



RÉPUBLIQUE FRANÇAISE

*Liberté
Égalité
Fraternité*

Paris, le 26 juin 2023

Monsieur Thierry Repentin

Président de la commission nationale SRU

à

Monsieur Olivier Klein

Ministre délégué auprès du ministre de la transition
écologique et de la cohésion des territoires, chargé de la
ville et du logement

Monsieur le Ministre,

En application des dispositions des articles L. 302-5 et R. 302-14 et suivants du code de la construction et de l'habitation (CCH), j'ai l'honneur de vous communiquer l'avis de la commission nationale SRU mentionnée à l'article L. 302-9-1-1 du code précité, portant sur la liste des communes proposées à l'exemption par leur EPCI d'appartenance.

Dans le cadre de la campagne d'exemption aux obligations du dispositif SRU, les avis et recommandations formulées par la commission nationale interviennent après la transmission des propositions formulées par les EPCI et les avis formulés par les préfets de département et de région. Ces étapes précèdent l'adoption d'un décret qu'il vous revient de prendre et qui déterminera la liste des communes effectivement exemptées pour la période triennale 2023-2025.

Dans ce schéma, la commission nationale a pour rôle de garantir l'homogénéité de la procédure d'exemption, d'assurer le respect de la réglementation et de préserver l'esprit du dispositif. Pour cela, elle prend en compte les besoins et les spécificités propres à chaque territoire, analysés et détaillés par les services déconcentrés de l'Etat.

Ces avis seront les premiers de la commission à être rendus publics, en application de la loi n°2022-217 du 21 février 2022 relative à la différenciation, la décentralisation, la déconcentration et portant diverses mesures de simplification de l'action publique locale, dite « 3DS », qui a par ailleurs pérennisé le dispositif SRU au-delà de son échéance prévue en 2025 tout en lui apportant une série d'adaptations. A cet égard, la commission salue les évolutions portées par le législateur, qui vont dans le sens des recommandations formulées dans son rapport du 27 janvier 2021, au terme d'une mission de réflexion sur l'avenir du dispositif.

Afin de permettre l'entrée en vigueur de ces dispositions, le calendrier de la procédure d'exemption a été exceptionnellement adapté, permettant aux collectivités et à leurs groupements de s'approprier la refonte du mécanisme tout en leur laissant un délai raisonnable pour formuler leurs propositions. A cet égard, la commission appelle votre attention sur la nécessité de n'intégrer dans votre décret que des communes qui auront fait l'objet

d'une proposition issue d'une délibération valablement adoptée au sein de l'organe délibérant de leur EPCI à fiscalité propre.

La commission considère que l'exemption doit être accordée aux communes pour lesquelles les obligations du dispositif SRU apparaissent disproportionnées. L'enjeu est de ne pas décrédibiliser le dispositif en exigeant le développement d'une offre social sur un territoire trop faiblement tendu et/ou peu attractif. Néanmoins, il est essentiel de considérer le mécanisme de l'exemption comme une exception à l'obligation légale. Il ne revêt donc pas de caractère automatique dès lors que l'EPCI en fait la demande. La commission souhaite conforter les dynamiques vertueuses en matière de développement de l'offre du parc social rendues possibles par l'article 55 de la loi SRU.

Vous trouverez ci-après un rappel du cadre juridique dans lequel s'inscrit la campagne d'exemption, l'état détaillé des propositions transmises à la commission, ainsi que ses conclusions et recommandations en vue de l'élaboration du futur décret.

I. Rappel du cadre juridique du mécanisme d'exemption issu de la loi dite « 3DS »

Jusqu'en 2022, le mécanisme d'exemption aux obligations de production de logement social issues de l'article 55 de la loi SRU suivait une procédure unique : l'ensemble des communes exemptées étaient inscrites dans un décret publié au moins au début de chaque période triennale, sur proposition de leur EPCI à fiscalité propre et après avis de la commission nationale SRU et des autorités préfectorales. Ces communes pouvaient être exemptées en raison de l'inconstructibilité de la majeure partie de leur territoire, de leur faible tension ou de leur faible desserte en transports en commun.

La loi dite « 3DS » du 21 février 2022 a procédé à une refonte de ce mécanisme en prévoyant une déconcentration de la procédure d'exemption pour inconstructibilité aux mains du préfet de département. La procédure ministérielle reste quant à elle inchangée, mais elle concerne désormais l'exemption pour faible tension et l'exemption pour faible attractivité résultant d'une situation d'isolement, qui s'est substituée à l'ancienne exemption pour faible desserte en transports en commun.

