

RÉPUBLIQUE FRANÇAISE

Ministère de la ville et du logement
Direction générale de l'aménagement,
du logement et de la nature
Direction de l'habitat, de l'urbanisme
et des paysages
Sous-direction des politiques de
l'habitat
Bureau du développement de l'offre
de logement social et intermédiaire

**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**

NOR : VLOL2612040J

(Texte non paru au journal officiel)

Le ministre de la ville et du logement,

à

Pour attribution :

Préfets de région

- Direction régionale de l'environnement, de l'aménagement et du logement (DREAL)
- Direction de l'environnement, de l'aménagement et du logement (DEAL)
- Direction régionale et interdépartementale de l'hébergement et du logement (DRIHL)

Préfets de département

- Direction départementale des territoires (et de la mer) [DDT(M)]

Pour information :

Secrétariat général du Gouvernement

Secrétariat général du pôle ministériel

Direction générale de l'aménagement, du logement et de la nature / Direction de
l'habitat, de l'urbanisme et des paysages

Référence	NOR : VLOL2612040J
Emetteur	Le ministre de la ville et du logement

Objet	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
Commande	ACTION
Action à réaliser	Transmission au secrétariat de la commission nationale SRU (DHUP), par les préfets de région, des intentions de carence avec les niveaux de sanction envisagés
Echéance	01/07/2026
Contact utile	assistance.sru@developpement-durable.gouv.fr
Nombre de pages et annexes	9 pages et 3 annexes

La présente instruction vise à présenter les modalités d'établissement du bilan triennal (2023-2025) en application des dispositions de l'article L. 302-9-1 du code de la construction et de l'habitation, sur les communes déficitaires en logements sociaux soumises aux dispositions de l'article L. 302-5 et suivants du même code et, plus précisément :

- Le périmètre d'application du bilan triennal et les modalités de décompte des logements, sur les plans quantitatif et qualitatif ;
- La conduite et le calendrier de la procédure de carence à mener en 2026 au titre de la huitième période triennale.

Catégorie : Directive adressée par le ministre aux services	Domaine : Logement
Type : Instruction du gouvernement	et /ou Instruction aux services déconcentrés
Oui <input checked="" type="checkbox"/> Non <input type="checkbox"/>	Oui <input checked="" type="checkbox"/> Non <input type="checkbox"/>
Mots clés (liste fermée) : Logement, Construction, Urbanisme	Autres mots clés (libres) : logements locatifs sociaux, article 55 de la loi SRU, bilan triennal, carence

Textes de référence :

Article 55 de la loi n° 2000-1208 du 13 décembre 2000 relative à la solidarité et au renouvellement urbains, modifié par le titre II de la 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 ;

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 ;

Articles L. 302-5 et suivants du code de la construction et de l'habitation ;

Décret n° 2023-230 du 29 mars 2023 fixant la valeur du seuil mentionné au 2° du IV de l'article R. 302-14 du code de la construction et de l'habitation pour la période triennale 2023-2025 ;
Décret n° 2023-601 du 13 juillet 2023 fixant la liste des communes exemptées de l'application des dispositions des articles L. 302-5 et suivants du code de la construction et de l'habitation, en application du III du même article, au titre de la période triennale 2023 à 2025 ;
Circulaire(s) abrogée(s) :
Date de mise en application : dès sa publication
Opposabilité concomitante : Oui <input type="checkbox"/> Non <input checked="" type="checkbox"/>
<i>La « circulaire » est rendue opposable à la date indiquée sur le BO du pôle ministériel à l'onglet <u>Documents opposables</u>.</i>
Pièce(s) annexe(s) : 3 annexes
N° d'homologation Cerfa :
Publication : Circulaires.gouv.fr <input checked="" type="checkbox"/> Bulletin Officiel <input type="checkbox"/>

I – Contexte général de la procédure de bilan triennal et de carence

La présente instruction s'adresse aux préfets de région et de département dont les territoires de compétence comprennent des communes concernées par les obligations SRU et qui n'ont pas atteint le taux légal applicable de logements sociaux (25 % ou 20 % de leurs résidences principales, inventaire au 1^{er} janvier 2025) au regard des dispositions de l'article 55 de la loi n° 2000-1208 du 13 décembre 2000 relative à la solidarité et au renouvellement urbains, codifiées aux articles L. 302-5 et suivants du code de la construction et de l'habitation.

Ces communes sont soumises à des obligations triennales de rattrapage devant leur permettre d'atteindre ce taux légal. Dans le cadre du bilan triennal, il convient de comparer l'état des réalisations avec les objectifs de rattrapage, et de mettre en œuvre, sur l'ensemble des communes qui ne les ont pas atteints, la procédure de **constat de carence**.

Cette procédure, qui ménage un temps d'échanges contradictoires indispensable entre l'Etat et les communes concernées, peut amener les préfets de département, au regard de l'analyse menée, à prendre des arrêtés prononçant la carence pour certaines communes.

Au travers de l'arrêté de carence :

- le prélèvement opéré annuellement sur les ressources des communes soumises aux obligations de rattrapage est majoré, possiblement jusqu'au quintuplement ;
- le droit de préemption urbain est automatiquement transféré au préfet ;
- des servitudes de mixité sociale sont systématiquement appliquées, imposant une part minimale de 30 % de logements sociaux ou très sociaux dans les opérations de plus de 12 logements ou de plus de 800 m² ;

- le préfet a la possibilité de reprendre la délivrance d'une partie des autorisations d'urbanisme et de recourir au conventionnement direct avec des bailleurs et organismes avec mise à contribution obligatoire de la commune.

En 2026, cette procédure de bilan est conduite parallèlement aux élections municipales. Pour que la phase d'échanges contradictoires ne perturbe pas le déroulement des élections municipales, le calendrier de réalisation du bilan triennal a été adapté (voir partie IV).

II – Orientations générales pour le bilan triennal 2023-2025

1) Une position équilibrée, entre prise en compte des efforts des communes volontaires, notamment celles éloignées initialement du taux de 20 ou 25% de logements sociaux, et fermeté vis-à-vis des communes manifestement opposées à la production de logements sociaux

Les obligations de production de logements sociaux constituent le cœur du dispositif de l'article 55 de la loi SRU et demeurent un pilier des politiques du logement et de mixité sociale. Elles participent au développement d'une offre sociale répartie équitablement sur l'ensemble des territoires où le besoin est avéré.

Depuis vingt-cinq ans, ce dispositif a montré son efficacité et conduit à un accroissement notable du parc social : plus de la moitié des 1,8 million de nouveaux logements sociaux produits sur cette période l'ont été dans des communes déficitaires. Pour autant, **plus de 1 100 communes restent aujourd'hui déficitaires**, alors que le besoin en logements sociaux demeure prégnant et se traduit par l'augmentation rapide du nombre de demandeurs en attente de logements sociaux.

Néanmoins, les conditions d'investissement des bailleurs sociaux se sont sensiblement dégradées en 2023 et 2024, dans un contexte de crise pour le secteur du bâtiment qui a notamment fait face à une pénurie et une forte hausse du coût des matériaux (+10 % de hausse des prix en 2023¹), au manque de main-d'œuvre (200 000 postes vacants en 2025²), et à la flambée des taux d'intérêt (3,30% en moyenne à fin 2024³), à l'origine d'une chute des ventes de logements neufs (-30 %⁴). La hausse brutale du taux du livret A, passé de 0,75 % à 3 % entre janvier 2022 et février 2023, et les annulations de programmes libres comportant une part de logements sociaux en VEFA ont conduit les bailleurs sociaux à revoir leurs perspectives d'investissement et à limiter la production notamment des logements les plus sociaux financés en PLAI et en PLUS.

Aussi, nous attendons de votre part une position d'équilibre dans l'analyse des bilans triennaux, se traduisant par la reconnaissance des efforts engagés par les communes volontaires, notamment celles éloignées initialement du taux 20 ou 25% de logements

¹ Indice du coût de la construction SDES

² Enquête BMO BTP - SDES

³ Banque de France

⁴ Chiffres clés neuf - SDES

sociaux, et par de la fermeté à l'égard de celles manifestement opposées à la production de logements locatifs sociaux.

