

N° 941
SÉNAT

2025-2026

Enregistré à la Présidence du Sénat le 2 septembre 2026

PROPOSITION DE LOI

*visant à **transformer** les obligations de la loi SRU
d'une **logique de stock** vers une **logique de flux**,*

PRÉSENTÉE

Par M. Stéphane RAVIER,
Sénateur

*(Envoyée à la commission des affaires économiques, sous réserve de la constitution éventuelle
d'une commission spéciale dans les conditions prévues par le Règlement.)*

EXPOSÉ DES MOTIFS

Mesdames, Messieurs,

En 2026, 49 communes des Bouches-du-Rhône se sont vu infliger, par un arrêté préfectoral du lundi 13 avril, 15,6 millions d'euros d'amendes pour n'avoir pas atteint le quota de 25 % de logements sociaux. Pour sept d'entre elles, l'amende dépasse 500 000 euros de pénalités.

Les maires ne sont pas opposés au principe du logement social mais toujours empêchés par des contraintes locales. Les objectifs quantitatifs poursuivis par la loi relative à la solidarité et au renouvellement urbains (SRU) font fi des spécificités locales que sont la densité de population, l'équilibre du cadre de vie, les risques miniers, les inondations et les feux de forêts ainsi que le ralentissement général de la construction de logements en raison de l'asphyxie fiscale et normative.

La loi SRU instaurée par le gouvernement Jospin en l'an 2000 est obsolète. Par ses pénalités financières, elle fragilise les communes dont le budget est déjà restreint, les empêchant de mener une vraie politique d'accompagnement des personnes en difficulté.

La proposition de loi n° 171 (2025-2026) visant à « conforter l'habitat, l'offre de logements et la construction », votée par vos sénateurs le 20 janvier 2026, a fait évoluer positivement la loi SRU en replaçant le maire au centre de l'attribution des logements sociaux et en laissant une plus grande place à la négociation entre le maire et le préfet.

Cependant, à ce jour, l'Assemblée nationale n'a pas jugé utile d'inscrire cette proposition à son ordre du jour pour l'adopter. De plus, le dispositif voté ne règle pas le problème structurel de la loi SRU : la prise en compte d'objectifs de stock consistant à imposer aux communes concernées d'atteindre un quota de 20 à 25 % de logements locatifs sociaux parmi l'ensemble de leurs résidences principales. **Partout le même constat de dépit : « Plus on construit, plus on en manque. » On s'est retrouvé dans la situation où certaines communes qui n'avaient aucun logement social en 2000 en ont construit de nombreux mais se sont retrouvées lourdement sanctionnées.**

Ce n'est pas l'envie qui manque chez les maires, soucieux de donner un logement à tous. C'est la brutalité de la méthode SRU qui est en cause.

La présente proposition de loi transforme la nature de cette logique de stock afin que l'obligation porte directement sur la production nouvelle et qu'elle soit ainsi davantage corrélée aux besoins du territoire. Plutôt que d'imposer à certaines communes de rattraper mécaniquement un retard historique de logements sociaux, il convient de faire de chaque opération nouvelle une occasion de contribuer à répondre effectivement aux besoins en logements des ménages modestes et défavorisés.

Cette évolution permettrait de mieux répartir la production de logements sociaux dans le temps et dans l'espace. Elle éviterait également que l'effort de rattrapage repose exclusivement sur quelques opérations importantes, susceptibles de concentrer géographiquement les ménages les plus modestes dans de nouveaux quartiers problématiques. Elle permettrait ainsi de préserver l'ambition de la loi SRU tout en donnant davantage de cohérence aux politiques locales de l'habitat.

Proposition de loi visant à transformer les obligations de la loi SRU d'une logique de stock vers une logique de flux

