



Article 55 de la loi SRU : application des modalités prévues par la loi Égalité et Citoyenneté

N° 2017-14 / À jour au 17 mai 2017

Décrets du 5.5.17 : JO du 7.5.17 / [Instruction du 9.5.17](#)


L'article 55 de la loi Solidarité et renouvellement urbains (SRU) impose l'obligation pour certaines communes de disposer d'un taux minimum de logements sociaux, selon des critères définis par le Code de la construction et de l'habitation (CCH).

Le taux de 25% de logements sociaux s'applique aux communes dont la population est au moins égale à 1 500 habitants en Ile-de-France et 3 500 habitants dans les autres régions qui sont situées dans une agglomération ou un EPCI à fiscalité propre de plus de 50 000 habitants comprenant au moins une commune de plus de 15 000 habitants. Pour certaines communes, un seuil de 20% s'applique selon des critères spécifiques. Enfin, certaines communes sont exemptées.

Les articles 97 à 99 de la loi du 27 janvier 2017 relative à l'Égalité et à la Citoyenneté ont modifié les dispositions législatives relatives à la mise en œuvre de l'article 55 de la loi SRU, codifiées aux articles L.302-5 à L.302-9-4 du CCH, pour d'une part, redéfinir les conditions d'application territoriale du dispositif et de fixation des niveaux d'obligation dans le sens d'un recentrage sur les territoires sur lesquels la demande de logement social est avérée et plus forte, et d'autre part, renforcer l'opérationnalité des outils existants pour rendre plus efficace l'action de l'État dans les communes carencées.

Pris pour application de la loi n° 2017-66 du 27 janvier 2017 relative à l'Égalité et la Citoyenneté, le décret [n° 2017-835](#) relatif aux dispositions particulières à certaines agglomérations en matière de réalisation de logements locatifs sociaux, dit "chapeau", modifie les dispositions du Code de la construction et de l'habitation (R.302-14 à 26), fixant les modalités de détermination du niveau d'obligation SRU applicables aux communes, EPCI ou agglomérations, en se référant à l'indicateur unique de taux de pression sur la demande de logements locatifs sociaux.

Il précise aussi les critères permettant d'exempter les communes d'obligation « SRU », notamment en explicitant la notion de mauvaise desserte des transports en commun ainsi que la procédure afférente (proposition des exemptions sur initiative des EPCI, délai et modalités de saisine de la commission nationale, ...).


Le décret [n°2017-840](#)  dit "liste" fixe les valeurs des ratios permettant d'apprécier la tension sur la demande de logement social en vue d'établir les niveaux de taux d'obligation de logements locatifs sociaux, et d'identifier les agglomérations de plus de 30 000 habitants dont les communes pourront bénéficier de la procédure d'exemption d'obligation "SRU". Les listes des EPCI, communes et agglomérations concernées et les ratios afférents figurent en annexes du décret. Ces textes sont en vigueur depuis le 8 mai 2017.

Dispositions relatives à la définition des niveaux d'obligation au titre de l'article 55 de la loi SRU et aux possibilités d'exemption (art. 1 du décret n°2017-835 / CCH : R.302-14 / Décret n°2017-840)



Communes pour lesquelles le taux d'obligation est fixé à 20% au lieu de 25%

Les communes de plus de 3 500 habitants (1 500 en IDF) des EPCI à fiscalité propre ou agglomérations de plus de 50 000 habitants comprenant au moins une commune de plus de 15 000 habitants sont en principe soumises à une obligation de 25% de logements locatifs sociaux. Cependant, elles peuvent être soumises à un taux de 20 % si le parc de logements existant ne justifie pas un effort de production supplémentaire de logements sociaux. Un indicateur unique, qui correspond au ratio entre le nombre de demandes de logement locatif social et le nombre d'emménagements annuels (hors mutations internes), se substitue à l'indicateur composite (nombre d'allocataires dont le taux d'effort est supérieur à 30 %, taux de vacance du parc social, taux de pression sur la demande de logement social) qui existait auparavant. Le ratio est établi à partir des données obtenues par extraction du Système national d'enregistrement des demandes de logement social (SNE), au 1^{er} janvier de l'année d'établissement de la liste. Ce ratio est calculé à l'échelle de l'EPCI ou de l'agglomération.

Cet effort de production supplémentaire n'est pas justifié dans les communes des agglomérations ou EPCI à fiscalité propre lorsque ce ratio de pression de la demande est inférieur à un seuil précisé par le second décret "liste", ce seuil pouvant être différencié pour les agglomérations concernées par l'application de la taxe sur les logements vacants instituée par l'article 232 du Code général des impôts et listées dans le décret [n° 2013-392](#)  du 10 mai 2013.