Vous pourrez juger du caractère volontaire d'une commune au regard des actions engagées – y compris celles qui ont vocation à permettre la production de logements sociaux à moyen et long termes – et du soutien apporté à la production – notamment en activant les mécanismes de dépenses déductibles.

Une approche ferme est attendue à l'égard des communes éloignées de l'atteinte de leurs objectifs et qui n'ont pas démontré de volontarisme en la matière. La non-atteinte de leurs objectifs de rattrapage devra être justifiée par des éléments circonstanciés et objectifs. Votre analyse identifiera notamment les communes qui ne mobilisent pas ou trop peu les outils de l'urbanisme à leurs dispositions qui permettraient d'augmenter la production de logements locatifs sociaux (servitudes de mixité sociale et emplacements réservés dans les plans locaux d'urbanisme, contractualisation avec les établissements publics fonciers...) ainsi que celles qui affichent des résultats insatisfaisants malgré une dynamique de construction importante.

Pour les communes dont les taux de réalisation sont faibles, le fait que ces tendances soient observées et reconduites sur plusieurs périodes induira une approche plus ferme. Vous pourrez ainsi mobiliser vis-à-vis des communes qui, au terme des échanges contradictoires conduits avec elle, refusent manifestement de prendre leur juste part à l'effort de solidarité nationale, **toute la palette des mesures possibles et notamment la majoration du prélèvement et la reprise des autorisations d'urbanisme.** Je vous demande de prendre en compte le flux de production de logements sociaux, une commune pouvant être éloignée du taux de 20 ou 25% de logements sociaux, avec un objectif de rattrapage élevé rendant son atteinte plus difficile.

2) Une prise en compte des engagements pris par les communes dans les éventuels contrats de mixité sociale et celle d'en signer un à terme

Ce bilan triennal s'inscrit dans la mise en œuvre des évolutions introduites par la loi dite « 3DS ». Là où les communes déficitaires devaient combler 50 % de leur déficit sur le précédent triennal, leur objectif de construction a été ramené à 33 %. Cette baisse facilite évidemment l'atteinte des objectifs. De la même manière, une souplesse a été apportée pour les communes nouvellement soumises au dispositif de rattrapage SRU avec des objectifs abaissés à 15 % du déficit puis 25 % pour les deux premières périodes triennales.

Ce bilan triennal va s'appuyer, pour les communes concernées, sur la mise en œuvre de la première génération de contrat de mixité sociale (CMS) issu de la loi 3DS. **Si l'engagement d'une commune dans la signature d'un contrat de mixité sociale pour la période 2023-2025 peut être interprété comme une marque de volontarisme, cet élément seul ne peut l'exonérer d'un constat de carence au titre de la période triennale lorsque son bilan le justifie.**

Le bilan de ces communes devra ainsi être observé avec attention, notamment pour celles qui ont bénéficié d'objectifs abaissés. Le gouvernement souhaite continuer à inciter les communes à contracter des CMS et donc ne pas créer de précédents laissant

craindre une sévérité particulière envers des communes volontaires qui n'auraient pas pu atteindre leurs objectifs. Le CMS dit abaissant n'en demeure pas moins un engagement réciproque entre l'Etat et la commune, la baisse des objectifs devant avoir pour contrepartie un effort réel de la commune sur la production de logements pour les atteindre.

Une commune ayant signé un CMS abaissant peut ne pas avoir réalisé ses objectifs pour des raisons exogènes, imparfaitement appréhendées lors de la concertation ayant conduit à la fixation de ses objectifs. Une analyse approfondie devra donc être menée pour examiner l'opportunité de la mise en carence de la commune concernée. Devront être distinguées les communes ayant bénéficié d'objectifs aménagés sans s'engager pour autant dans la production de logements sociaux, de celles empêchées d'atteindre leurs objectifs pour divers motifs tout en démontrant un réel volontarisme. Les premières devront être sanctionnées pour le non-respect des objectifs légaux de leur engagement contractuel, alors que les efforts des secondes devront être notés, et l'éventuelle mise en carence ou niveau de sanction adaptés en conséquence. Les services de l'Etat pourront s'appuyer sur leur connaissance accrue de la situation communale résultant des échanges induits par la négociation du CMS et sur la réalisation des engagements inscrits au programme d'actions du CMS.

Vous profiterez de la procédure contradictoire pour inciter un maximum de communes à s'engager à court-terme dans la signature d'un CMS.

3) La prise en compte de la dimension qualitative des logements sociaux produits

Votre analyse doit également porter sur le respect des objectifs qualitatifs. Afin de garantir un accès au logement aux populations les plus précaires et de prévenir le contournement de l'objectif de mixité sociale, le dispositif SRU impose en effet une répartition équilibrée du flux de production de logements sociaux entre les produits les plus sociaux (PLAI et assimilés) et les moins sociaux (PLS et assimilés). **La dimension qualitative doit être prise en compte de manière équivalente à la dimension quantitative dans votre décision de constat de carence.** Une commune ne peut se contenter de remplir ses objectifs par la seule production de logements destinés à des ménages supposés plus aisés. A l'inverse, il convient de prendre en compte l'attention portée par une commune aux ménages les plus fragiles lorsque celle-ci oriente la production sur son territoire vers les produits les plus sociaux.

Cette attention à la production de logements très sociaux sera complémentaire de celle que vous pourrez porter sur les attributions du parc social, et le respect par les bailleurs sociaux et l'ensemble des réservataires, surtout des collectivités locales, des objectifs d'attribution en faveur des ménages relevant du droit au logement, ou encore du premier quartile de ressources.

Dans ce bilan qualitatif, une analyse plus particulière devra être conduite sur le PLS et sur le bail réel solidaire (BRS).

La présence d'un volume significatif de PLS permet d'améliorer l'équilibre économique des opérations de logements sociaux et est donc souvent indispensable à leur réalisation. De même, sur certains territoires, des opérations de rachat de patrimoines ou la

croissance des logements étudiants, financés en PLS et répondant à des objectifs de politique publique, peuvent expliquer la hausse de la part de PLS dans les logements sociaux produits. Si la part de PLS dépasse les objectifs, vous examinerez ses déterminants afin d'évaluer si ce type de logements n'a pas été favorisé au détriment des produits plus sociaux.

Les BRS devront également être pris en compte. Leur comptabilisation n'intervient qu'au moment de la livraison (obligation réglementaire) et non de l'agrément. Pour autant, il semble pertinent de valoriser les communes s'étant engagées dans une production de BRS, y compris non livrés. En outre, les BRS livrés sur la dernière année du bilan ne sont pas systématiquement connus de vos services avant le mois de juin. Afin d'anticiper leur prise en compte, nous vous invitons à vous rapprocher dès maintenant des organismes de foncier solidaire (OFS) de vos territoires.

La même attention pourra être portée aux logements en prêt social de location – accession (PSLA), qui doivent être occupés pour être comptabilisés.

Enfin, vous ferez preuve de souplesse dans l'analyse qualitative des livraisons en fonction des besoins avérés de produits spécifiques sur une commune (EHPAD, logements étudiants ...).

4) L'homogénéité régionale

Dans l'esprit de la loi dite « 3DS » et conformément à la volonté du gouvernement de favoriser l'adaptation de l'action publique aux spécificités des territoires, vous tiendrez compte des contextes locaux, et notamment du fonctionnement du marché local de l'habitat, des dynamiques démographiques, de la composition et du niveau de revenu des ménages, mais aussi du contexte concurrentiel sur le foncier de chaque commune concernée.

Cette approche territorialisée ne doit pas faire obstacle à une application homogène du dispositif sur le territoire national. A cet égard, un traitement similaire doit être appliqué aux communes présentant des contextes comparables. Pour ce faire, **les préfets de région, appuyés par les DREAL, sont invités à jouer un rôle de coordination et d'harmonisation tout au long de la procédure.**

A cet effet, l'analyse de la production d'un bailleur à l'échelle régionale ou départementale pourra permettre d'éclairer les situations communales : il semblerait opportun de s'assurer que les bailleurs produisent de façon proportionnée sur les différentes communes de leur territoire d'intervention.

