N° 39

SÉNAT

SESSION ORDINAIRE DE 2026-2027

Enregistré à la Présidence du Sénat le 13 octobre 2026

PROPOSITION DE LOI

visant à **adapter** *les* **obligations** *de* **production** *de* **logements sociaux** *aux* **capacités réelles** *des* **territoires**,

PRÉSENTÉE

Par Mme Alexandra BORCHIO FONTIMP,

Sénatrice

(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,

La loi relative à la solidarité et au renouvellement urbains (SRU) poursuit un objectif essentiel : favoriser la mixité sociale en assurant une meilleure répartition des logements sociaux sur l'ensemble du territoire.

Si cet objectif doit être préservé, sa mise en œuvre ne peut ignorer les réalités auxquelles sont confrontées les communes. Toutes ne disposent pas des mêmes possibilités de construction et certaines se heurtent à des contraintes qui limitent considérablement leur capacité à produire de nouveaux logements sociaux.

La rareté du foncier constructible, les risques naturels, les protections environnementales ou patrimoniales, les règles d'urbanisme, les capacités des réseaux et des équipements publics constituent autant d'obstacles auxquels les élus ne peuvent pas toujours apporter de réponse. À ces difficultés s'ajoutent les délais nécessaires à la réalisation des opérations, qui rendent parfois impossible la construction de logements dans les trois années imparties.

Pourtant, les objectifs de production restent largement déterminés selon des règles nationales qui ne tiennent pas suffisamment compte de ces disparités. Une commune peut ainsi être déclarée carencée et subir une majoration de son prélèvement financier alors même qu'elle a mobilisé toutes les possibilités de construction dont elle disposait.

Cette situation n'est ni juste pour les communes ni satisfaisante au regard des objectifs poursuivis par la loi. **Elle revient à sanctionner de la même manière celles qui ne veulent pas construire et celles qui ne le peuvent pas.**

La présente proposition de loi entend remédier à cette situation sans remettre en cause les obligations de production de logements sociaux. Elle **vise à mieux prendre en compte les capacités réelles de chaque commune et à garantir que les sanctions financières ne frappent plus celles qui ont effectivement construit tout ce qu'elles étaient en mesure de réaliser.**

Elle repose sur deux mesures complémentaires : un moratoire de trois ans sur l'aggravation des majorations financières pour carence et la reconnaissance, à partir d'une évaluation objective et contradictoire, des capacités réelles de production de logements sociaux des communes.

L'**article 1er** instaure un moratoire de trois ans sur l'augmentation des majorations financières appliquées aux communes déclarées carencées. Pour les communes déjà soumises à une majoration, son montant ne pourra pas augmenter pendant cette période. Les communes nouvellement déclarées carencées pourront se voir appliquer une première majoration, mais celle-ci ne pourra pas être aggravée pendant la durée restante du moratoire.

L'**article 2** permet à une commune ou à son intercommunalité de demander au préfet une évaluation contradictoire de ses capacités réelles de production de logements sociaux. Réalisée au cours des six mois précédant la date limite de transmission du bilan triennal, cette évaluation tient compte du foncier effectivement mobilisable, des contraintes locales, des règles d'urbanisme propres à chaque commune et des délais nécessaires à la réalisation des opérations. Elle distingue les logements réalisables au cours du triennat de ceux qui ne pourront l'être qu'ultérieurement. Afin de protéger les communes contre une appréciation fondée sur des capacités purement théoriques, chaque possibilité de production retenue doit être étayée par des éléments objectifs et vérifiables tenant compte de ses conditions effectives de réalisation. Le préfet est tenu de motiver expressément le rejet des contraintes ou éléments présentés par la commune dans le cadre de la procédure contradictoire. Ses conclusions sont communiquées avant la transmission du bilan triennal. Seules les difficultés indépendantes de la volonté de la commune peuvent justifier une réduction de ses objectifs de construction.

