

Loi 3DS - Adaptation du dispositif de l'article 55 de la loi SRU

L'article 55 de la loi n°2000-1208 du 13 décembre 2000 relative à la solidarité et au renouvellement urbains, dite « loi SRU », imposant à certaines communes¹ l'atteinte d'un taux de 20 ou 25% de logements sociaux, constitue un socle de la politique en faveur de la mixité sociale depuis plus de 20 ans. Ce dispositif participe significativement au rééquilibrage et à la diversification de l'offre de logements sur le territoire national : depuis 2001, plus de la moitié des 1,8 millions de nouveaux logements locatifs sociaux ont été financés en communes déficitaires SRU.

Néanmoins, l'échéance de 2025 posée par la loi modifiée est susceptible de rendre inopérant le dispositif à brève échéance, alors que 1 111 communes demeurent déficitaires, pour environ 600 000 logements restant à produire, sur des territoires connaissant de très forts besoins.

En réponse à cette situation, la 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, dite « loi 3DS », apporte les ajustements nécessaires pour pérenniser un dispositif plus soutenable, offrir un cadre plus souple, adapté aux réalités des territoires, et consolider les conséquences de la carence pour les communes ne mobilisant pas les efforts nécessaires.

A. Pérenniser un dispositif soutenable

a. Un nouveau taux glissant de rattrapage fixé à 33% (article 68)

L'échéance de 2025 est supprimée au profit d'un dispositif de rattrapage permanent et uniforme du déficit de logements locatifs sociaux. A compter du 1^{er} janvier 2023, le taux de référence de rattrapage triennal est fixé à 33% du déficit de logements locatifs sociaux et se substitue aux taux de 50% pour le triennal 2020-2022 et de 100% pour le triennal 2023-2025. Par ailleurs, l'objectif de rattrapage des objectifs est automatiquement augmenté à mesure que la commune s'approche du taux cible pour éviter tout effet asymptotique. Le taux de 33% est relevé à 50% dès que la commune présente un écart de deux à quatre points du taux cible, et à 100% dès que la commune se situe à moins de deux points de l'objectif. Plus généralement, le taux de rattrapage triennal peut être rehaussé par le préfet après accord du maire et si le fonctionnement des marchés locaux de l'habitat le permet.

b. Adaptation des conditions d'entrée des communes nouvellement soumises (article 68)

Pour favoriser leur insertion progressive dans le dispositif, **les communes nouvellement entrantes sont soumises à un taux de rattrapage de 15% pour la première période triennale pleine** (contre 20% auparavant), **porté à 25% pour la**

¹ 2 111 communes en territoires SRU au 1^{er} janvier 2020, soit 1 111 communes soumises à rattrapage, 232 communes exemptées d'obligation, et 768 communes atteignant le taux légal.

seconde période triennale, avant de rejoindre le taux de référence de 33% à compter de la troisième période triennale. En outre, l'objectif de réalisation est abaissé à 10 % (contre 15% auparavant) pour les communes nouvellement entrantes en cours de période triennale.

Ces ajustements permettront aux communes de se mobiliser à travers une politique volontariste de construction de logements sociaux tout en assurant une progressive montée en charge cohérente avec les contraintes et moyens à leur disposition.

B. Favoriser l'adaptabilité aux territoires

a. Le contrat de mixité sociale comme outil de différenciation (articles 68 et 69)

Afin de favoriser une meilleure adaptation du dispositif SRU aux contextes et spécificités de certaines communes, **la loi prévoit la possibilité d'abaisser de façon temporaire les objectifs de production à travers une contractualisation : le contrat de mixité sociale (CMS)**, signé entre l'Etat, la commune et l'établissement public de coopération intercommunale (EPCI) à fiscalité propre². Tout autre acteur susceptible de contribuer à la réalisation des objectifs du CMS peut également en être signataire. Cet outil partenarial devient le cadre d'engagements et de moyens visant l'atteinte des objectifs de constructions de logements locatifs sociaux. Son inscription dans la loi lui permet d'adapter à la baisse le taux de rattrapage, durant trois périodes triennales consécutives, dans la limite plancher de :

- 25% pour les communes soumises au taux de rattrapage de 33% ;
- 40% pour les communes soumises au taux de 50% ;
- 80% pour les communes soumises au taux de 100%.