III – Orientations concernant les sanctions

Vis-à-vis des communes qui refusent manifestement de prendre leur juste part à l'effort de solidarité nationale, vous pourrez mobiliser toute la palette des mesures pouvant accompagner un constat de carence.

Vous porterez une attention particulière à la reprise des autorisations d'urbanisme dans les communes dont les dynamiques de production de logement social sont très éloignées de l'objectif et ne permettent clairement pas un redressement à court terme, en particulier lorsque ces dynamiques sont anciennes. Le zonage de l'application de cette mesure intégrera les secteurs les plus susceptibles de voir apparaître des projets sociaux pertinents pour le territoire. Cette possibilité doit rester exceptionnelle, l'objectif étant d'abord de renouer le dialogue et d'engager une démarche de signature d'un CMS.

La loi « 3DS » introduit un plancher de majoration obligatoire, qui prévoit que cette dernière ne peut être inférieure au rapport entre le nombre de logements sociaux non réalisés et l'objectif qui était fixé sur la période triennale. **La majoration pourra aller au-delà de ce plancher**, la sanction maximale étant le quintuplement du prélèvement, qui pourra être envisagé dès lors qu'une commune s'oppose manifestement et durablement au développement d'une offre sociale sur son territoire.

Je vous demande de prendre en considération, pour le calcul de la majoration, la signature ou la volonté de s'engager d'une commune dans une démarche de CMS. En particulier, une commune assurant une production conséquente de logements sociaux, mais partant d'un taux relativement faible, doit être encouragée. Face à une commune déjà carencée il convient d'être vigilant dans l'appréciation du maintien, de l'augmentation ou encore de la diminution du taux de majoration. Ces fluctuations doivent être fondées sur des critères objectifs et prendre en compte la manière dont elles pourraient être appréhendées dans d'autres communes.

Enfin, je vous demande d'être attentif aux facteurs territoriaux, en particulier une moindre constructibilité du territoire ou un foncier rare et cher.

IV – Calendrier du bilan triennal 2023-2025

Nous vous demandons de veiller au respect des diverses échéances calendaires de la procédure indiquées ci-dessous.

Calendrier

D'ici au 30 avril, réalisation par les services des DDT(M) des bilans des réalisations ;

Avant le 30 avril, engagement des procédures de constat de carence et de la phase d'échanges contradictoires de deux mois avec toutes les communes n'ayant pas atteint leurs objectifs triennaux quantitatifs et/ou qualitatifs ;

Avant le 17 juillet, transmission au secrétariat de la commission nationale SRU (DHUP), par les préfets de région, des intentions de carence harmonisées au niveau régional, et des niveaux de sanction envisagés ;

Avant le 16 octobre, avis de la commission nationale SRU, qui sont transmis aux préfets de région ;

Avant le 30 octobre, et parallèlement à la saisie de la commission nationale SRU, avis des comités régionaux de l'habitat et de l'hébergement (CRHH) ;

Durant les mois de novembre et décembre, validation par le Ministre de la Ville et du Logement

Avant le 30 décembre, signature des arrêtés de carence par les préfets de département et transmission des arrêtés de carence à la DHUP et à la commission nationale SRU.

A la présente instruction sont jointes des annexes détaillant les orientations nationales d'analyse de la situation des communes, la procédure à conduire sur l'année 2026 et les modalités d'établissement du bilan triennal. Enfin, cette instruction s'accompagne des modèles de bilans triennaux quantitatif et qualitatif et d'arrêté de carence.

Vous ferez part des éventuelles difficultés dans la mise en œuvre de cette procédure au ministère de la Ville et du Logement, sous le timbre de la Direction de l'habitat, de l'urbanisme et des paysages, sous-direction des politiques de l'habitat, bureau du développement de l'offre de logement social et intermédiaire.

La présente circulaire sera publiée sur le site circulaires.gouv.fr.

Fait à Paris, le 30 AVR. 2026

Le ministre de la Ville et du Logement

Vincent Jeanbrun



Annexe I

Orientations nationales d'analyse de la situation des communes soumises à la procédure de constat de carence

La décision de mise en carence d'une commune doit être fondée sur le constat d'un manque manifeste de volonté pour développer une offre de logements locatifs sociaux conforme aux objectifs qualitatifs et quantitatifs assignés. La prise ou non d'un arrêté de carence ne peut donc pas découler automatiquement d'une simple lecture des données de réalisation sur la période triennale.

L'analyse de la mobilisation de l'exécutif local dans la poursuite de ces objectifs doit être menée, *a minima*, en s'appuyant sur les orientations nationales ici décrites. Les services régionaux de l'Etat peuvent affiner les critères et intégrer des éléments de différenciation dans leurs grilles d'analyse locales, sans pour autant que ces dernières puissent entrer en contradiction avec les présents critères ou en affaiblir trop sensiblement la portée.

- **L'atteinte du taux de réalisation par la commune**

Le premier axe d'analyse consiste à appréhender le niveau de production de logements locatifs sociaux sur la commune comparativement aux objectifs qui lui étaient assignés sur la période triennale.

A cet égard, une hiérarchisation devra être réalisée en fonction du taux d'atteinte sur le plan quantitatif : les difficultés éventuellement exposées par les communes proches de leurs objectifs de réalisation sont a priori davantage recevables que celles exposées par les communes ayant un taux de réalisation faible, même si un tel taux de réalisation peut découler de difficultés conjoncturelles à prendre en compte dans la suite de l'analyse.

Cette première lecture doit être croisée avec la ventilation des logements produits par catégorie de financement. Les communes qui, en dépit d'un taux de réalisation global limité, auraient contribué au déploiement d'une offre de logements très sociaux pour une part importante de cette production, devraient être moins sévèrement considérées que les communes réalisant principalement leurs objectifs de rattrapage avec des produits accessibles à des publics disposant de ressources plus élevées. Cette analyse doit cependant être nuancée afin de tenir compte d'une part des besoins propres à certains territoires de développement de produits spécifiques tel que des logements

étudiants et, d'autre part, de l'importance du produit PLS dans l'équilibre économique d'un certain nombre d'opération.

Si l'analyse doit être essentiellement conduite en termes de taux de réalisation, les volumes de logements sous-jacents doivent être également pris en compte : un taux de réalisation élevé sera appréhendé moins favorablement s'il correspond à un volume de logements très faible, de l'ordre de la dizaine.

Pour mémoire, la loi dite « 3DS » du 21 février 2022 fixe les objectifs de rattrapage ci-après :

- 33 % du nombre de logements manquants en principe ;
- 50 % du nombre de logements manquants au 1^{er} janvier de l'année précédant la période triennale lorsque la commune présente un écart compris entre deux et quatre points avec le taux cible de 20 % ou 25 % ;
- 100 % du nombre de logements manquants au 1^{er} janvier de l'année précédant la période triennale lorsque la commune présente un écart inférieur à deux points avec le taux cible de 20 % ou 25 % ;
- 15 % du nombre de logements manquants lors de la première période triennale de soumission au dispositif ;
- 25 % du nombre de logements manquants lors de la seconde période triennale de soumission au dispositif ;
- 10 % du nombre de logements manquants lorsque la commune est nouvellement soumise en cours de période triennale ;
- Entre 25 % et 33 % (laissé à l'appréciation locale) du nombre de logements manquants lorsque la commune a signé un CMS abaissant.

- **La dynamique de production depuis l'entrée de la commune dans le dispositif SRU**

L'analyse de la situation d'une commune doit également s'attacher à son historique dans le dispositif SRU. A cet égard, il convient de prendre en compte les délais nécessaires à l'appropriation des objectifs de rattrapage pour les communes nouvellement entrantes dans le dispositif.

A l'inverse, une analyse des dynamiques locales sur le long terme doit permettre d'identifier les communes historiquement réticentes à la production de logements sociaux, notamment celles carencées à plusieurs reprises. Le constat d'insuffisances sur le long terme induit des sanctions plus importantes.

