renforcement des obligations de production de logement social, dite loi « Duflot ».

Au 31 décembre 2025, Paris concentrait 205 259 demandes actives de logement social, Lyon 11 910 et Marseille 12 790.

▼ TABLEAU 13 : DEMANDES DE LOGEMENT SOCIAL ACTIVES AU 31 DÉCEMBRE 2025

Demandes de logement social au 31/12/2025	Hors mutation	Mutation	Total
Paris	155 560	49 699	205 259
Lyon	8 834	3 076	11 910
Marseille	9 733	3 057	12 790
Total	174 127	55 832	229 959

SOURCE : Système national d'enregistrement (SNE)

Entre 2018 et 2024, le taux de pression de la demande, qui rapporte le nombre de demandes actives au nombre d'attributions annuelles, est passé de 18,3 à 21,6 à Paris, de 5,8 à 7,2 à Lyon et de 8 à 15,2 à Marseille.

▼ TABLEAU 14 : TAUX DE PRESSION DE LA DEMANDE DE LOGEMENT SOCIAL ENTRE 2018 ET 2024 À PARIS, LYON ET MARSEILLE

Taux de pression de la demande de logement social	2018	2024	Évolution (points)
Paris	18,3	21,6	+ 3,3
Lyon	5,8	7,2	+ 1,4
Marseille	8,0	15,2	+ 7,2

SOURCE : Système national d'enregistrement (SNE)



2. Situation des trois villes au regard du seuil actuel de 25 %

Au 1^{er} janvier 2025, Lyon comptait 66 166 logements sociaux, soit un taux SRU de 24,61 %. À nombre de résidences principales constant, 1 049 logements sociaux supplémentaires seraient nécessaires pour atteindre le seuil de 25 %. Paris comptait 276 032 logements sociaux, soit un taux de 23,21 %. Le nombre de logements sociaux manquants pour atteindre 25 % s'élevait à 21 288. Marseille comptait 87 672 logements sociaux, soit un taux de 21,95 %. Le nombre de logements sociaux manquants pour atteindre 25 % s'élevait à 12 182.

▼ **TABLEAU 15 : SITUATION DE PARIS, LYON ET MARSEILLE AU REGARD DE L'OBJECTIF SRU DE 25 % (AU 1^{ER} JANVIER 2025)**

Ville	Taux SRU au 01/01/2025 ⁽¹⁾	Logements sociaux existants ⁽¹⁾	Objectif 25 %	Logements manquants pour atteindre 25 %
Paris	23,21 %	276 032	297 320	21 288
Lyon	24,61 %	66 166	67 215	1 049
Marseille	21,95 %	87 672	99 854	12 182

LECTURE : Au 1^{er} janvier 2025, Paris comptait 276 032 logements sociaux au sens de la loi SRU, soit un taux de 23,21 %. Pour atteindre le seuil de 25 %, la commune devrait disposer de 297 320 logements sociaux, soit 21 288 logements supplémentaires.

3. Déficit correspondant à un seuil porté à 30 %

À nombre de résidences principales constant, le nombre de logements correspondant à un seuil de 30 % s'élèverait à 356 784 à Paris, 80 657 à Lyon et 119 825 à Marseille.

Après déduction des logements sociaux existants au 1^{er} janvier 2025, le nombre de logements sociaux manquants serait de 80 752 à Paris, 14 491 à Lyon et 32 153 à Marseille.

▼ **TABLEAU 16 : EFFORT RESTANT À ACCOMPLIR EN CAS DE RELÈVEMENT DU SEUIL SRU À 30 % (DONNÉES AU 1^{ER} JANVIER 2025)**

Ville	Taux SRU au 01/01/2025 ⁽¹⁾	Logements sociaux existants ⁽¹⁾	Objectif 30 %	Logements manquants pour atteindre 30 %
Paris	23,21 %	276 032	356 784	80 752
Lyon	24,61 %	66 166	80 657	14 491
Marseille	21,95 %	87 672	119 825	32 153

Ces résultats correspondent au déficit total par rapport au seuil simulé de 30 %. Ils ne correspondent pas à l'objectif de réalisation applicable à une seule période triennale.

4. Application du barème « 3DS » au seuil simulé de 30 %

Depuis la loi du 21 février 2022 dite loi « 3DS », la part du déficit devant être rattrapée au cours de chaque période triennale dépend de l'écart entre le taux de logements sociaux de la commune et le taux légal :

- ▶ 33 % du déficit lorsque l'écart est supérieur à quatre points ;
- ▶ 50 % lorsque l'écart est compris entre deux et quatre points ;
- ▶ 100 % lorsque l'écart est inférieur à deux points.

Avec un seuil porté à 30 %, l'écart serait de 6,79 points à Paris, de 5,39 points à Lyon et de 8,05 points à Marseille. Dans les trois cas, l'écart serait donc supérieur à quatre points. La part du déficit à rattraper au cours de la période triennale serait, par conséquent, fixée à 33 %.

⁽¹⁾ Ministère de la Transition écologique, jeu de données « Communes et inventaire SRU ».