A. Conditions d'éligibilité à l'exemption au motif de la faible tension

Pour être éligible à l'exemption au motif de la faible tension, une commune doit être membre d'une agglomération (au sens INSEE, unité urbaine) ou d'un EPCI de plus de 50 000 habitants comprenant au moins une commune de plus de 15 000 habitants ayant un ratio de tension sur la demande de LLS inférieur à 2 demandes pour une attribution.

Conformément au décret n° 2023-107 du 17 février 2023, les taux de tension utilisés sont calculés sur la moyenne des exercices 2019 et 2021 afin de ne pas prendre en compte l'année 2020 qui, dans le contexte de crise sanitaire, est marquée par une diminution sensible du nombre d'attributions.

B. Conditions d'éligibilité à l'exemption au motif de la faible attractivité

En remplacement de l'exemption pour faible desserte en transports en commun, sont éligibles au motif de la faible attractivité, les communes qui ne sont pas situées dans une agglomération de plus de 30 000 habitants.

L'exemption pourra être admise lorsque deux conditions sont respectées cumulativement. D'une part, la commune doit effectivement être isolée ou connaître des difficultés d'accès aux bassins de vie et d'emplois environnants. D'autre part, cet isolement ou ces difficultés d'accès doivent effectivement avoir pour conséquence de rendre la commune faiblement attractive.

La situation d'isolement ou les difficultés d'accès d'une commune aux bassins de vie et d'emplois se fait au regard des temps de transports nécessaires pour atteindre un pôle de centralité identifié par l'EPCI. Le pôle de centralité est la commune qui concentre l'essentiel de l'activité, des emplois ou des services du territoire, identifiée au regard de documents de planification (SDRIF, SCOT, SRADDET, PADDuC, SAR) ou des pôles des aires d'attraction établis par l'INSEE. Le temps de transport est calculé de centre à centre en heure de pointe. Son importance doit être appréciée au regard de l'acceptabilité locale.

La faible attractivité d'une commune doit être démontrée en s'appuyant sur cinq indicateurs :

- 1) Le taux d'évolution de la population municipale sur une période de cinq ans ;
- 2) Le taux de tension sur le logement locatif social ;
- 3) Le dynamisme de la construction, apprécié en fonction de la moyenne des logements autorisés pour 1 000 habitants de la commune au cours des trois dernières années ;
- 4) L'indice de concentration de l'emploi, entendu comme le nombre total d'emplois proposés sur un territoire par rapport au nombre d'actifs occupés qui y résident ;
- 5) Le taux de vacance structurelle, entendu comme le nombre de logements du parc privé vacants depuis deux ans dans la commune, rapporté au nombre de logements du parc privé dans la commune.

II. Etat détaillé des propositions d'exemption soumises à la commission nationale

A. Le nombre de communes proposées et la proportion d'avis favorables des préfets sont en nette baisse par rapport à la précédente période triennale

Les services déconcentrés de l'Etat ont transmis à la commission nationale les propositions d'exemption de 100 EPCI concernant 241 communes, dont 214 en métropole et 27 dans les départements d'outre-mer. Ces demandes portent :

- Sur l'exemption pour faible attractivité pour 190 communes ;
- Sur l'exemption pour faible tension pour 48 communes ;
- Sur les deux motifs d'exemption pour 3 communes.

La commune de Saint-Soupplets, qui a fait l'objet d'un arrêté préfectoral du 3 mars 2023 l'exemptant du dispositif SRU pour la période triennale 2023-2025 du fait de l'inconstructibilité de la majeure partie de son territoire, a été proposée à l'exemption pour faible attractivité par la communauté d'agglomération Pays de Meaux. L'exemption par décret permettrait à cette commune de ne pas se voir appliquer la servitude de mixité sociale applicable aux communes exemptées pour inconstructibilité depuis la loi 3DS.

Le nombre de propositions est en nette baisse par rapport à la campagne d'exemption pour la période triennale 2020-2022, au cours de laquelle 378 communes avaient été proposées (dont 13 communes ne respectant pas les critères minimaux d'éligibilité à l'exemption).

Cette baisse est en partie due à la déconcentration de la procédure d'exemption pour inconstructibilité menée par la loi 3DS, qui n'appelle plus de proposition des EPCI (contre 55 propositions en 2019).