Un décret "liste" doit être établi au début de chaque période triennale pour fixer les seuils et peut être modifié en cours de période.

Le décret n° 2017-840 constitue le décret "liste" pour la période triennale actuelle. Il précise que les communes dont le ratio de pression de la demande est inférieur à 4 sont soumises à un taux de 20%, sauf pour les communes des agglomérations soumises à l'application de la taxe sur les logements vacants, pour lesquelles la valeur de ce ratio doit être inférieure à 3.

Ainsi, s'il y a moins de quatre demandes de logement social pour un emménagement dans le parc social (hors mutations internes) sur l'agglomération ou l'EPCI, les communes de l'agglomération ou de l'EPCI concernées par le dispositif SRU sont soumises à une obligation de 20 % de logements locatifs sociaux (ou 3 pour les agglomérations soumises à la TLV).

Pour mémoire, la loi prévoit que le taux de 25% s'applique à une commune qui appartient à un EPCI ou agglomération concerné par ce maintien du taux à 20% mais également à un EPCI ou une agglomération non concerné.

La liste des agglomérations et EPCI pour lesquels l'obligation des communes est maintenue à 20 %, ainsi que la valeur du ratio de pression de la demande pour chacune d'entre elle (calculé au 1.117), figure en annexe I du décret "liste".

Application d'une obligation de 20 % de logements locatifs sociaux aux "communes isolées"

Les communes de plus de 15 000 habitants qui n'appartiennent pas à un EPCI ou à une agglomération concerné par l'obligation SRU peuvent par exception être soumises à une obligation à hauteur de 20 %, si leur population a crû et en fonction du ratio de pression de la demande de logement social.

Le décret n° 2017-835 précise le critère tenant à la croissance de population : la population de la commune au 1^{er} janvier de l'année de départ de la période triennale doit être supérieure de 5 % à la population publiée 5 années auparavant, ou, par défaut, au dernier recensement général de la population. Le critère de pression de la demande de logement social est établi à partir du SNE, à l'échelle de la commune, et définit comme le rapport entre le nombre de demandes de logements locatifs sociaux et le nombre d'emménagements (hors mutations internes) dans le parc social. Le seuil est défini par le décret "liste", selon les mêmes modalités que pour l'application du seuil de 20 % qui précèdent. Le décret "liste" en vigueur (décret n° 2017-840) établit que sont concernées les communes dont le ratio est supérieur ou égal à 5.

La liste des communes concernées est fixée en annexe II du décret n° 2017-840. À noter que cette liste ne comprend aucune commune à ce jour.

Critères et modalités d'exemption aux obligations de l'article 55 de la loi SRU

Avant la loi Égalité et Citoyenneté, la possibilité d'exemption (CCH : L.302-5) reposait, notamment, sur un critère assis sur la décroissance démographique des territoires. Ce critère est supprimé. Le critère d'exemption fondé sur les contraintes pesant sur l'urbanisation du territoire communal liées à l'inconstructibilité de plus de la moitié du territoire urbanisé (servitude, plan de prévention des risques, ...) est maintenu. Des critères tenant à la demande de logement social et à l'éloignement des bassins d'activité et d'emploi sont ajoutés. Le décret n° 2017-835 précise ces critères dans son article 1^{er} et le décret n° 2017-840 définit le ratio de tension sur la demande pour la période triennale actuelle. La liste des communes exemptées ne peut porter que sur :

- les communes situées hors d'une agglomération de plus de 30 000 habitants qui ne sont pas suffisamment reliées aux bassins d'activité et d'emploi par les services de transport public urbain au sens du II de l'article L.1231-2 du Code des transports, ni par les services de transport public non urbain routier ou ferroviaire ;
- les communes situées dans une agglomération de plus de 30 000 habitants dans laquelle le ratio entre le nombre de demandes de logement locatif social, et le nombre d'emménagements annuels dans le parc social, hors mutations internes, établi par extraction des données provenant du SNE, au niveau de l'agglomération, est inférieur à un seuil précisé par décret au début de chaque période triennale. Le décret "liste" fixe que ce taux doit être à un niveau inférieur à 2 pour la période


actuelle. La liste de l'ensemble des agglomérations de plus de 30 000 habitants ainsi que, pour chacune d'entre elles, la valeur du ratio de tension sur la demande de logement social au 1^{er} janvier 2017, figurent en annexe du présent décret (annexe III) ;

- les communes dont plus de la moitié du territoire urbanisé est soumis à une inconstructibilité résultant de l'application des dispositions du deuxième alinéa du III de l'article L.302-5 du Code de la construction et de l'habitation.