Article 1^{er}

- ① L'article L. 302-5 du code de la construction et de l'habitation est ainsi rédigé :
- ② « *Art. L. 302-5. – I. –* Sont soumises à la présente section les communes dont la population est au moins égale à 1 500 habitants dans l'unité urbaine de Paris et 3 500 habitants sur le reste du territoire qui sont comprises, au sens du recensement de la population, dans une agglomération ou un établissement public de coopération intercommunale à fiscalité propre de plus de 50 000 habitants comprenant au moins une commune de plus de 15 000 habitants, et dans lesquelles le nombre total de logements locatifs sociaux représente, au 1^{er} janvier de l'année précédente, moins de 25 % des résidences principales.
- ③ « II. – Les communes mentionnées au I sont réparties en deux catégories :
- ④ « 1° Les communes pour lesquelles l'obligation prévue à l'article L. 302-9-1-2 est fixée à un minimum de 25 % de logements locatifs sociaux dans les opérations de construction de logements ;
- ⑤ « 2° Les communes appartenant à une agglomération ou à un établissement public de coopération intercommunale à fiscalité propre, dont le parc de logements existant ne justifie pas un effort de production supplémentaire pour répondre à la demande et aux capacités de se loger des personnes à revenus modestes et des personnes défavorisées, pour lesquelles l'obligation prévue au même article L. 302-9-1-2 est fixée à un minimum de 20 % de logements locatifs sociaux dans les opérations de construction de logements.
- ⑥ « III. – Un décret du Conseil d'État établit la liste des communes soumises aux obligations mentionnées aux 1° et 2° du II du présent article. Cette répartition est déterminée en fonction du nombre de demandes de logements sociaux par rapport au nombre d'emménagements annuels, hors mutations internes, dans le parc locatif social des agglomérations et des établissements publics de coopération intercommunale à fiscalité propre mentionnés au I. Ce décret ne peut avoir pour conséquence d'appliquer des taux différents à des communes appartenant à un même établissement public de coopération intercommunale à fiscalité propre.

- ⑦ « IV. – Pour l'application de la présente section, les logements locatifs sociaux sont :
- ⑧ « 1° Les logements locatifs appartenant aux organismes d'habitation à loyer modéré, à l'exception, en métropole, de ceux construits, ou acquis et améliorés à compter du 5 janvier 1977 et ne faisant pas l'objet d'une convention mentionnée à l'article L. 831-1 ;
- ⑨ « 2° Les autres logements conventionnés dans les conditions définies au même article L. 831-1 et dont l'accès est soumis à des conditions de ressources ;
- ⑩ « 3° Les logements appartenant aux sociétés d'économie mixte des départements d'outre-mer, les logements appartenant à l'Entreprise minière et chimique et aux sociétés à participation majoritaire de cette entreprise, les logements appartenant aux houillères de bassin, aux sociétés à participation majoritaire de ces houillères de bassin ainsi qu'aux sociétés à participation majoritaire des Charbonnages de France et, jusqu'au 31 décembre 2016, à la société de gestion du patrimoine immobilier des houillères du bassin du Nord et du Pas-de-Calais ;
- ⑪ « 4° Les logements ou les lits des logements-foyers de personnes âgées, de personnes handicapées, de jeunes travailleurs, de travailleurs migrants et des logements-foyers dénommés résidences sociales, conventionnés dans les conditions définies au 5° de l'article L. 831-1, ainsi que les places des centres d'hébergement et de réinsertion sociale et des centres d'accueil pour demandeurs d'asile mentionnés, respectivement, aux articles L. 345-1 et L. 348-1 du code de l'action sociale et des familles. Les lits des logements-foyers et les places des centres d'hébergement et de réinsertion sociale et des centres d'accueil pour demandeurs d'asile sont pris en compte dans des conditions fixées par décret. Dans les foyers d'hébergement et les foyers de vie destinés aux personnes handicapées mentales, les chambres occupées par ces personnes sont comptabilisées comme autant de logements locatifs sociaux dès lors qu'elles disposent d'un élément de vie indépendante défini par décret ;
- ⑫ « 5° Les terrains locatifs familiaux en état de service, dans des conditions définies par décret, destinés à l'installation prolongée de résidences mobiles dont la réalisation est prévue au schéma départemental d'accueil des gens du voyage et qui sont aménagés et implantés dans les conditions définies à l'article L. 444-1 du code de l'urbanisme ;