Par ailleurs, la substitution de la nouvelle exemption pour faible attractivité à l'ancienne exemption pour faible desserte en transports en commun a eu pour effet de réduire le champ des communes potentiellement concernées, alors que 244 avaient été proposées sur ce motif en 2019. Sont ainsi exclues les communes qui, malgré l'absence

de transport public sur leur territoire, sont toutefois attractives et/ou à proximité d'un pôle de centralité en voiture.

Enfin, malgré l'ouverture par la loi 3DS de l'exemption pour faible tension à toutes les communes situées dans un territoire SRU – et non plus aux seules communes situées dans une agglomération de plus de 30 000 habitants –, le nombre de propositions a diminué au regard des 66 cas soumis à la commission en 2019. Cette baisse traduit la dynamique des taux de tension observée à l'échelle nationale, qui conduit à considérer de moins en moins de territoires comme « non tendus ».

Sur ces 241 communes proposées, 135 ont reçu un avis favorable du préfet de département (soit 56%), contre 106 qui ont reçu un avis défavorable (soit 44%). Parmi les communes 27 ultramarines, 23 ont reçu un avis favorable contre 4 ayant reçu des avis défavorables.

Sur les propositions d'exemption pour faible tension, les préfets de département ont rendu 42 avis favorables (dont les 3 communes également proposées pour faible attractivité) et 9 avis défavorables. Sur l'exemption pour faible attractivité, 93 propositions ont reçu un avis favorable (dont celles concernant les 3 communes également proposées sur l'autre motif) contre 97 qui ont reçu un avis défavorable.

Les préfets de région ont rendu les mêmes avis que les préfets de département, à l'exception d'une seule proposition qui a fait l'objet d'avis divergents. Elle concerne l'exemption pour faible attractivité de la commune de Chauconin-Neufmontiers, proposée par la communauté d'agglomération Pays de Meaux, qui a reçu un avis favorable du préfet de Seine-et-Marne et un avis défavorable du préfet de la région d'Île-de-France.

La proportion d'avis favorables des préfets est sensiblement moins élevée qu'en 2019 (76%). Ce phénomène s'explique en partie par la déconcentration de la procédure d'exemption pour inconstructibilité, qui aboutissait à des propositions auxquelles les préfets s'opposaient peu. Il s'explique surtout par le caractère plus exigeant de la nouvelle exemption pour faible attractivité par rapport à l'ancienne exemption pour faible desserte en transport en commun, les préfets pouvant notamment s'appuyer sur le temps de déplacement en voiture ou sur les indicateurs d'attractivité d'une commune pour remettre en cause l'opportunité d'une proposition.

B. Certaines communes précédemment exemptées verront leur situation remise en cause

Les propositions d'exemption portent sur 140 des 232 communes qui ont bénéficié d'une exemption au cours de la période triennale 2020-2022.

- Parmi les 54 communes exemptées pour faible tension, 33 ont fait l'objet d'une proposition de renouvellement de leur exemption, dont 25 pour le même motif et 8 au titre de la faible attractivité.
- Parmi les 154 communes exemptées pour faible desserte en transports en commun, 107 ont fait l'objet d'une proposition de renouvellement de leur exemption, dont 13 au titre de la faible tension et 94 au titre de la faible attractivité.

S'agissant des 92 communes précédemment exemptées qui n'ont pas fait l'objet d'une proposition de reconduction de leur exemption :

- 21 communes bénéficient déjà de l'exemption pour inconstructibilité décidée par arrêté préfectoral ;
- 46 communes bénéficiaient de l'exemption pour faible desserte en transports en commun et n'ont pas été proposées par leur EPCI, dont 8 en raison de leur perte d'éligibilité à tout régime d'exemption ;

- 21 communes bénéficiaient de l'exemption pour faible tension et n'ont pas été proposées par leur EPCI en raison de leur perte d'éligibilité à tout régime d'exemption, à l'exception d'une commune ayant volontairement renoncé à être exemptée ;
- 4 communes sont sorties du dispositif SRU après être passées sous les seuils de population.

Avant examen des propositions, il est donc acquis que 71 communes précédemment exemptées ne le seront plus pour la période triennale 2023-2025 – dont 4 qui sortent du dispositif SRU –, soit 31% d'entre elles.