A Paris, Lyon et Marseille, le CMS répartit les objectifs par arrondissements, en priorisant ceux comportant moins de 15% de logements locatifs sociaux, afin de contribuer à une répartition infra-communale équilibrée et diversifiée de l'offre de logements (la procédure de carence reste cependant conduite à la seule échelle communale).

Dès lors qu'un CMS abaissant les objectifs est conclu, ce sont les dispositions du CMS qui sont évaluées dans le cadre du bilan triennal et de la procédure de carence. Par ailleurs, le préfet de département doit proposer un CMS aux communes faisant l'objet d'un constat de carence.

Un tel contrat peut être signé pour trois périodes triennales maximum. Les communes de moins 5 000 habitants et celles qui ont entre 30 et 50% de leur territoire urbanisé inconstructible peuvent bénéficier d'une dérogation à cette limitation sous réserve d'une demande motivée auprès du préfet de département.

² Dans le périmètre de la métropole du Grand Paris : l'établissement public territorial dont la commune est membre.

Par ailleurs, la loi prévoit la **possibilité de conclure un CMS mutualisant une part des objectifs de rattrapage à l'échelle intercommunale**, sous plusieurs conditions :

- la mutualisation est possible uniquement entre communes déficitaires, pour deux périodes triennales maximum, et sous réserve qu'au minimum la moitié de l'objectif de réalisation reste assignée à la commune ;
- la somme des objectifs conventionnés ne doit pas être inférieure au total des objectifs triennaux de l'ensemble des communes ;
- la mutualisation est conditionnée à la couverture de l'EPCI par un programme local de l'habitat (PLH) exécutoire et un avis simple de la Commission nationale SRU doit précéder la conclusion du CMS.

Ainsi, ce dispositif offre un supplément de souplesse sans renier l'ambition de construction de logements sociaux.

Les CMS applicables au triennal 2023-2025 ont vocation à être négociés et conclus sous l'autorité des préfets avant la fin de l'année 2022. Une mission d'appui spécifique est en cours de création au sein de l'administration centrale (ministère de transition écologique / direction de l'habitat, de l'urbanisme et des paysages) pour les accompagner dans cette tâche.

Rythme de rattrapage en application des obligations SRU

*Taux planchers applicables**

	Objectif de réalisation triennal	Contrat de mixité sociale
Taux de référence	33 %	25%
Si une commune a un écart compris entre 2 et 4 points du taux de référence	50 %	40 %
Si une commune a un écart inférieur à 2 points du taux de référence	100%	80 %
Si une commune entre dans le dispositif en cours de période triennal*	10%	
Pour la première période triennal après l'entrée dans le dispositif*	15 %	
Pour la seconde période triennal après l'entrée dans le dispositif*	25 %	

*: Ces taux ne sont pas applicables à une commune nouvelle qui compte au moins une commune préexistante qui n'a pas respecté les taux cibles prévus par le dispositif SRU.

b. La refonte des régimes d'exemptions (article 65)

La loi procède à l'adaptation des trois régimes d'exemption existants.

Tout d'abord, l'exemption pour faible tension du marché locatif social est désormais ouverte à tous les territoires SRU³, et ne concerne plus seulement les agglomérations de plus de 30 000 habitants.

Ensuite, pour les communes situées hors des agglomérations de plus de 30 000 habitants, l'exemption pour desserte insuffisante par les transports en commun est remplacée par une exemption pour « *isolement ou difficulté d'accès aux bassins de vie et d'emplois environnants rendant la commune faiblement attractive* ». Un décret d'application en Conseil d'Etat sera pris d'ici l'été 2022 pour préciser les critères de mise en œuvre de cette disposition qui permettra une meilleure prise en compte des réalités locales.

Enfin, l'exemption pour inconstructibilité⁴ a également été élargie avec l'ajout des zones de recul de trait de côte et les périmètres de protection immédiats des points de captage, pour caractériser l'impossibilité de construire des bâtiments à usage d'habitation. La décision relative à cette catégorie d'exemption est désormais déconcentrée et prend la forme d'un arrêté préfectoral au début de chaque période triennale.