La liste des communes exemptées des dispositions SRU est désormais déterminée par décret en début de chaque période triennale, pris sur proposition de l'intercommunalité d'appartenance, et après avis du préfet de région et de la commission nationale SRU.

Le décret n° 2017-835 prévoit que, sur la base d'un décret fixant le seuil de tension de la demande pris au début de l'année précédant une nouvelle période triennale, le préfet de département transmet au préfet de région avant le 30 juin précédant la nouvelle période, la liste des communes proposées par les EPCI, avec son avis et les pièces justificatives. La Commission nationale SRU doit alors proposer une liste au ministre en charge du logement avant le 31 octobre, après avoir sollicité les avis et documents qu'elle juge nécessaire. Le décret de publication de la liste doit alors intervenir avant le 31 décembre.

Par dérogation, pour permettre l'application des nouvelles dispositions à la période triennale qui débute en 2017 (sixième période triennale), la liste des communes devra être transmise par les préfets de départements avant le 30 septembre, la commission nationale devra rendre son avis avant le 31 octobre et le décret fixant la liste des communes exemptées devra être publié avant le 31 décembre, étant précisé qu'il portera ses effets sur toutes les années de la période triennale restant à courir. Dans l'attente de ce décret, les modalités prévues par la rédaction antérieure de l'article R.301-14 s'appliquent concernant les exemptions.

Enfin, [une instruction du 9 mai 2017](#)  relative à la procédure d'exemption des communes du dispositif SRU vise à présenter le périmètre, les modalités et le calendrier de mise en œuvre, en 2017, pour application en 2018 et 2019 de la procédure d'exemption. Elle précise aussi que la DHUP diffusera aux services déconcentrés la liste des communes situées au 1^{er} janvier 2017 en territoires SRU et susceptibles d'être exemptées. S'il n'y avait pas de décret listant les communes exemptées à l'échéance de la fin de l'année, toutes les communes situées en territoires SRU au 1^{er} janvier 2017 se trouveraient soumises à obligation de rattrapage et à prélèvement en 2018.

Liste des logements intégrés à l'inventaire des logements sociaux (décret n° 2017-835 : article 2 / CCH : R.302-15)

La loi Égalité et Citoyenneté ajoute à la liste des logements pris en compte dans l'inventaire visé à l'article L.302-6 du CCH pour définir les obligations au titre de la loi SRU : les terrains familiaux locatifs aménagés au profit des gens du voyage, en état de service dont la réalisation est prévue au schéma départemental d'accueil des gens du voyage et qui sont destinés à l'installation prolongée de résidences mobiles (art. L.302-5 -IV-5) et les logements du parc privé mobilisés à des fins sociales faisant l'objet d'un dispositif d'intermédiation locative, y compris hors conventionnement en cas de location/sous-location.

Le décret n° 2017-835 (dit "chapeau") actualise en conséquence l'article R.302-15 du CCH et apporte quelques précisions.

Il indique que sont pris en compte dans l'inventaire tous les logements sociaux au sens des dispositions législatives relatives à l'application de la loi SRU (CCH : L.302-5 IV).

Concernant les modalités de prise en compte des terrains familiaux dans le décompte SRU, le nombre de logements équivalents est obtenu en retenant un logement pour une place.

Les logements du parc privé faisant l'objet d'un dispositif d'intermédiation locative en location-sous location sont intégrés dans l'article réglementaire en application de la loi. À noter que les logements conventionnés Anah dans le parc privé sont déjà intégrés dans l'inventaire.

Le décret précise enfin les modalités de prise en compte pour 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.351-2 ainsi que les places des centres d'hébergement et de réinsertion sociale et des centres d'accueil pour demandeurs d'asile dès lors que la structure ne comporte pas de logements autonomes. Le nombre de logements équivalents est obtenu en retenant la partie entière issue du calcul effectué à raison d'un logement pour trois lits de logements-foyers ou trois places de centres d'hébergement et de réinsertion. Un logement est considéré comme autonome dans ces mêmes structures s'il dispose de certains équipements (salle de bain...).