Une position ferme est également nécessaire à l'égard des communes qui n'atteignent pas leurs objectifs et affichent une progression de la production de logements libres plus forte que celle de logements sociaux, signe d'une sélectivité dans les opérations réalisées sur leur territoire au détriment de la mixité sociale. Cette situation est avérée dès lors que la part de production de logements sociaux dans la construction totale dans la commune représente une part inférieure à son taux cible.

- **La mobilisation par la commune des outils à sa disposition pour remplir ses obligations**

Le recours par la commune aux outils à sa disposition pour atteindre ses objectifs triennaux doit être également examiné.

A cet égard, une attention particulière doit être portée aux outils prévus par les documents d'urbanisme, en particulier l'inscription d'emplacements réservés, la mise en place de servitudes de mixité sociale dans le PLU et l'instauration de dérogations à la densité maximale pour les programmes de logements locatifs sociaux. Par extension, il convient de vérifier que la commune optimise l'utilisation des droits à construire sur son territoire.

Par ailleurs, la commune peut faire valoir utilement l'ensemble de ses actions foncières et fiscales susceptibles de libérer du foncier et de favoriser le développement du parc social, telles que la mise en œuvre du droit de préemption urbain, la cession ou la mise à disposition de foncier, et toute politique fiscale permettant de lutter contre la sous-occupation du parc existant (taxation renforcée de la vacance, modulation de la fiscalité locale selon l'occupation..).

Enfin, de manière complémentaire, le volontarisme d'une commune peut se traduire par des actions permettant de renforcer la connaissance de son territoire pour les bailleurs sociaux (étude sur l'adéquation de la production sociale à la demande, sur le profil des demandeurs, sur les gisements fonciers) et par des engagements auprès d'acteurs susceptibles de développer l'offre sociale (développement de réseaux, intermédiation locative, conventionnements avec l'Anah).

L'absence de règles de mixité sociale à un niveau adapté dans le PLU, l'absence de stratégie et d'actions foncières et la sous-utilisation des droits à construire sont des indices de l'insuffisante mobilisation par la commune des outils à sa disposition.

A l'inverse, la signature d'un CMS témoigne de l'engagement de la commune dans la production de logements sociaux et d'une volonté de travailler conjointement avec les services de l'Etat. Le CMS est un outil de co-construction de la politique du logement sur une commune et permet d'intégrer les acteurs privés (notamment les bailleurs) comme publics aux décisions et aux enjeux rencontrés sur le territoire. Cette démarche pourra être valorisée tout en tenant compte prioritairement des résultats tangibles de production de la commune, à la lumière des objectifs contractés dans le CMS.

- **Les difficultés objectives rencontrées**

Au cours de la phase contradictoire, une commune peut utilement faire valoir les difficultés et freins au déploiement d'une offre de logement social sur son territoire.

Ces obstacles doivent toutefois être objectifs, fondés sur des faits et données susceptibles d'être vérifiés.

En ce sens, une commune pourra mettre en avant les difficultés à faire intervenir des bailleurs sociaux sur son territoire, en relevant notamment le nombre exceptionnel de recours de riverains contre les autorisations d'urbanisme. Elle pourra également s'appuyer sur les appels à manifestation d'intérêt et autres offres pour créer du logement social restés sans réponse.

S'agissant de la limitation de l'artificialisation des sols et de son éventuel impact sur le développement de l'offre de logements, il est utile de rappeler les deux objectifs fixés dans la loi "climat résilience" du 22 août 2021 au niveau national :

- Pour la première décennie (2021-2031) : réduire de moitié la consommation d'espaces naturels, agricoles et forestiers par rapport à la précédente décennie ;
- A compter de 2031 : viser le "zéro artificialisation nette des sols" à horizon 2050.

Cette trajectoire doit être territorialisée dans les schémas régionaux et documents d'urbanisme, pour adapter l'effort de sobriété foncière aux besoins des territoires, en prenant en compte notamment les dynamiques démographiques. La loi organise donc une baisse progressive de l'artificialisation des sols et décline cet objectif de manière à continuer à construire dans les territoires où l'offre fait défaut.

Au demeurant, les objectifs de la loi du 22 août 2021 doivent être intégrés avant le 22 février 2024 dans les schémas régionaux, avant le 22 août 2026 dans les SCOT, et avant le 22 août 2027 dans les PLU : les documents en vigueur sur la période 2023-2025 n'ont *a priori* pas intégralement intégré ces objectifs, dont les effets sur le bilan 2023-2025 doivent donc être nuancés.

Enfin, les objectifs de sobriété foncière ne sont pas appréciés à l'échelle du projet, mais à l'échelle du document d'urbanisme. A cet égard, l'argument opposant ZAN et SRU doit être écarté s'il est constaté, sur le triennal, un étalement urbain de la commune sans accroissement du parc social. De manière générale, la lutte contre l'artificialisation des sols n'exonère pas une commune de ses obligations SRU. Plusieurs outils permettent de concilier les objectifs de sobriété foncière et de production de logements sociaux. En particulier, rares sont les communes dans l'incapacité de densifier leur zone urbanisée par la surélévation, la valorisation des friches, l'acquisition-amélioration ou l'évolution des typologies de logement en lien avec la demande.

De manière générale, les arguments tenant à la complexité dans le montage des opérations du fait de la rareté ou du coût du foncier et des contraintes liées aux servitudes peuvent être relativisés au regard des possibilités de développer l'offre sociale en dehors du neuf. A cet égard, l'émergence de logements sociaux par conventionnement du parc privé et par l'acquisition-amélioration ne doit pas être négligée, en particulier dans les communes effectivement soumises à ce type de contraintes.

Annexe II

Procédure d'adoption des constats de carence

La procédure de constat de carence prévue à l'article L. 302-9-1 du CCH doit être systématiquement engagée pour l'ensemble des communes soumises à bilan triennal n'ayant pas respecté leur objectif qualitatif ou quantitatif sur la période 2023-2025¹.

Cette procédure n'aboutira pas nécessairement à l'adoption d'un arrêté de carence. En effet, une telle décision ne peut intervenir qu'au terme d'une phase contradictoire au cours de laquelle les communes exposent aux services de l'Etat les difficultés rencontrées dans la réalisation des objectifs qui leur ont été assignés sur la période triennale écoulée, et après que certaines instances consultatives se soient prononcées (commission nationale SRU et comité régional de l'habitat et de l'hébergement).

La phase contradictoire constitue un temps privilégié d'échange et d'analyse sur la situation des communes concernées. Elle doit permettre l'émergence, par les services de l'Etat, d'un diagnostic complet et réaliste sur la situation et le volontarisme en matière de développement du parc social mis à l'œuvre par ces collectivités. Le choix de prendre ou non l'arrêté de carence se fondera sur ce diagnostic.

I. Étapes et calendrier de la procédure de constat de carence

A. Information des maires par le préfet de département de l'intention d'engager la procédure de carence et phase contradictoire

Toutes les communes soumises à bilan triennal qui n'ont pas atteint leurs objectifs de rattrapage sur la période 2023-2025 sont informées par courrier du préfet de département de son intention d'engager la procédure de constat de carence.

Ce courrier doit *a minima* :

- rappeler les objectifs assignés sur la période triennale ;
- présenter de façon détaillée l'état des réalisations sur la période triennale, tant sur le plan qualitatif que quantitatif ;
- décliner le calendrier de la procédure de constat de carence

¹ Les communes ayant atteint leur taux légal ne sont pas concernées, même si elles n'ont pas atteint leur objectif qualitatif.

Dans la mesure où il marque l'engagement de la phase contradictoire, ce courrier doit être adressé aux communes concernées au **plus tard le 30 avril 2026**.

A la réception de ce courrier, la commune dispose d'un délai de deux mois pour faire part de ses observations. A cette occasion, l'exécutif local peut proposer son analyse du non-respect des objectifs de rattrapage, en mettant notamment en avant les freins au développement d'une offre sociale sur son territoire, tout en avançant les actions et moyens néanmoins mis en œuvre. Le cas échéant, ce courrier peut être l'occasion pour la collectivité d'envisager des mesures correctives et des pistes d'engagements susceptibles de permettre le développement du parc social et d'être intégrées, en tant que tels, dans un contrat de mixité sociale.