- ⑬ « 6° Les logements du parc privé faisant l'objet d'un dispositif d'intermédiation locative et qui sont loués à un organisme agréé en application de l'article L. 365-4 du présent code pour exercer des activités d'intermédiation locative et de gestion locative sociale en vue de leur sous-location, meublée ou non, à des personnes mentionnées au II de l'article L. 301-1, sous réserve que le loyer pratiqué au mètre carré par l'association soit inférieur ou égal à un montant défini par arrêté du ministre chargé du logement.
- ⑭ « Sont décomptés, pendant une période de cinq ans à l'expiration de la convention visée à l'article L. 831-1, les logements dont la convention est venue à échéance.
- ⑮ « Sont décomptés, pendant une période de dix ans à compter de leur vente, les logements qui sont vendus à leurs locataires en application de l'article L. 443-7.
- ⑯ « Sont considérés comme des logements locatifs sociaux, au sens du présent IV, ceux financés par l'État ou les collectivités territoriales occupés à titre gratuit, à l'exception des logements de fonction, ou donnés à leur occupant ou acquis par d'anciens supplétifs de l'armée française en Algérie ou assimilés, grâce à une subvention accordée par l'État au titre des lois d'indemnisation les concernant.
- ⑰ « Les résidences principales retenues pour l'application du présent article sont celles qui figurent dans la liste transmise par l'administration fiscale principalement issue de la déclaration des propriétaires prévue à l'article 1418 du code général des impôts, déduction faite des logements concédés par nécessité absolue de service en application de l'article L. 4145-2 du code de la défense et de ceux concédés à des militaires des armées dans des immeubles dépendant du domaine de l'État.
- ⑱ « Sont assimilés aux logements locatifs sociaux, au sens du présent IV, à compter de la signature du contrat de location-accession intervenue après la publication de la loi n° 2018-1021 du 23 novembre 2018 portant évolution du logement, de l'aménagement et du numérique et pendant les cinq années suivant la levée d'option, les logements occupés par des titulaires de contrats de location-accession conclus dans les conditions définies par la loi n° 84-595 du 12 juillet 1984 définissant la location-accession à la propriété immobilière qui font l'objet, dans des conditions définies par décret, d'une convention et d'une décision d'agrément prise par le représentant de l'État dans le département.
- ⑲ « Sont assimilés aux logements locatifs sociaux, au sens du présent IV, à compter du 1^{er} janvier 2019, les logements faisant l'objet d'un bail réel solidaire défini à l'article L. 255-1 du présent code. »

Article 2

- ① L'article L. 302-9-1 du code de la construction et de l'habitation est ainsi rédigé :
- ② « Art. L. 302-9-1. – I. – Le respect des obligations définies à l'article L. 302-9-1-2 est apprécié sur une période triennale.
- ③ « II. – Lorsqu'au terme d'une période triennale, il est constaté qu'une commune mentionnée à l'article L. 302-5 n'a pas respecté, sur l'ensemble des opérations de construction de logements autorisées au cours de cette période, la proportion minimale de logements locatifs sociaux prévue à l'article L. 302-9-1-2, elle est assujettie à une contribution financière.
- ④ « III. – Les modalités de calcul de cette contribution sont précisées par décret en Conseil d'État.
- ⑤ « IV. – Le produit de cette contribution est affecté au financement de la production de logements locatifs sociaux. »

Article 3

- ① L'article L. 302-9-1-2 du code de la construction et de l'habitation est ainsi rédigé :
- ② « Art. L. 302-9-1-2. – I. – Dans les communes mentionnées à l'article L. 302-5, toute opération de construction de logements soumise à autorisation d'urbanisme portant sur un nombre de logements supérieur à un seuil défini par décret comprend une proportion minimale de logements locatifs sociaux, au sens du même article L. 302-5.
- ③ « II. – Cette proportion minimale est fixée :
- ④ « 1° À 25 % dans les communes relevant de la catégorie définie au 1° du II de l'article L. 302-5 ;
- ⑤ « 2° À 20 % dans les communes relevant de la catégorie définie au 2° du même II.
- ⑥ « III. – L'obligation prévue au premier alinéa du présent article n'est pas opposable aux opérations soumises à autorisation d'urbanisme tendant à la réalisation, sur des terrains affectés aux besoins du ministère de la défense, de logements destinés à ses agents. »

Article 4

Les articles L. 302-7, L. 302-7-1, L. 302-8, L. 302-8-1 et L. 302-9-1-1 du code de la construction et de l'habitation sont abrogés.

Article 5

Le deuxième alinéa de l'article L. 210-1 du code de l'urbanisme est supprimé.

Article 6

- ① Un rapport d'évaluation de l'application de la présente loi est remis au Parlement par le Gouvernement, dans un délai de cinq ans suivant sa promulgation.
- ② Ce rapport présente notamment :
- ③ 1° L'évolution de la production de logements locatifs sociaux dans les communes soumises aux obligations prévues par la présente loi ;
- ④ 2° L'évolution de la répartition territoriale de cette production ;
- ⑤ 3° L'évolution de la tension de la demande de logements locatifs sociaux ;
- ⑥ 4° L'incidence du nouveau dispositif sur la mixité sociale et la production globale de logements ;
- ⑦ 5° Les éventuelles adaptations législatives ou réglementaires nécessaires.

Article 7

- ① I. – Les éventuelles conséquences financières résultant pour les collectivités territoriales de la présente loi sont compensées, à due concurrence, par une majoration de la dotation globale de fonctionnement.
- ② II. – L'éventuelle perte de recettes résultant pour l'État du I et les éventuelles conséquences financières résultant pour l'État de la présente loi sont compensées, à due concurrence, par la création d'une taxe additionnelle à l'accise sur les tabacs prévue au chapitre IV du titre I^{er} du livre III du code des impositions sur les biens et services.