Dépenses déductibles du prélèvement au titre de la loi SRU (décret n° 2017-835 : articles 3 à 5 / CCH : R.302-16, R.302-16-2 et R.302-17)



Chaque année, les communes soumises à l'obligation d'atteindre le taux de 25 % (ou de 20 %) de logements sociaux, se voient appliquer un prélèvement sur leur budget de fonctionnement. Toutefois certaines dépenses exposées par la commune pendant l'avant dernier exercice peuvent être déduites du prélèvement, majoré ou non, pouvant conduire à une absence de prélèvement. Si le montant de ces dépenses et moins-values de cession est supérieur au prélèvement d'une année, le surplus peut être déduit du prélèvement des deux années suivantes, puis encore les années suivantes au prorata du nombre de logements locatifs sociaux qu'elles permettent de réaliser au regard des objectifs triennaux de rattrapage¹. La loi Égalité et Citoyenneté étend le champ des dépenses déductibles des prélèvements.

Le décret précise que sont déductibles les subventions concourant à la création de logements locatifs sociaux tels que définis par l'article L.302-5 du Code de la construction et de l'habitation, soit pris en compte dans le décompte SRU. Il ajoute aux dépenses déductibles, en application de la loi Égalité et Citoyenneté, les dépenses liées à la démolition et au désamiantage, ainsi que l'ensemble des dépenses d'investissement en faveur de la création de nouvelles aires d'accueil des gens du voyage ou de terrains familiaux.

Il élargit enfin les dépenses déductibles au titre de l'intermédiation locative. En effet, depuis la loi ALUR, lorsqu'il a constaté la carence d'une commune, le préfet peut, après avoir recueilli l'avis de celle-ci, conclure une convention avec un ou plusieurs organismes bénéficiant de l'agrément d'intermédiation locative et de gestion locative sociale (CCH : L.365-4) pour mettre en œuvre sur le territoire de la commune, au sein du parc privé, un dispositif d'intermédiation locative.

Dans ses articles 98 et 99, la loi Égalité et Citoyenneté renforce l'opérationnalité de ce dispositif de conventionnement (CCH : L.302-9-1 al. 6 et 10). Elle l'élargit notamment aux logements qui font l'objet d'une intermédiation locative dans le cadre d'un mandat de gestion Anah social ou très social ou intermédiaire, et aux logements non conventionnés dans le cadre d'une location-sous location. Le plafond maximal de dépenses déductibles est porté à 10 000 € (au lieu de 5 000 €).

Le décret précise les types de dépenses déductibles dans ce cadre, en application des dispositions de la loi Égalité et Citoyenneté. Il s'agit des subventions versées à des associations agréées au titre de l'intermédiation locative, pour les logements occupés au 1^{er} janvier de l'année précédant le prélèvement, en vue de loger des ménages en difficultés dans des logements conventionnés ou non dans le cadre d'une sous-location, ou dans des logements conventionnés, dans le cadre d'un mandat de gestion. Il est précisé que ces subventions peuvent être augmentées des dépenses exposées pour favoriser le conventionnement Anah pour des logements ouvrant droit à la déduction.

Ces logements doivent être loués ou sous-loués à des ménages prioritaires (au sens de l'article L. 441-1 du CCH) qui doivent respecter les plafonds de ressources au titre du PLAI

La convention avec l'organisme prévoit une contribution financière obligatoire de la commune, qui est déduite du prélèvement sur ses ressources fiscales, dans la limite d'un plafond. L'article 4 du décret porte ces plafonds à 10 000 € en Ile-de-France au lieu de 5 000 € précédemment, et de 2 500 € à 5 000 € dans le reste de la France.

Par ailleurs, il est prévu par le Code de la construction et de l'habitation (CCH : R.302-18) que si les opérations ayant donné lieu à une déduction n'ont pas reçu un commencement de déduction dans les deux ans, les sommes déduites sont ajoutées au prélèvement de l'année. Il est considéré que l'exécution est commencée lorsque la convention entre le maître d'ouvrage et l'Etat (CCH : L.351-2) est signée. Le décret précise, que, pour les terrains familiaux et les aires d'accueil des gens du voyage qui peuvent désormais donner lieu à des déductions, le commencement d'exécution est défini par la déclaration d'ouverture du chantier. Pour les logements non conventionnés faisant l'objet d'une location/sous-location, la mise en location fait office de commencement d'exécution.

Enfin, l'article 5 comporte des précisions rédactionnelles et d'ajustement des références de texte sur les modalités d'établissement de l'état des dépenses pour les communes potentiellement concernées par le prélèvement (CCH : R.302-17).

Note

1 - Pour rappel, en 2016, 1 213 communes étaient soumises à un prélèvement dont 613 effectivement prélevées.