C. Des exemptions pourraient être accordées à des communes actuellement non déficitaires

Parmi les communes proposées à l'exemption, 4 ne sont pas considérées comme déficitaires au sens du dispositif SRU au 1^{er} janvier 2023 :

- 2 communes de Pays de Montbéliard Agglomération, **Exincourt** et **Voujeaucourt**, ont été proposées à l'exemption pour faible tension alors qu'elles ne sont pas soumises au dispositif en raison de leur population, inférieure à 3 500 habitants ;
- 2 communes, **Vrigne-aux-Bois** (CA Ardenne Métropole) et **Aussillon** (CA de Castres-Mazamet), ont été proposées à l'exemption pour faible attractivité alors qu'elles ont un taux de logements sociaux supérieur à leur taux cible de 20%.

Bien qu'elles se situent en-deçà du seuil démographique induisant l'application du dispositif SRU (Exincourt, Voujeaucourt), ou qu'elles sont soumises à ce dispositif et respectent le taux de logements sociaux qui leur est applicable (Vrigne-aux-bois, Aussillon), ces 4 communes sont suffisamment proches des seuils applicables pour encourir le risque de devenir déficitaires au cours de la période triennale 2023-2025. Dans la mesure où les dispositions législatives et réglementaires ne font pas obstacle à l'intégration de communes aujourd'hui non déficitaires dans le décret portant exemption du dispositif SRU dès lors que celles-ci sont membres de groupements « SRU »¹, la commission considère que ces propositions ne doivent pas être écartées *a priori* et qu'elles doivent faire l'objet d'un examen normal.

→ **Recommandation n° 1 : procéder à l'examen des propositions d'exemption portant sur 4 communes non déficitaires SRU**

III. Examen des propositions d'exemption formulées par les EPCI

La commission nationale s'est réunie à deux reprises, les 13 et 19 juin 2023, afin d'examiner l'ensemble des propositions d'exemption formulées par les EPCI et transmises à son secrétariat par les services déconcentrés de l'Etat.

Après examen des propositions, en s'appuyant notamment sur les analyses menées par les représentants de l'Etat dans les départements et les régions, la commission nationale a émis ses avis en se fondant sur des principes qui sont autant de recommandations à destination du ministre chargé du logement dans l'élaboration du décret portant exemption au dispositif SRU pour la période triennale 2023-2025.

¹ Les groupements « SRU » sont les EPCI à fiscalité propre et les unités urbaines de plus de 50 000 habitants comprenant au moins une commune de plus de 15 000 habitants

→ **Recommandation n° 2 : ne pas retenir dans le décret les communes proposées à l'exemption qui ne respectent pas les critères légaux pour être exemptées**

10 communes ont été proposées à l'exemption par leur EPCI mais ne respectent pas les critères minimaux d'éligibilité prévus par l'article L. 302-5 du code de la construction et de l'habitation :

- 3 communes ont été proposées à l'exemption pour faible tension, réservée aux communes appartenant à des groupements « SRU » ayant des taux de tension inférieurs à deux demandes pour une attribution, alors même qu'elles sont membres de groupements ayant des taux de tension supérieurs à ce seuil :
 - **Monéteau** (Yonne), membre de la CA de l'Auxerrois dont le taux de tension est de 2,3 ;
 - **Gros-Morne et Robert** (Martinique), membres de la CA du Pays Nord Martinique dont le taux de tension est de 6,4.
- 7 communes ont été proposées à l'exemption pour faible attractivité, réservée aux communes qui ne sont pas situées dans une unité urbaine de plus de 30 000 habitants, alors même qu'elles sont intégrées à une unité urbaine dont la population excède ce seuil :
 - **Bruxerolles, Jaunay-Marigny, Migne-Auxances, Saint-Benoit et Vouneuil-sous-Biard** (Vienne), qui appartiennent à l'unité urbaine de Poitiers (133 890 habitants) ;
 - **Saint-Anne** (Martinique), qui appartient à l'unité urbaine du Robert (196 634 habitants) ;
 - **Castres** (Tarn), qui appartient à sa propre unité urbaine (57 571 habitants).

Si la commission a été attentive à ces propositions, elle relève qu'une intégration de ces communes au décret portant exemption au dispositif entacherait ce dernier d'une irrégularité sur le plan juridique. Aussi, la commission émet un **avis défavorable** sur ces 10 propositions.

→ **Recommandation n° 3 : retenir dans le décret les communes proposées à l'exemption pour faible tension qui ont reçu un avis favorable du préfet de département**

Parmi les 48 propositions d'exemption pour faible tension portant sur des communes respectant les critères minimaux d'éligibilité prévus par la loi, 42 ont reçu un avis favorable du préfet de département, sans cas de divergence avec le préfet de région.