L'**article 3** prévoit que, lorsque cette évaluation établit qu'une commune ne pouvait objectivement pas atteindre son objectif initial de construction, le nombre de logements qu'elle était réellement en capacité de produire devient son objectif de référence pour la période considérée. Cet objectif se substitue à l'objectif initial et s'impose au préfet pour apprécier les résultats de la commune, sans remettre en cause le prélèvement SRU de droit commun ni les obligations relatives à la typologie des logements sociaux.

L'**article 4** garantit qu'une commune ayant atteint cet objectif de référence et mobilisé les moyens relevant de sa compétence ne pourra pas être déclarée carencée pour insuffisance quantitative, même si elle reste en dessous du taux légal de 20 % ou 25 % de logements sociaux. Elle ne pourra donc pas subir la majoration financière liée à une telle déclaration de carence.

Cet article impose également au préfet de notifier une décision motivée dans les six mois suivant la réception du bilan triennal, afin de permettre aux communes de connaître leur situation dans un délai clairement défini.

L'**article 5** précise les modalités d'application dans le temps du dispositif. Il permet sa mise en œuvre dès la première période triennale pour laquelle les délais nécessaires à l'évaluation des capacités réelles de production peuvent être respectés. Il prévoit, à cette fin, un délai spécifique de présentation des demandes lors de la première application du dispositif, tout en préservant les décisions de carence antérieurement prises.

La présente proposition de loi vise ainsi à **concilier les objectifs de mixité sociale avec les réalités de terrain, en garantissant une appréciation plus juste des efforts accomplis par les communes.**

Elle repose sur un principe simple : **une commune qui a construit tout ce qu'elle pouvait réellement construire ne doit plus être sanctionnée pour des logements qu'elle était dans l'impossibilité de réaliser.**

Tel est l'objet de la présente proposition de loi.

Proposition de loi visant à adapter les obligations de production de logements sociaux aux capacités réelles des territoires

Article 1er

① Pendant une durée de trois ans à compter de la date de promulgation de la présente loi, le montant annuel de la majoration mentionnée au deuxième alinéa de l'article L. 302-9-1 du code de la construction et de l'habitation due par une commune ne peut excéder :

② 1° Le montant de la majoration appliquée à la commune au titre de l'année au cours de laquelle la présente loi a été promulguée ;

③ 2° Si aucune majoration n'a été appliquée à la commune au titre de cette année, le montant de la première majoration fixée par le représentant de l'État dans le département au cours des trois années suivant la promulgation de la présente loi.

Article 2

① Le II de l'article L. 302-8-1 du code de la construction et de l'habitation est complété par dix-sept alinéas ainsi rédigés :

② « À la demande de la commune ou de l'établissement public de coopération intercommunale à fiscalité propre dont elle est membre, le représentant de l'État dans le département procède à une évaluation contradictoire de la capacité territoriale effective de production de logements locatifs sociaux de cette commune au titre de la période triennale considérée.

③ « Cette évaluation est réalisée au cours des six mois précédant la date limite de transmission des éléments relatifs au bilan de réalisation des objectifs de logements locatifs sociaux de la commune au titre de la période triennale considérée, établi dans le cadre de la procédure prévue à l'article L. 302-9-1. La demande est présentée au plus tard à l'ouverture de cette période de six mois. Le représentant de l'État dans le département notifie ses conclusions motivées à la commune et à l'établissement public de coopération intercommunale concerné avant la date limite de transmission du bilan.

④ « Lorsque la demande émane de l'établissement public de coopération intercommunale, la commune concernée est associée à l'ensemble de la procédure. Lorsque la demande émane de la commune, l'établissement public de coopération intercommunale dont elle est membre est également associé à cette procédure.

⑤ « L’évaluation détermine le nombre de logements locatifs sociaux que la commune était effectivement en capacité de produire au cours de la période triennale considérée, compte tenu de l’ensemble des possibilités de construction, d’acquisition, de transformation et de mobilisation du parc immobilier existant.