Amélioration de l'opérationnalité du dispositif de conventionnement État/organisme pour la production de logements sociaux (décret n° 2017-835 : art.7 / CCH : R.302-19-1)



En communes carencées, le préfet peut conclure une convention avec un organisme en vue de la construction ou acquisition de logements sociaux nécessaires à l'atteinte des objectifs. La loi Égalité et Citoyenneté renforce l'opérationnalité de ce dispositif. La participation de la commune au financement des opérations est désormais obligatoire. La contribution volontaire de la commune à l'opération peut dépasser cette limite. La contribution communale obligatoire est versée directement à l'organisme dans les conditions et selon un échéancier prévu par la convention. La loi Égalité et Citoyenneté renforce également les procédures de recouvrement de la contribution obligatoire de la commune et prévoit que les conventions sont notifiées à la commune par le préfet.

Le décret n° 2017-835 précise les modalités de fixation de cette contribution obligatoire de la commune. Il prévoit que le montant de la contribution est fixé au niveau de l'aide accordée par l'Etat ou la collectivité délégataire, en application des règles prévues en la matière, dans la limite des plafonds maximaux prévus par la loi pour cette contribution, à savoir 50 000 € par logement construit ou acquis en Ile-de-France ou En Provence-Alpes-Côte d'Azur et 30 000 € sur le reste du territoire.


Concernant la sécurisation du paiement, la loi Égalité et Citoyenneté prévoit que si la commune ne s'acquitte pas d'un versement dû en application des dispositions de la convention et de l'échéancier, le préfet la met en demeure de respecter ses obligations dans un délai de 2 mois et, si la commune ne respecte pas de délai, recouvre par voie de titre de perception émis auprès de la commune. Dans ce cas, la somme recouvrée ne peut être déduite du prélèvement opéré sur les ressources fiscales de la commune. Le décret précise les modalités d'application en renvoyant aux conditions définies par les dispositions du décret du 7 novembre 2012 relatif à la gestion budgétaire et comptable publique. À noter que des dispositions spécifiques s'appliquent pour le recouvrement des dépenses auprès de la commune dans le cadre d'une convention avec un organisme agréé au titre de l'intermédiation locative (CCH : L.302-9-1 alinéa 11).

Modification de la composition et extension des compétences de la commission nationale SRU (décret n° 2017-835 : art. 9 / CCH : R.302-26)



Pour les communes n'ayant pas respecté la totalité de leur objectif triennal, le préfet réunit et préside une commission chargée de l'examen du respect des obligations de réalisation de logements sociaux. Si la commission parvient à la conclusion que la commune ne pouvait, pour des raisons objectives, respecter son obligation triennale, elle saisit, avec l'accord du maire concerné, une commission nationale placée auprès du ministre chargé du Logement. La loi Égalité et Citoyenneté prévoit que cette commission nationale sera désormais présidée par une personnalité qualifiée désignée par le ministre chargé du Logement, au lieu d'un membre du Conseil d'État, qui reste membre de la commission sans la présider. L'article 9 du décret modifie les dispositions réglementaires en

conséquence. Il précise que les membres sont nommés pour un mandat de 3 ans renouvelable et que les dispositions relatives aux commissions consultatives à caractère administratif lui sont applicables (Code des relations entre le public et les administrations : R.133-3 à 14).

À noter que la composition nouvelle de la commission résultant de la loi Égalité et Citoyenneté et de ce décret est fixée par un [arrêté du 10 mai 2017](#) .

Suppression du Fonds d'aménagement urbain (FARU) (décret n° 2017-835 : art.8 / CCH : R.302-21 et 22 abrogés)



En conséquence de l'article 99-III de la loi Égalité et Citoyenneté qui supprime les fonds comme bénéficiaires des pénalités SRU, les dispositions relatives aux fonds d'aménagement urbains sont abrogées. Des dispositions transitoires sont prévues.

Délivrances des autorisations par le préfet dans le cadre des arrêtés de carence (décret n° 2017-835 : art.10 / Code de l'urbanisme : R.422-2)



Le préfet est compétent pour délivrer les permis de construire, d'aménager ou de démolir dans certaines situations prévues à l'article R.422-2 du Code de l'urbanisme. Cet article est complété pour tenir compte des modifications apportées au pouvoir du préfet en la matière s'agissant des communes carencées, en application de la loi Égalité et Citoyenneté (article 98). Il est précisé que cette compétence s'applique aux catégories de constructions ou d'aménagements prévus par l'arrêté de carence et dans le cadre des conventions avec un organisme en vue de la construction ou acquisition de logements sociaux.