La commission relève que, dans ces 42 cas, les communes font partie de groupements effectivement détendus sur le plan de la demande en logements sociaux, notamment au regard de leur taux de tension, compris entre 0,77 et 1,88 demandeurs pour une attribution.

Elle constate par ailleurs que, à l'échelle communale, seule la commune de Rodez comptait plus de 200 demandeurs en stock au 1^{er} janvier 2021, mais que cette dernière a procédé à 167 attributions au cours de l'année 2021.

De manière générale, il ressort des éléments transmis par le secrétariat de la commission que les taux de tension de ces communes témoignent de leur situation détendue. Ainsi, seules 7 de ces communes ont un taux de tension communal supérieur à 3 demandes pour une attribution, ces dernières ayant néanmoins un nombre de demandeurs en stock limité, compris entre 8 et 107 demandeurs. Dans le même temps, 22 de ces communes ont un taux de tension communal inférieur à 2 demandes pour une attribution. Pour une commune, Saint-Maur (Indre), le nombre d'attributions réalisées sur l'année 2021 a été plus élevé que le nombre de demandeurs en stock au début de cette même année.

Enfin, la commission constate que la plupart de ces communes sont en déprise démographique, sans perspective de redressement de la dynamique à moyen terme.

En s'appuyant sur l'analyse des services déconcentrés de l'Etat, la commission prend acte du contexte particulièrement détendu du point de vue de la demande en logements sociaux dans ces communes. Si cette situation ne signifie pas que la demande en logements abordables y est totalement absente, la commission relève que son

niveau ne justifie pas que soient imposées à ces communes des obligations à hauteur de celles portées par le dispositif SRU. Dans ces conditions, la commission émet un **avis favorable** sur ces 42 propositions :

- 11 communes de Bourgogne-Franche-Comté : **Bavans, Exincourt, Seloncourt, Voujeaucourt** (Pays de Montbéliard Agglomération), **Tavaux** (CA Le Grand Dole), **Coulanges-lès-Nevers, Garchizy** (CA Nevers), **Breuil, Saint-Vallier** (CU Le Creusot-Montceau les Mines), **Givry** (CA Le Grand Chalon) et **Danjoutin** (CA Grand Belfort) ;
- 7 communes de Centre-Val de Loire : **Chapelle-Saint-Ursin, Mehun-sur-Yèvre, Trouy** (CA Bourges Plus), **Ardentes, Le Poinçonnet, Saint-Maur** (Châteauroux Métropole) et **Montoire-sur-le-Loir** (CA Territoires Vendômois) ;
- 7 communes d'Occitanie : **Luc-la-Primaube, Rodez** (CA de Rodez-Agglomération), **Aureilhan, Bordères-sur-l'Echez, Juillan, Lourdes et Séméac** (CA Tarbes-Lourdes-Pyrénées)
- 6 communes d'Auvergne-Rhône-Alpes : **Avermes, Yzeure** (CA Moulins Communauté), **Désertines, Domérat** (CA Montluçon Communauté), **Arpajon-sur-Cère et Ytrac** (CA Bassin d'Aurillac) ;
- 6 communes des Pays de la Loire : **Arnage, Champagné, Mulsanne, Ruaudin** (CU Le Mans Métropole), **Changé** (CC Sud Est Manceau) et **Savigné-L'Evêque** (CC Le Gesnois Bilurien)
- 2 communes de Grand-Est : **Fagnières** (CA de Châlons-en-Champagne) et **L'Hôpital** (CA Saint-Avold Synergie) ;
- 2 communes de Normandie : **La Hague et Bricquebec-en-Cotentin** (CA du Cotentin) ;
- 1 commune de Nouvelle-Aquitaine : **Naintré** (CA Grand Châtelleraut).

En toute hypothèse, la commission invite ces communes et leurs groupements à mener des politiques volontaristes afin de couvrir au mieux les besoins qui s'expriment localement.

→ **Recommandation n° 4 : ne pas retenir dans le décret les communes proposées à l'exemption pour faible attractivité situées à moins de quinze minutes de leur pôle de centralité et qui ont reçu un avis défavorable du préfet de département**

Parmi les 186 propositions d'exemption pour faible attractivité portant sur des communes respectant les critères minimaux d'éligibilité prévus par la loi, 91 ont reçu un avis défavorable du préfet de département.