Ces observations servent de point de départ au dialogue entre les services de l'Etat et la commune. Le représentant de l'Etat détermine librement les modalités d'organisation de ce dialogue, y compris, s'il les estime pertinentes, par l'organisation de réunions avec les acteurs locaux concernés.

En toute hypothèse, le préfet de département peut demander à la commune des précisions sur les éléments évoqués dans ses observations. Il peut solliciter, en particulier, des données ou tout élément susceptible d'objectiver les difficultés et initiatives mises en avant. Ces échanges doivent permettre à la commune de produire des précisions dans un délai raisonnable et compatible avec le calendrier de la procédure de constat de carence.

B. Analyse par le préfet de département des observations transmises par la commune et du contexte local

Dès lors qu'une commune ne remplit pas ses objectifs triennaux, il appartient au préfet de département de juger de l'opportunité de prononcer la carence, sur la base des éléments d'explication fournis par la commune et des échanges engagés avec elle, en tenant compte des orientations nationales résultant de la présente instruction et après avoir pris l'avis des instances consultatives compétentes en la matière (commission nationale SRU et comité régional de l'habitat et de l'hébergement). La carence n'est donc pas appliquée de manière automatique dès lors qu'une commune ne remplit pas pleinement ses objectifs triennaux, mais doit résulter d'une analyse fondée sur le contexte local.

Le respect des **orientations nationales** doit permettre de garantir le principe d'égalité entre les communes. A cet égard, il convient de traiter de manière similaire des communes présentant des situations comparables, notamment

du point de vue du fonctionnement des marchés locaux de l'habitat, de la démographie, de la composition et des ressources des ménages, de la tension sur le logement ou encore du foncier disponible. Aussi, sans être exhaustifs, l'analyse d'une commune devra *a minima* se fonder sur les critères listés et détaillés dans l'annexe I.

Pour autant, l'analyse doit également consister en une lecture de la situation communale à l'aune des spécificités locales.

En particulier, la situation des communes nouvelles doit faire l'objet d'une analyse spécifique. Ces communes, principalement rurales, sont caractérisées par un étalement géographique qui établit un biais dans l'appréciation de l'isolement reposant notamment sur le calcul du temps de transport vers le pôle de centralité. Ainsi, ces communes qui ont intégré le dispositif SRU suite à leur regroupement doivent bénéficier d'une certaine tolérance afin que l'application de la loi SRU n'ait pas d'effet désincitatif sur le regroupement de communes.

De même, les préfets de région, appuyés par les DREAL, qui assurent un rôle d'animation et de pilotage tout au long de la procédure de carence, peuvent déployer des **grilles d'analyse régionale** permettant de décliner les orientations nationales de façon adaptée aux réalités et enjeux locaux. Ces trames peuvent être formalisées dans des documents d'orientation dressant le constat des enjeux de la mixité sociale sur le territoire régional et rappelant des données objectives sur le parc social. Elles doivent prendre la forme d'une grille de notation, éventuellement assortie d'un système de pondération, qui doivent alors intégrer *a minima* les orientations nationales. Ces grilles d'analyse régionales doivent permettre une harmonisation des décisions de carence et du niveau des sanctions, notamment la majoration du prélèvement.

En toute hypothèse, ces grilles ne doivent pas conduire par principe à exonérer une commune de ses obligations ou à justifier le manque de volontarisme d'un exécutif local. Dans ce contexte, les préfets de région doivent veiller à l'égalité de traitement des communes d'un même territoire régional.

Après compilation et analyse des projets d'arrêtés de carence à l'échelle régionale, et **avant le 15 juillet**, les préfets de région soumettent pour avis les analyses régionales, les intentions de mise en carence – présence ou absence d'un projet d'arrêté – et les niveaux de sanctions envisagés au secrétariat de la commission nationale SRU (assistance.sru@developpement-durable.gouv.fr). Ils les soumettent également aux **CRHH avant le 30 octobre**.

- **Consultation de la commission nationale SRU**

Avant le 15 juillet, les préfets de région adressent à la commission nationale SRU une synthèse de la situation des communes de leur territoire soumises à la procédure de carence. Cette synthèse doit intégrer, pour les communes concernées, les niveaux et natures des sanctions envisagées et, s'il s'est déjà réuni, l'avis du comité régional de l'habitat et de l'hébergement (cf. modèle de tableau annexé). Si elles existent, les grilles d'analyse régionale doivent être transmises conjointement.

Pour apprécier la bonne prise en compte des orientations nationales et la cohérence d'ensemble des décisions préfectorales, la commission nationale peut demander des compléments.

Dans ce cadre, la commission nationale peut, dans son avis, inviter à reconsidérer certaines propositions.

La commission nationale rendra un avis public et motivé sur les intentions de carence **avant le 15 octobre 2026**.

- **Consultation du comité régional de l'habitat et de l'hébergement**

Chaque comité régional de l'habitat et de l'hébergement (CRHH)² rend au préfet de région un avis consultatif sur les intentions de mise en carence pour les communes de sa région.

Pour cela, le comité s'appuie sur la synthèse régionale transmise par le préfet de région, sur le même format que celui transmis à la commission nationale, ainsi que sur l'avis de la commission nationale si cette dernière s'est déjà réunie.

Il revient au CRHH de donner son avis sur l'ensemble des communes soumises à bilan triennal de sa région, que ces dernières soient ou non concernées par un projet d'arrêté de carence.

Les CRHH se réunissent **au plus tard le 30 octobre 2026** pour émettre leur avis.

² Dans les DROM, il s'agit du comité départemental de l'habitat et de l'hébergement (CDHH).

C. Prise des arrêtés de carence par les préfets

Dès réception de l'avis des CRHH et de la commission nationale SRU, et impérativement **avant le 30 décembre 2026**, les préfets de département signent et notifient aux communes les arrêtés de carence, qui doivent être transmis à la DHUP ainsi qu'à la commission nationale SRU, par envoi unique à l'adresse suivante :

assistance.sru@developpement-durable.gouv.fr

A l'issue de la procédure de bilan triennal et de carence, la commission nationale SRU remettra au ministre en charge du logement un rapport sur son déroulement et la bonne prise en compte par les préfets des orientations nationales.

II. Contenu et forme des arrêtés de carence

L'arrêté prononçant la carence doit reprendre l'ensemble des éléments ayant motivé la décision du préfet de département. A ce titre, toutes les données utiles, notamment chiffrées, doivent être rappelées dans les considérants de l'acte. Il peut s'agir des résultats du bilan, de la part prise par chaque type de financement et, de manière générale, de l'ensemble des faits pouvant justifier la décision.

Dans la même perspective d'une pleine sécurisation juridique de l'acte, une attention particulière doit être portée à la mention des voies et délais de recours.

Au-delà, **l'arrêté doit fixer l'ampleur de la majoration du prélèvement SRU**. Pris pour une durée maximale de trois ans, le taux de majoration peut aller jusqu'au quintuplement du prélèvement SRU opéré au titre du statut déficitaire de la commune. Ce niveau peut être mis en œuvre dans les cas où la commune s'oppose manifestement et durablement au développement d'une offre sociale sur son territoire.

En tout état de cause, **la majoration doit respecter un plancher fixé par la loi**. En effet, depuis la loi dite « 3DS », le taux de majoration ne peut être inférieur au rapport entre le nombre de logements sociaux non-réalisés et l'objectif total de logements à atteindre. Il convient donc de recourir à ce levier, en ne se limitant à ce plancher de sanction que lorsque la situation de la commune

carencée le justifie. Pour mémoire la majoration du prélèvement est versée au Fonds national des aides à la pierre (FNAP) et fléchée vers le seul financement de la réalisation de logements locatifs sociaux à destination des ménages les plus fragiles et de dispositifs d'intermédiation locative dans les communes carencées. Le niveau de majoration défini dans les arrêtés détermine ainsi le niveau de financement d'actions permettant de renforcer la mixité sociale et de rééquilibrer les parcs de logements les moins sociaux.