▼ **TABLEAU 17 : APPLICATION DU BARÈME « 3DS » AU SEUIL SIMULÉ DE 30 %**

Ville	Logements sociaux manquants pour atteindre 30 %	Écart au seuil de 30 % (points)	Catégorie 3DS	Objectif de rattrapage sur trois ans	Équivalent annuel de l'objectif triennal
Paris	80 752	6,79	Écart > 4 points	26 648 (33 %)	8 883
Lyon	14 491	5,39	Écart > 4 points	4 782 (33 %)	1 594
Marseille	32 153	8,05	Écart > 4 points	10 611 (33 %)	3 537

LECTURE : Avec un seuil relevé à 30 %, l'écart de Paris à ce nouveau seuil légal (6,79 points) la place dans la catégorie « écart supérieur à 4 points », qui prévoit un rattrapage de 33 % du déficit restant sur la période triennale, soit 26 648 logements sur trois ans, correspondant à un équivalent annuel de 8 883 logements.

5. Comparaison avec les dernières réalisations ayant fait l'objet d'un bilan public

Les données relatives aux objectifs et aux réalisations portent sur la période triennale 2020-2022, dernière période pour laquelle un bilan avait été publié par la Commission nationale SRU à la date de rédaction. **Le bilan de la période 2023-2025 n'était pas encore public.**

Au cours de la période 2020-2022, la réalisation annuelle moyenne s'est élevée à 8 041 logements à Paris, 1 334 à Lyon et 978 à Marseille.

L'équivalent annuel de l'objectif résultant d'un seuil porté à 30 % serait de 8 883 logements à Paris, 1 594 à Lyon et 3 537 à Marseille. L'écart avec la réalisation annuelle moyenne observée en 2020-2022 serait donc de 842 logements à Paris, 260 à Lyon et 2 559 à Marseille.

▼ **TABLEAU 18 : APPLICATION DU BARÈME « 3DS » AU SEUIL SIMULÉ DE 30 %**

Ville	Réalisation annuelle moyenne en 2020-2022 ⁽¹⁾	Équivalent annuel de l'objectif simulé	Écart
Paris	8 041	8 883	+ 842
Lyon	1 334	1 594	+ 260
Marseille	978	3 537	+ 2 559

6. Conclusion

La simulation permet d'estimer l'effet d'un relèvement de 25 % à 30 % du taux légal de logements sociaux à partir de la situation observée au 1^{er} janvier 2025. À ce nouveau seuil, le déficit s'élèverait à 80 752 logements à Paris, 14 491 à Lyon et 32 153 à Marseille. En application du barème de rattrapage prévu par la loi « 3DS », l'objectif de rattrapage pour une période triennale serait de 26 648 logements à Paris, 4 782 à Lyon et 10 611 à Marseille.

L'équivalent annuel de ces objectifs serait respectivement de 8 883, 1 594 et 3 537 logements. À titre de comparaison, la réalisation annuelle moyenne constatée sur la période 2020-2022, dernière période ayant fait l'objet d'un bilan publié, était de 8 041 logements à Paris, 1 334 à Lyon et 978 à Marseille.

Ces résultats donnent un ordre de grandeur du déficit et de l'objectif de rattrapage résultant, dans les conditions retenues par la simulation, d'un relèvement du seuil légal à 30 % dans ces trois communes.

⁽¹⁾ Commission nationale SRU, bilan de la période triennale 2020-2022.



GLOSSAIRE

3DS	Loi n° 2022-217 du 21 février 2022 relative à la différenciation, la décentralisation, la déconcentration et portant diverses mesures de simplification de l'action publique locale
Anah	Agence nationale de l'habitat
ANCOLS	Agence nationale de contrôle du logement social et de l'action logement
ANIL	Agence nationale pour l'information sur le logement
APL	Aide personnalisée au logement
BRS	Bail réel solidaire
BTP	Bâtiment et travaux
CADA	Centre d'accueil pour demandeurs d'asile
CCH	Code de la construction et de l'habitation
CGEDD	Conseil général de l'environnement et du développement durable
CHOC	Proposition de loi visant à Conforter l'Habitat, l'Offre de logements et la Construction
CHRS	Centre d'hébergement et de réinsertion sociale
CMS	Contrat de mixité sociale
CNSRU	Commission nationale SRU
DALO	Droit au logement opposable
DGALN	Direction générale de l'aménagement, du logement et de la nature
DHUP	Direction de l'habitat, de l'urbanisme et des paysages
DRF	Dépenses réelles de fonctionnement
DSU	Dotation de solidarité urbaine (et de cohésion sociale)
ELAN	Loi n° 2018-1021 du 23 novembre 2018 portant évolution du logement, de l'aménagement et du numérique
ENL	Loi n° 2006-872 du 13 juillet 2006 portant engagement national pour le logement



EPCI	Établissement public de coopération intercommunale
EPF	Établissement public foncier
IDF	Île-de-France
JO / JORF	Journal officiel (de la République française)
LLI	Logement locatif intermédiaire
LLS	Logement locatif social
LOV	Loi d'orientation pour la ville (loi n° 91-662 du 13 juillet 1991)
MOLLE	Loi de mobilisation pour le logement et la lutte contre l'exclusion
PACA	Provence-Alpes-Côte d'Azur
PLAI	Prêt locatif aidé d'intégration
PLH	Programme local de l'habitat
PLS	Prêt locatif social
PLUS	Prêt locatif à usage social
PSLA	Prêt social location-accession
RFR	Revenu fiscal de référence
SDRIF(-E)	Schéma directeur de la région Île-de-France (environnement)
SNE	Système national d'enregistrement (de la demande de logement)
SRU	Loi n° 2000-1208 du 13 décembre 2000 relative à la solidarité et au renouvellement urbains
VEFA	Vente en l'état futur d'achèvement
ZAN	Zéro artificialisation nette