⑥ « Pour apprécier cette capacité, l’évaluation distingue, au sein du potentiel de production identifié, les logements effectivement réalisables au cours de la période triennale considérée de ceux dont la réalisation ne peut intervenir qu’au cours de périodes triennales ultérieures. Cette répartition tient compte de l’état d’avancement des opérations et des délais objectivement nécessaires à la maîtrise foncière, aux procédures d’autorisation, au financement, à la réalisation des travaux et à la mise en service des logements. Le potentiel de production à plus long terme ne peut être intégralement imputé à la période triennale considérée.

⑦ « L’évaluation tient compte en priorité de la disponibilité du foncier constructible et de sa possibilité effective de mobilisation, eu égard notamment à sa situation, à ses caractéristiques physiques, à sa maîtrise foncière et aux conditions de réalisation des opérations.

⑧ « Sont également prises en compte les contraintes structurelles affectant durablement la capacité de construction ou d’accueil du territoire, notamment les risques naturels et technologiques, les servitudes d’utilité publique, les protections environnementales, agricoles, paysagères ou patrimoniales, les dispositions applicables aux communes littorales et de montagne, l’exposition au recul du trait de côte, la disponibilité durable de la ressource en eau ainsi que les capacités des réseaux d’alimentation en eau potable, d’assainissement et des équipements publics nécessaires à l’accueil de nouveaux habitants.

⑨ « L’évaluation est individualisée pour chaque commune et tient compte des règles d’urbanisme qui lui sont applicables, notamment des dispositions du plan local d’urbanisme ou du plan local d’urbanisme intercommunal, des possibilités de densification autorisées et des obligations de production de logements locatifs sociaux prévues pour les opérations de construction ou d’aménagement. La prise en compte de ces règles ne peut toutefois justifier une réduction de la capacité retenue lorsqu’une limitation résulte de l’inaction de la commune ou de restrictions qu’elle pourrait légalement faire évoluer dans le cadre des compétences dont elle dispose.

⑩ « L’évaluation tient également compte des possibilités de densification, de renouvellement urbain, de transformation de bâtiments existants, d’acquisition-amélioration ainsi que des opérations autorisées, programmées ou engagées au cours de la période considérée.

⑪ « Seules peuvent justifier une réduction de la capacité territoriale effective de production les contraintes objectives, durables et indépendantes de la volonté de la commune. L'évaluation ne peut avoir pour effet de dispenser celle-ci de mobiliser les possibilités de production effectivement disponibles ni de prendre les mesures relevant de sa compétence nécessaires à leur réalisation.

⑫ « Les conclusions de l'évaluation sont motivées et établies à l'issue d'une procédure contradictoire. Elles déterminent le nombre de logements locatifs sociaux que la commune était effectivement en capacité de produire au cours de la période triennale considérée.

⑬ « Pour chaque possibilité de production retenue, les conclusions précisent les éléments objectifs et vérifiables justifiant sa prise en compte au titre de la période triennale considérée, notamment les conditions effectives de mobilisation du foncier et les délais nécessaires à la réalisation des opérations. La seule constructibilité théorique d'un terrain ne suffit pas à établir qu'un logement pouvait être réalisé au cours de cette période.

⑭ « Lorsque le représentant de l'État dans le département écarte des contraintes ou des éléments présentés par la commune au cours de la procédure contradictoire, il motive expressément cette appréciation au regard des circonstances propres au territoire concerné.

⑮ « Lorsque ce nombre est inférieur à l'objectif de réalisation applicable à la commune, il constitue l'objectif de référence retenu pour l'appréciation des résultats de cette période, dans les conditions prévues au IX de l'article L. 302-8.

⑯ « Les conclusions de l'évaluation s'imposent au représentant de l'État dans le département pour l'appréciation du respect des obligations quantitatives de réalisation de logements locatifs sociaux de la commune et pour toute décision relative à la constatation de sa carence au titre de la période considérée.

⑰ « Elles sont annexées au contrat de mixité sociale lorsqu'un tel contrat existe. L'absence de conclusion d'un tel contrat ne fait pas obstacle à la réalisation de l'évaluation ni à l'application de ses conclusions.