Par ailleurs, l'arrêté prononçant la carence emporte de fait la **reprise automatique par le préfet de département de l'exercice du droit de préemption urbain (DPU)**. Il peut être délégué à l'EPCI délégataire des aides à la pierre, aux établissements publics fonciers, aux sociétés d'économie mixte, aux organismes HLM et aux organismes agréés mentionnés à l'article L. 365-2 du CCH. Depuis la loi dite « 3DS », ce droit peut faire l'objet d'une rétrocession à son titulaire initial, pour un bien identifié et avec une finalité donnée. Les demandes formulées en ce sens par les collectivités doivent être examinées avec attention et n'être satisfaites qu'exceptionnellement, lorsqu'elles présentent un intérêt manifeste, l'arrêté autorisant la rétrocession devant être dûment motivé.

Le préfet peut, en outre, décider de **la reprise des autorisations d'urbanisme en substitution de la commune**, afin de faciliter la réalisation d'opérations de logement social sur le territoire de la commune. Pour cela, l'arrêté de carence doit définir les secteurs ainsi que les catégories de permis sur lesquels le préfet se déclare compétent pour délivrer ces autorisations.

De manière générale, il importe que les préfets de département examinent toute la palette des outils – financiers comme non-financiers – à leur disposition et se saisissent de ceux qui leur paraîtront les plus opportuns pour rendre possible une dynamique de rattrapage du retard de production de logements sociaux dans les communes carencées.

Il est nécessaire que les préfets et leurs services portent une attention toute particulière à la sécurité juridique des arrêtés de carence. Un modèle d'arrêté est joint à la présente instruction.

III. Suites à donner au constat de carence d'une commune

Les communes ayant fait l'objet d'un arrêté de carence doivent faire l'objet d'un suivi rigoureux durant la totalité de la période triennale, notamment dans l'exercice du droit de préemption urbain, afin de permettre le rétablissement d'une production de logements sociaux compatible avec une résorption à moyen terme de son déficit.

Dès la prise de l'arrêté prononçant la carence, si ce n'est pas déjà le cas, le préfet de département doit se rapprocher de la commune afin d'engager des discussions sur la pertinence du recours à un contrat de mixité sociale.

En outre, pendant la totalité de la période triennale, le représentant de l'Etat dans le département doit veiller à favoriser la production de logements sociaux, notamment par l'information des bailleurs sociaux d'un soutien accru aux opérations, la conclusion de conventions avec des organismes en vue de la construction ou l'acquisition de tels logements. Il peut également, après avis de la commune, conclure des conventions avec des organismes agréés ou des bailleurs sociaux afin de mettre en œuvre des dispositions d'intermédiation locative. A cet égard, il convient de rappeler qu'une commune carencée est tenue de contribuer au financement des opérations faisant l'objet de ces conventions.

Enfin, une attention particulière doit être portée aux communes carencées dans le contrôle de légalité exercé par les services départementaux de l'Etat. En effet, il convient de s'assurer, sur le territoire des communes faisant l'objet d'un arrêté de carence, du respect de la servitude de mixité sociale imposée par les articles L. 302-9-1-2 du code de la construction et de l'habitation et L. 111-24 du code de l'urbanisme, qui prévoient que, dans toute opération de construction d'immeubles collectifs de plus de douze logements ou de plus de 800 mètres carrés de surface de plancher, au moins 30 % des logements familiaux sont des logements locatifs sociaux définis à l'article L. 302-5, hors logements financés avec un prêt locatif social.

Par ailleurs, il convient de s'assurer du respect de l'interdiction de la vente de logements sociaux par les organismes d'habitations à loyer modéré sur le territoire des communes carencées n'ayant pas conclu de contrat de mixité sociale.

Annexe III

Modalités d'établissement du bilan triennal

La présente annexe vise à préciser les modalités techniques d'établissement, en 2026, du bilan triennal SRU portant sur la période 2023-2025. Le bilan triennal à mener est à opérer **dans les conditions définies aux L. 302-9-1 et L. 302-9-1-1 du code de la construction et de l'habitation (CCH).**

I. Définition du périmètre d'application du bilan triennal

Toutes les communes soumises aux dispositions des articles L. 302-5 et suivants du CCH en 2026, sur la base de l'inventaire des logements sociaux au 1^{er} janvier 2025, et ayant été soumises **au moins une année** à ces mêmes dispositions sur la huitième période triennale, **sont concernées par le bilan.**

Ainsi, le périmètre d'application de ce bilan intègre l'ensemble des communes soumises à des obligations de rattrapage sur la période 2023-2025, qu'elles aient été effectivement prélevées ou non¹.

En revanche, les communes ayant atteint leur taux légal applicable pour la période 2026-2028² (20 ou 25 % de logements sociaux par rapport aux résidences principales à l'inventaire au 1^{er} janvier 2025) et les communes exemptées pour la période 2026-2028 ne doivent pas faire l'objet du bilan triennal. Cependant, et en dehors de toute contrainte d'ordre légal, il semble opportun pour ces communes de se prêter à l'exercice du bilan triennal afin de conserver un suivi de la production de logements sociaux sur le long terme. Ce suivi et les données recueillies constitueront des informations fiables et précieuses lors de l'arbitrage au sujet de leur éventuelle demande d'exemption pour la prochaine période triennale ou si leur taux cible devait évoluer.

¹Certaines communes peuvent ne pas avoir été effectivement prélevées lorsque leurs dépenses déductibles étaient plus importantes que leur prélèvement. Elles peuvent également avoir bénéficié de l'exonération « DSU » définie au premier alinéa de l'article L. 302-7 du CCH, de l'exonération du fait d'une entrée récente dans le dispositif, ou d'un non-recouvrement lorsque leur prélèvement net était inférieur à 4 000 €. Par ailleurs, les communes mahoraises ne font pas l'objet d'un prélèvement SRU (article L. 371-4 du CCH), tout en étant bien soumises à des obligations de rattrapage : elles entrent, à ce titre, dans le champ d'application du bilan.

² Au regard du [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.

II. Modalités d'établissement de l'état des réalisations au titre de la période triennale

Une fois défini le périmètre des communes soumises au bilan triennal, les directions départementales des territoires et de la mer (DDT-M) et des directions de l'environnement, de l'aménagement et du logement (DEAL) sont chargées de la réalisation dudit bilan.

A cette fin, elles seront chargées de comparer l'état des réalisations des communes concernées sur la période 2023-2025 avec leurs objectifs respectifs sur la même période, notifié en début de période triennale ou contractualisé dans le cadre de Contrat de Mixité Sociale. Ces derniers s'expriment tant sur le plan **quantitatif** (le nombre de logements à produire) que **qualitatif** (le type de financement des logements à produire), les DDT-M et les DEAL doivent réaliser un contrôle croisé de ces deux dimensions, aussi essentielle l'une que l'autre.

La détermination de l'état des réalisations s'appuie, pour l'essentiel, sur les données des inventaires et sur celles relatives au financement du logement locatif social contenues dans les outils de suivi ad hoc³.

A. Établissement du bilan quantitatif

1) Rappel des objectifs quantitatifs

L'objectif quantitatif de réalisation de logements sociaux assigné aux communes concernées par le dispositif SRU, correspond par défaut à l'objectif notifié par le préfet à la commune.

Pour mémoire, cet objectif correspond :

- **Par principe, à 33%** du nombre de logements sociaux manquants pour atteindre le taux cible de la commune, au regard de l'inventaire de la commune au 1^{er} janvier 2022 ;
- Par dérogation, à **50% du nombre de logements manquants** au 1^{er} janvier 2022, si la commune présente **un écart compris entre deux et quatre points** avec son taux cible ;

³Le répertoire du parc locatif social (RPLS), le SIAP pour les logements sociaux financés, l'infocentre ANAH pour les logements privés conventionnés social ou très social, et les éléments transmis par les organismes pour les logements hors système d'information (BRS notamment).