Ces avis défavorables peuvent s'expliquer par le constat de l'absence de situation d'isolement ou de difficultés d'accès de la commune proposées aux bassins de vie et d'emplois environnants. Cette situation doit être établie au regard des temps de transport nécessaires pour atteindre, depuis cette commune, l'un des pôles de centralité défini par l'EPCI à l'origine de la proposition, en prenant en compte notamment les services de transports en commun.

De fait, la commission constate que, parmi les 91 communes ayant reçu un avis défavorable du représentant de l'Etat dans le département, 23 sont situées à moins de quinze minutes du pôle de centralité identifié par leur EPCI.

La commission relève par ailleurs que 5 de ces communes constituent elles-mêmes un pôle de centralité, de sorte qu'aucun temps de transport ne peut être caractérisé. De plus, si plusieurs pôles de centralité ont été identifiés pour 8 communes, la commission observe que les pôles les plus pertinents pour elles sont effectivement situés à moins de quinze minutes de transport.

La commission considère qu'il n'y a pas lieu de remettre en cause l'avis du préfet lorsque celui-ci fait le constat que l'isolement d'une commune n'est pas établi lorsqu'elle se situe à moins de quinze minutes de son pôle de centralité. Aussi, elle émet un avis **défavorable** sur ces 23 propositions :

- 10 communes d'Île-de-France : **Essarts-le-Roi, Ablis, Perray-en-Yvelines** (CA Rambouillet Territoires), **Puiseux-en-France, Marly-la-Ville** (CA Roissy Pays de France), **Ferté-Alais, Itteville, Ballancourt-sur-Essonne** (CC du Val d'Essonne), **Tigery** (CA Grand Paris Sud Seine Essonne Sénart) et **Marolles-en-Hurepoix** (Cœur d'Essonne Agglomération) ;

- 5 communes d'Occitanie : **Mazamet**, **Aussillon**, **Labruguière** (CA Castres Mazamet), **Gaillac** et **Graulhet** (CA Gaillac-Graulhet) ;
- 2 communes de Provence-Alpes-Côte d'Azur : **Brignoles** (CA Provence Verte) et **Lançon-Provence** (Métropole Aix-Marseille-Provence) ;
- 2 communes de Bretagne : **Lamballe-Armor** (Lamballe Terre et Mer) et **Argentré-du-Plessis** (CA Vitré Communauté) ;
- 1 commune d'Auvergne-Rhône-Alpes : **Saint-Héand** (Saint Etienne Métropole) ;
- 1 commune des Hauts-de-France : **Vimy** (CA de Lens Liévin) ;
- 1 commune de Nouvelle-Aquitaine : **Layrac** (Agglomération d'Agen) ;
- 1 commune des Pays de la Loire : **Séguinière** (Agglomération du Choletais).

→ **Recommandation n° 5 : à l'exception de celles présentant un très faible niveau de construction, ne pas retenir dans le décret les communes proposées à l'exemption pour faible attractivité ayant un taux de tension supérieur à 5 et qui ont reçu un avis défavorable du préfet de département**

En dehors des communes pour lesquelles l'isolement n'est pas caractérisé, 38 communes proposées à l'exemption pour faible attractivité ayant reçu un avis défavorable du préfet de département se distinguent par un taux de tension supérieur à 5 demandes pour une attribution.

La commission relève que ces taux de tension caractérisent par eux-mêmes l'attractivité du territoire des communes concernées, en dépit de leur potentielle situation d'isolement, rendant inopportune leur exemption aux obligations portées par le dispositif SRU.

Pour autant, la commission considère que, malgré un taux de tension élevé, une commune peut se révéler faiblement attractives au regard d'autres indicateurs. A cet égard, elle ne souhaite pas suivre *par principe* l'avis défavorable du préfet de département sur les propositions d'exemption concernant des communes ayant un taux de tension supérieur à 5 demandes pour une attribution lorsque, dans le même temps, ces dernières se caractérisent par un faible niveau de construction (< 2 pour 1 000 habitants).

En ce sens, la commission ne souhaite pas émettre un avis défavorable du seul fait de leur taux de tension aux propositions d'exemption de la Métropole Aix-Marseille-Provence concernant **Cuges-les-Pins** et **Jouques**, dont le nombre de constructions autorisées est inférieur à 2 pour 1 000 habitants.