⑱ « Un décret en Conseil d'État fixe la date limite de transmission des éléments relatifs au bilan de réalisation des objectifs de logements locatifs sociaux mentionnée au présent II, les modalités de présentation et d'instruction des demandes d'évaluation, les garanties de la procédure contradictoire ainsi que les modalités de notification et de contestation des conclusions de l'évaluation. La date limite de transmission du bilan est portée à la connaissance des communes et des établissements publics de coopération intercommunale concernés au moins neuf mois avant son échéance. »

Article 3

① Le IX de l'article L. 302-8 du code de la construction et de l'habitation est complété par trois alinéas ainsi rédigés :

② « Par dérogation aux dispositions du présent IX relatives aux seuils minimaux de réalisation, lorsqu'une évaluation effectuée en application du II de l'article L. 302-8-1 établit que la capacité territoriale effective de production de logements locatifs sociaux d'une commune est inférieure à l'objectif qui lui était applicable au titre de la période triennale considérée, le nombre de logements déterminé par cette évaluation constitue l'objectif de référence retenu pour l'appréciation des résultats de cette période.

③ « Cet objectif de référence se substitue à l'objectif initialement fixé à la commune pour l'appréciation du respect de ses obligations quantitatives au titre de la période triennale considérée, sans préjudice de l'application du prélèvement prévu à l'article L. 302-7.

④ « La détermination de cet objectif de référence ne dispense pas la commune de justifier de la mise en œuvre des actions relevant de sa compétence nécessaires à la mobilisation des possibilités de production identifiées par l'évaluation. Elle ne remet pas en cause les obligations relatives à la typologie des logements locatifs sociaux prévues au III du présent article. »

Article 4

① L'article L. 302-9-1 du code de la construction et de l'habitation est complété par trois alinéas ainsi rédigés :

② « Une commune ayant atteint l'objectif de référence déterminé en application du IX de l'article L. 302-8 ne peut être déclarée en état de carence au motif de l'insuffisance du nombre de logements locatifs sociaux réalisés au cours de la période triennale considérée, dès lors qu'elle a mis en œuvre les actions relevant de sa compétence nécessaires à la mobilisation de l'ensemble des possibilités de production identifiées par l'évaluation prévue au II de l'article L. 302-8-1. Cette disposition ne fait pas obstacle à l'application des règles relatives au respect de la typologie des logements locatifs sociaux.

③ « Le représentant de l'État dans le département notifie à la commune, dans un délai de six mois à compter de la réception du bilan triennal, une décision motivée précisant si sa carence est ou non constatée. Cette décision mentionne les objectifs retenus pour l'appréciation des résultats de la période considérée, le nombre de logements locatifs sociaux effectivement réalisés et, le cas échéant, les motifs justifiant la constatation de la carence.

④ « Lorsque l'évaluation prévue au II de l'article L. 302-8-1 a été réalisée, la décision mentionne ses conclusions et précise la manière dont elles ont été prises en compte. La constatation de la carence demeure soumise à la procédure contradictoire et aux consultations prévues au présent article. »

Article 5

① I. – Les articles 2 à 4 de la présente loi sont applicables à la première période triennale dont la date limite de transmission des éléments relatifs au bilan de réalisation des objectifs de logements locatifs sociaux mentionnée au II de l'article L. 302-8-1 du code de la construction et de l'habitation, dans sa rédaction résultant de la présente loi, intervient au moins neuf mois après l'entrée en vigueur du décret en Conseil d'État mentionné au II de l'article L. 302-8-1 du même code.

② II. – Par dérogation au délai prévu au II de l'article L. 302-8-1 du code de la construction et de l'habitation, dans sa rédaction résultant de la présente loi, les communes et les établissements publics de coopération intercommunale à fiscalité propre concernés peuvent, au titre de cette première période triennale, présenter leur demande d'évaluation dans un délai de trois mois à compter de l'entrée en vigueur du décret mentionné au I du présent article.

③ III. – Les articles 2 à 4 de la présente loi ne s'appliquent pas aux décisions de constatation de carence prises avant leur première application dans les conditions prévues au I.