- Par dérogation, à **100% du nombre de logements manquants**, si au 1er janvier de l'année précédant la période triennale, la commune présente **un écart inférieur à deux points** avec le taux cible ;
- Par dérogation, pour les communes entrées récemment dans le dispositif :
 - o À 10% du nombre de logements manquants lorsque la commune est entrée dans le dispositif de rattrapage en cours de période triennale ;
 - o À 15% du nombre de logements manquants lors de la première période triennale complète ;
 - o À 25 % du nombre de logements manquants lors de la seconde période triennale complète ;
- **Enfin, l'objectif quantitatif d'une commune a pu être abaissé dans le cadre d'un contrat de mixité sociale (CMS), conclu entre l'État et la commune**, en application du IX de l'article L. 302-8 (CMS dit abaissant) ou du même article (CMS dit mutualisant).

En toute hypothèse, l'objectif quantitatif de référence devra être celui qui a fait l'objet d'une notification par le préfet de département à la commune.

2) Modalités d'établissement du bilan quantitatif

Sur le plan quantitatif, le décompte des logements sociaux réalisés sur le territoire des communes soumises au bilan sur la période 2023-2025 intègre à la fois les réalisations de la période triennale considérée et les logements reportés d'un précédent bilan triennal. En effet, le mécanisme de report systématique des logements agréés ou conventionnés (voire des logements mis en service et intégrés à l'inventaire) d'un bilan triennal à l'autre, dès lors qu'une commune soumise à rattrapage dépasse son objectif quantitatif de production sur une période triennale donnée, permet d'éviter que les communes concernées diffèrent leur réalisation et ainsi de ne pas freiner les dynamiques locales de production.

La réalisation du bilan quantitatif nécessite donc une analyse rigoureuse de la situation de chaque commune. Il est établi en deux étapes, en commençant par le bilan des réalisations au titre de la période considérée. Ce dernier s'obtient de la façon suivante :

- par différence entre l'inventaire SRU des logements au 1^{er} janvier 2025 et celui au 1^{er} janvier 2022⁴ (**1 – augmentation – ou diminution - nette du parc**) ;
- puis en ajoutant les logements agréés ou conventionnés et « décomptables » SRU, sur les années 2023 à 2025, et ne figurant pas à l'inventaire des logements sociaux SRU au 1^{er} janvier 2025 (**2 – bilan des réalisations**) ;
- en retranchant les logements agréés ou conventionnés et décomptés SRU dans le cadre de l'inventaire au 1^{er} janvier 2025, et déjà comptabilisés dans un précédent bilan triennal (**3 – suppression des double-comptes**) ;

Ce calcul doit permettre d'arriver à un premier sous-total (**A**), correspondant à **(1) + (2) - (3)**. Ce sous-total représente le bilan des réalisations sur la période 2023-2025.

Il conviendra, ensuite, d'ajouter les logements reportés d'une période triennale précédente, correspondant à l'excédent de logements réalisés par rapport à l'objectif triennal précédent. Les reports doivent toutefois avoir été clairement anticipés et quantifiés entre les services de l'État et la commune, dès la réalisation de ces précédents bilans. Ils ne doivent pas, en outre, avoir déjà été comptabilisés au titre de la réalisation des bilans antérieurs réalisés.

Le total des logements reportés et corrigés à prendre en compte s'obtient de la manière suivante :

- en prenant en compte les logements agréés ou conventionnés et « décomptables » SRU, non livrés entre 2022 et 2025, et reportés de la période triennale précédente (donc avant 2023) (**4 - report**) ;
- en retranchant les logements agréés ou conventionnés comptabilisés dans un précédent bilan triennal, et dont les opérations ont été annulées ou abandonnées sur la période 2023-2025 (**5 – suppression des logements qui n'auraient pas dû être pris en compte précédemment**)

La somme de ces reports et corrections forme un sous-total (**B**), correspondant à **(4) - (5)**.

⁴ Pour les communes soumises au dispositif SRU sur toute la période triennale. La date à prendre en compte pour les communes entrées dans le dispositif en cours de période est celle du 1^{er} janvier précédant la première année de soumission SRU.

Une attention particulière doit être portée sur les reports **(4)** : il convient de s'assurer que ne soient pas pris en compte dans cet ensemble les logements agréés lors d'une période triennale précédente, dûment reportés vers le bilan triennal 2023-2025, et entrés à l'inventaire SRU entre le 1^{er} janvier 2022 et le 1^{er} janvier 2025. Cela conduirait en effet à un doublon, puisque ceux-ci sont déjà pris en compte dans le **(1)**.

Ainsi, l'établissement des réalisations au titre du bilan quantitatif d'une commune correspond à la somme de :

$$(A) + (B) = [(1) + (2) - (3)] + [(4) - (5)].$$

Un modèle de bilan triennal est joint.

S'agissant des communes n'ayant été soumises aux obligations SRU qu'une ou deux années de la période triennale, il convient de restreindre le bilan à ces années. Une attention particulière devra être portée sur ces communes afin que ne soient pas intégrés à leur bilan des logements produits pendant les années durant lesquelles elles n'étaient pas soumises aux obligations SRU.

Pour autant, si ces logements ne doivent pas être pris en compte au bilan, ils ne peuvent pas être ignorés par les préfets de département dans leur analyse des dynamiques de production et du volontarisme à l'œuvre sur le territoire lorsqu'ils doivent déterminer la pertinence du recours au constat de carence. L'anticipation des réalisations doit au contraire être perçue comme un signe du volontarisme de la commune.

3) Règles particulières de décompte

Le principe général à suivre dans le décompte est que chaque bien assimilé à un logement dans le dispositif SRU doit être décompté comme un logement seul et entier dans le bilan quantitatif.

Dès lors, et conformément à l'article R. 302-15 du CCH⁵, le décompte des terrains familiaux locatifs doit suivre le principe selon lequel un terrain correspond à un logement.

Logements en structure

⁵ Issu de l'article 17 du décret n° 2019-1478 du 26 décembre 2019 relatif aux aires permanentes d'accueil et aux terrains familiaux locatifs

Par exception, le même article prévoit une **méthode de décompte dérogatoire pour les logements en structure** pris en compte dans le dispositif SRU, à savoir les lits des logements-foyers et les places des centres d'hébergement et de réinsertion sociale (CHRS) et des centres d'accueil pour demandeurs d'asile (CADA). En effet, lorsque ces structures ne sont pas constituées de logements autonomes, le nombre de logements équivalents est calculé à raison d'un logement pour trois lits de logements-foyers, ou trois places de centres d'hébergement et de réinsertion sociale ou de centres d'accueil pour demandeurs d'asile.

Il vous appartient donc de déterminer si les lits ou les places peuvent être considérés comme des logements autonomes. Pour cela, le logement doit⁶ :

- 1) Comporter au moins une pièce spéciale pour la toilette, avec une douche ou une baignoire et un lavabo, la douche ou la baignoire pouvant toutefois être commune à cinq logements au maximum, s'il s'agit de logements d'une personne groupés dans un même bâtiment ;
- 2) Être pourvu d'un cabinet d'aisances intérieur au logement, le cabinet d'aisances pouvant toutefois être commun à cinq logements au maximum s'il s'agit de logements d'une personne et de moins de 20 mètres carrés de surface habitable et à condition qu'il soit situé au même étage que ces logements. Le cabinet d'aisances peut ne former qu'une seule pièce avec la pièce spéciale pour la toilette ;
- 3) Comporter un évier muni d'un écoulement d'eau et un emplacement aménagé pour recevoir des appareils de cuisson.

Dans les foyers d'hébergement et les foyers de vie destinés aux personnes handicapées mentales, une chambre doit être comptabilisée comme un logement si elle comprend au moins l'une des trois caractéristiques.

Au-delà, une attention particulière doit être portée à la date de prise en compte de certains logements :

Bail Réel Solidaire

Pour rappel, les logements en **bail réel solidaire** se décomposent en deux catégories : les logements en BRS « accession » et les logements en BRS « locatif » pouvant, soit être conventionnés à l'aide personnalisée au logement portés par un bailleur social ou par un bailleur privé, soit relever du secteur libre

⁶ Article R. 151-1 du code de la construction et de l'habitation

tout en étant loués à des ménages sous condition de ressources et à loyer encadré.