Sous cette réserve, la commission considère qu'il n'y a pas lieu de remettre en cause l'avis du préfet de département lorsque celui-ci fait le constat de l'attractivité des communes proposées au regard de leur taux de tension. Aussi, elle émet un avis défavorable sur ces 36 propositions :

- 17 communes de Provence-Alpes-Côte d'Azur : **Coudoux**, **Carry-le-Rouet**, **Sausset-les-Pins**, **Pertuis**, **Ensuès-la-Redonne**, **Peyrolles-en-Provence**, **Lambesc**, **La Fare-les-Oliviers**, **Le Rove**, **Sénas**, **Eyguières**, **Roquefort-la-Bédoule**, **Mallemort** (Métropole Aix-Marseille-Provence), **Saint-Maximin-la-Sainte-Baume** (CA Provence Verte), **Oraison**, **Villeneuve** (Durance Lubéron Verdon Agglo) et **Saint-Martin-de-Crau** (CA Arles Crau Camargue Montagnette) ;
- 4 communes d'Auvergne-Rhône-Alpes : **Saint-Cergues** (CA Annemasse Agglo), **Entrelacs** (CA Grand Lac), **Vaulnaveys-le-Haut** (Grenoble Alpes Métropole) et **Veigy-Foncenex** (Thonon Agglomération) ;
- 4 communes d'Île-de-France : **Saint-Arnoult-en-Yvelines** (CA Rambouillet Territoires), **Claye-Souilly**, **Othis** et **Dammartin-en-Goële** (CA Roissy Pays de France) ;
- 3 communes de Bretagne : **Pléneuf-Val-André**, **Erquy** (Lamballe Terre et Mer) et **Plaintel** (Saint-Brieuc Armor Agglomération) ;
- 3 communes de Nouvelle-Aquitaine : **La Tremblade**, **Arvert** (CA Royan Atlantique) et **Montcoutant-sur-Sèvre** (CA du Bocage Bressuirais) ;

- 3 communes des Pays de la Loire : **Venansault**, **Chaize-le-Vicomte** (CA La Roche sur Yon Agglomération) et **Chaumes-en-Retz** (CA Pornic Agglo Pays de Retz) ;
- 1 commune d'Occitanie : **Rabastens** (CA Gaillac Graulhet) ;
- 1 commune des Hauts-de-France : **Steenvoorde** (CC de Flandre Intérieure).

→ **Recommandation n° 6 : ne pas retenir dans le décret les communes proposées à l'exemption pour faible attractivité ayant des indicateurs d'attractivité dynamiques et qui ont reçu un avis défavorable du préfet de département**

En dehors de celles pour lesquelles l'isolement n'est pas caractérisé et de celles qui disposent d'un taux de tension particulièrement élevé, certaines communes ont fait l'objet de propositions ayant reçu un avis défavorable du préfet de département motivé par les indicateurs d'attractivité auxquels elles sont associées.

En ce sens, la commission considère ainsi qu'il n'est pas opportun d'exempter une commune située à plus de quinze minutes de son pôle d'attractivité qui dispose d'un taux de tension inférieur à cinq demandes pour une attribution lorsque celle-ci constitue un pôle d'emploi ou connaît une importante dynamique de construction sur son territoire.

Dans le même temps, elle estime que la situation d'une commune connaissant une croissance démographique importante est incompatible avec une exemption aux obligations de production de logement social.

Par conséquent, la commission juge qu'une commune ne peut pas être considérée comme faiblement attractive dès lors qu'elle dispose d'un indice de concentration de l'emploi supérieur à 95%, qu'elle présente un nombre de constructions (logements autorisés) supérieur à la moyenne nationale (6,15 autorisations pour 1 000 habitants) ou qu'elle connaît une croissance démographique supérieur à 6% en cinq ans.

Au demeurant, elle relève que, si toutes ces communes disposent d'un taux de tension inférieur à cinq demandes pour une attribution, aucune ne présente un taux inférieur à deux demandes pour une attribution, seuil en deçà duquel l'attractivité de la commune pourrait être discutée. La commission observe par ailleurs que la commune de **Cuges-les-Pins**, pour laquelle la proposition d'exemption n'a pas reçu un avis défavorable du seul fait de son taux de tension au regard de son niveau de construction, présente également une croissance démographique supérieure au seuil de 6%. Elle considère que ces deux éléments justifient, malgré son faible niveau de construction, de ne pas exempter cette commune.