Les communes bénéficiant de l'exemption pour inconstructibilité sont soumises à une obligation de production de 25% de logements sociaux dans toute opération de plus de 12 logements ou de 800 m² de surface de plancher, disposition assurant leur participation à l'effort de mixité sociale. Le préfet pourra, sur demande motivée du maire, déroger à cette obligation en fonction de la typologie des logements situés à proximité de ces opérations.

C. Harmoniser et ajuster les conséquences de la carence

a. Harmoniser les conséquences financières de la carence (article 70)

La loi prévoit un renforcement des sanctions financières applicables aux communes carencées par l'instauration d'un taux de majoration « plancher » : **en cas de carence, le taux de majoration du prélèvement ne peut être inférieur au rapport différentiel entre le nombre de logements sociaux non réalisés et l'objectif total de logements à atteindre**⁵. Les règles de plafonnement du prélèvement en vigueur sont quant à elles conservées.

b. Ajuster les conséquences non financières de la carence (articles 70 et 71)

Le panel des sanctions non financières à l'encontre des communes carencées est ajusté. **En cas de constat de carence, le transfert à l'Etat des droits de réservation dont dispose la commune sur les logements sociaux existants ou à livrer est**

³ Les EPCI et agglomérations de plus de 50 000 habitants avec une commune de plus de 15 000 habitants.

⁴ Plus de la moitié du territoire urbanisé est soumise à une interdiction de construire des bâtiments à usage d'habitation.

⁵ Avec un taux de réalisation de 40% de l'objectif, la majoration plancher s'élèvera à 60%.

supprimé. En conséquence, les dispositions prévoyant la suspension ou la modification des conventions de réservation passées par la commune avec les bailleurs gestionnaires, ainsi que l'obligation de la commune de communiquer au préfet de département la liste des bailleurs et logements concernés sont également abrogées.

Les autres conséquences non financières de la carence (automatiques ou optionnelles) sont inchangées, à l'exception de la reprise du droit de préemption urbain (DPU) qui évolue à la marge. En cas de constat de carence, **le préfet de département peut désormais, sous son appréciation et à la demande motivée de commune, rétrocéder pour un bien donné le droit de préemption urbain à la collectivité initialement titulaire**, après avoir renoncé à l'exercer pour la création de logement social. Cette souplesse vise à permettre au préfet de favoriser la réalisation d'une opération d'intérêt général dès lors qu'il a estimé que le bien objet de la déclaration d'intention d'aliéner ne permettait pas la réalisation d'une opération de logement social.

D. Les autres dispositions de la loi 3DS relatives au dispositif de l'article 55 de la loi SRU

D'autres dispositions complètent le dispositif général présenté ci-dessus. Elles peuvent être résumées ainsi :

- Les articles 65 et 66 excluent les logements du ministère de la défense du décompte des résidences principales et leur construction est exonérée du respect des servitudes de mixité sociale prévues par la loi ou les plan locaux d'urbanisme.
- L'article 67 crée une procédure relative à la vérification des règles de bon usage des fonds du prélèvement SRU et définit, en cas de non-respect, les conséquences applicables (cette disposition est soumise à un décret d'application).
- L'article 67 exonère en outre les communes percevant la troisième part de dotation de solidarité rurale (DSR cible) de prélèvement SRU, dans les mêmes conditions que les communes bénéficiant de la dotation de solidarité urbaine (DSU).
- L'article 67 ajoute enfin les coûts d'éviction et les coûts de création d'aires de grand passage des gens du voyage à la liste des dépenses déductibles du prélèvement SRU.
- L'article 68 prévoit la modification du programme local de l'habitat (PLH) en vigueur pour intégrer les nouveaux objectifs de rattrapage, de même que l'annexion à ce document des CMS conclus.
- L'article 68 procède également à la suppression des dispositifs de mutualisation existants (PLH mutualisant, expérimentation de l'article 130 de la loi Elan).
- L'article 72 supprime l'actuelle procédure nationale d'aménagement des obligations triennales.