Ces logements ne donnant pas lieu à agrément préalable au moment du montage du projet, ceux-ci ne sauraient être pris en compte, dans le cadre du bilan quantitatif, au titre des logements agréés non encore intégrés à l'inventaire SRU, à l'exception de ceux donnant lieu à un agrément au titre du logement locatif social. Ainsi, seuls les logements en BRS mis en service et dûment intégrés à l'inventaire seront pris en compte dans le cadre du bilan quantitatif.

Pour cette même raison, s'agissant de l'établissement du bilan qualitatif, pour les logements en BRS accession ou BRS « locatif » non conventionnés, il conviendra, exceptionnellement, de prendre en compte les logements mis en service.

Il est à noter que les données disponibles et la méthode de calcul ne permettent pas d'intégrer comptablement dans le bilan des réalisations 2023-2025 les logements BRS livrés au cours de l'année 2025 (qui seront décomptés pour la période 2026-2028 par différence d'inventaire, soit le sous-total (1) ci-dessus). Ces réalisations pourront néanmoins être valorisées dans l'appréciation réalisée par le préfet pour justifier ou non une éventuelle proposition de carence.

Par ailleurs, **les logements BRS issus de vente HLM n'ont pas vocation à être comptabilisés dans le bilan quantitatif ni dans le bilan qualitatif**, cela conduirait à des doubles comptes. Néanmoins, il paraît intéressant de valoriser dans l'analyse la volonté des communes de transformer le parc locatif vendu en logements BRS.

Terrains locatifs familiaux

Le bilan triennal 2023-2025 sera le deuxième à intégrer les **terrains locatifs familiaux**. Définitivement intégrés dans SRU suite au décret n° 2019-1478 du 26 décembre 2019 relatif aux aires permanentes d'accueil et aux terrains familiaux locatifs destinés aux gens du voyage et pris pour l'application de l'article 149 de la loi n° 2017-86 du 27 janvier 2017 relative à l'égalité et la citoyenneté, doivent être prises en compte les mises en service à compter du 1^{er} janvier 2020.

En effet, si l'intégralité des terrains familiaux sont bien décomptés à l'inventaire SRU, seules les réalisations intervenues durant la période triennale 2023-2025 sont comptabilisées au titre des réalisations.

4) Détermination du nombre de reports de logements vers la prochaine période triennale

Lorsqu'il est constaté qu'une commune soumise à rattrapage dépasse l'objectif quantitatif de production qui lui était assigné pour la période triennale 2023-2025, l'excédent ainsi identifié peut être reporté vers la prochaine période triennale. Ce report doit concerner, par ordre de priorité :

- D'abord les logements agréés ou conventionnés sur la période triennale 2023-2025 et « décomptables » SRU, donc non entrés à l'inventaire au 1^{er} janvier 2025 ;
- Puis les logements agréés ou conventionnés sur une période triennale antérieure et non entrés à l'inventaire au 1^{er} janvier 2025 ;
- En dernier rang, les logements mis en service et figurant à l'inventaire au 1^{er} janvier 2025.

Cet ordre de priorité vise à simplifier la réalisation des prochains bilans triennaux en limitant les risques de double-comptes.

Une attention particulière doit être portée sur ces reports afin de ne pas y intégrer des logements comptabilisés au titre de la réalisation de bilans antérieurs. Pour s'en assurer, la procédure de report ne doit pas se borner à identifier un nombre de logements : **il importe d'identifier clairement et individuellement chacun des logements reportés, et de consigner ceux-ci dans le décompte notifié aux communes.**

B. Bilan qualitatif

1) Rappel des objectifs qualitatifs

Les communes soumises à des obligations de rattrapage doivent respecter un équilibre de la production de logements sociaux sur leur territoire afin d'éviter la surreprésentation des produits les moins sociaux et la sous-représentation des produits les plus sociaux.

A cet égard, les communes concernées doivent produire au moins 30% de logements financés en PLAI ou assimilé et ne produire pas plus de 30% de logements financés en PLS ou assimilé. Le plafond de logements financés en PLS ou assimilé est abaissé à 20% dans les communes disposant de moins de 10% de logements sociaux et n'étant pas couvertes par un PLH exécutoire.

L'appréciation du respect de ces ratios se fait en fonction du flux et non du stock : doit être regardé le volume de logements agréés ou conventionnés sur la période triennale, qu'ils soient entrés ou non dans l'inventaire SRU au cours de la période triennale (cas des agréments comptabilisés en anticipation), augmenté, le cas échéant, des reports des précédentes périodes triennales. L'état des réalisations pris en compte est par ailleurs plafonné à l'objectif quantitatif de la commune. Dès lors, les logements reportés sur la prochaine période triennale ne doivent pas être pris en compte dans l'appréciation du respect des objectifs qualitatifs.

2) Modalités d'établissement du bilan qualitatif

L'établissement du bilan quantitatif consiste, pour l'essentiel, à se référer aux nouveaux agréments octroyés sur le territoire de la commune, afin de déterminer si le financement a été réalisé en PLS, en PLUS ou en PLAI.

Néanmoins, certains produits, qui ne font pas l'objet d'agrément, sont assimilés aux logements sociaux au titre de la loi SRU. Il importe donc d'assimiler ces biens et logements à un type de financement afin qu'ils puissent être appréhendés sur le plan qualitatif.

A cet égard, s'agissant des produits non agréés, les règles d'assimilation qualitative suivantes doivent être respectées :

Logement concerné	Assimilation qualitative
En métropole, les logements du parc privé conventionnés dans les conditions définies à l'article L. 831-1 et dont l'accès est soumis à des conditions de ressources	Selon le plafond de ressources et le niveau de loyer, conventionnement social (PLUS) ou conventionnement très social (PLAI)
Places des centres d'hébergement et de réinsertion sociale et des centres d'accueil pour demandeurs d'asile	PLAI
Terrains locatifs familiaux	PLAI
Logements du parc privé faisant l'objet d'un dispositif d'intermédiation locative 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	Selon le niveau de loyer, PLUS ou PLAI

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	
Logements occupés par des titulaires de contrats de location-accession qui font l'objet d'une convention et d'une décision d'agrément prise par le représentant de l'Etat dans le département (PSLA)	PLS
Logements faisant l'objet d'un bail réel solidaire	<p>BRS « accession » = PLS</p> <p>BRS « locatif » non-conventionné = PLS</p> <p>BRS « locatif » conventionné = selon l'agrément (PLS, PLUS, PLAI)</p>
Dans les DROM, les logements locatifs sociaux (LLS)	PLUS
Dans les DROM, les logements locatifs très sociaux (LLTS)	PLAI

3) Prise en compte de la dimension qualitative des reports de logements vers la prochaine période triennale

Lorsqu'un report est possible, une attention particulière doit être portée à la nécessité de ménager un équilibre entre le type de financement des logements reportés, afin que ce report n'aboutisse pas à une mise en échec des objectifs qualitatifs des communes en cause.

Dans le même temps, lorsque les reports sont significatifs sur le plan quantitatif, ils ne peuvent pas être concentrés sur les seuls logements PLS ou assimilés dans le but de rendre la commune respectueuse de ces objectifs qualitatifs. Outre le fait que ces reports conduiraient à dénaturer l'analyse des équilibres à l'œuvre sur le territoire de la commune, ils aboutiraient, en outre, à rendre excessivement complexe le respect des obligations qualitatives de la commune lors de la prochaine période triennale.

Aussi, autant que faire se peut, l'exercice du report doit aboutir à une préservation des équilibres qualitatifs observés sur le flux de production de logements pendant la période triennale. En ce sens, la liste des logements reportés, notifiée aux communes, doit préciser le type de financement de chacun d'entre eux.

*
* *

A l'issue du bilan triennal, les communes qui n'ont pas atteint leurs objectifs quantitatif ou qualitatif sont déclarées en constat de carence, procédure qui n'aboutira pas nécessairement à l'adoption d'un arrêté de carence. L'annexe 2 détaille la procédure, incluant notamment une phase contradictoire avec la commune permettant à cette dernière de présenter ses observations et de faire état des difficultés rencontrées.

PROJET