Dès lors, la commission considère qu'il n'y a pas lieu de remettre en cause l'avis défavorable du préfet de département lorsque celui-ci fait le constat de l'attractivité des communes qui présentent des indicateurs supérieurs aux seuils mentionnés. Aussi, elle émet un avis **défavorable** sur ces 27 propositions :

- Au regard de la dynamique de population :
 - 4 communes d'Auvergne-Rhône-Alpes : **Groisy** (Grand Annecy), **Saint-Savin** (CA Porte de l'Isère), **Volvic** (CA Riom Limagne et Volcans) et **Bons-en-Chablais** (Thonon Agglomération) ;
 - 3 communes de Provence-Alpes-Côte d'Azur : **Vidauban** (Dracénie Provence Verdon Agglo), **Rocbaron** (CA Provence Verte) et **Cuges-les-Pins** (Métropole Aix-Marseille-Provence) ;
 - 2 communes de Nouvelle Aquitaine : **Mignaloux-Beauvoir** (CU Grand Poitiers) et **Saint-Xandre** (CA La Rochelle)
 - 1 commune de Bretagne : **Plédran** (Saint-Brieuc Armor Agglomération) ;
 - 1 commune d'Île-de-France : **Saint-Soupplets** (CA du Pays de Meaux) ;
 - 1 commune des Pays de la Loire : **Aubigny-Les Clouzeaux** (CA La Roche sur Yon Agglo).
- Au regard du nombre de logements autorisés :
 - 4 communes de Provence-Alpes-Côte d'Azur : **Saint-Cannat**, **La Puy-Sainte-Réparate**, **Meyrargues** (Métropole Aix-Marseille-Provence) et **Vinon-sur-Verdon** (Durance Lubéron Verdon Agglomération) ;

- 2 communes de Bretagne : **Trébeurden** (Lannion-Trégor Communauté) et **Pordic** (Saint-Brieuc Armor Agglomération) ;
 - 2 communes de La Réunion : **Etang-Salé** et **Avirons** (CIVIS) ;
 - 2 communes des Pays de la Loire : **Mouilleron-le-Captif** et **Dompierre-sur-Yon** (CA La Roche sur Yon Agglo) ;
 - 1 commune de Nouvelle-Aquitaine : **Montamisé** (CU Grand Poitiers)
 - 1 commune d'Occitanie : **Lisle-sur-Tarn** (CA Gaillac Graulhet)
 - 1 commune d'Auvergne-Rhône-Alpes : **Vif** (Grenoble Alpes Métropole)
- Au regard de l'indice de concentration de l'emploi :
 - 1 commune de Nouvelle-Aquitaine : **Nueil-les-Aubiers** (CA du Bocage Bressuirais) ;
 - 1 commune de Normandie : **Saint-André-de-l'Eure** (CA Evreux Portes de Normandie)

→ **Recommandation n° 7** : à l'exception de celles dont les indicateurs révèlent une potentielle attractivité ou qui sont susceptibles d'être à proximité d'un pôle de centralité, retenir dans le décret les communes proposées à l'exemption pour faible attractivité ayant reçu un avis favorable du préfet de département

95 communes ont fait l'objet d'une proposition ayant reçu un avis favorable du préfet de département, lequel a considéré que la commune présente à la fois des caractéristiques d'isolement et de faible attractivité.

D'une part, la commission relève que, parmi elles, figurent 22 communes situées à moins de vingt minutes d'un de leurs pôles de centralité. Elle estime que cette durée interroge la réalité de l'isolement des communes en question, ce faisant, juge inopportun d'émettre un avis favorable sans contrôler les motifs ayant justifié l'avis favorable rendu par le préfet.

A cet égard, elle observe que, parmi ces 22 cas, figure notamment la commune Chauconin-Neufmontiers, seule proposition ayant reçu des avis divergents des préfets de département et de région, située entre 10 et 20 minutes de Meaux, identifiée comme son pôle de centralité.

D'autre part, la commission relève que 11 des 95 communes ayant reçu un avis favorable du préfet de département présentent un taux de tension supérieur à 6 demandes pour une attribution, avec un nombre de demandeurs supérieur ou égal à 99. Elle considère que ce niveau de tension est susceptible de remettre en cause le constat de faible attractivité de la commune dressé par le préfet ayant rendu son avis favorable. Dans ces conditions, la commission juge préférable de réserver son avis sur ces cas au contrôle des motifs ayant justifié l'appréciation des représentants de l'Etat dans les départements et les régions.

En dehors de ces hypothèses, la commission considère qu'il n'y a pas lieu de remettre en cause les avis favorables émis par le préfet de département sur ces propositions d'exemption pour faible attractivité. Aussi, elle émet un avis **favorable** sur ces 62 propositions :

- 12 communes des Pays de la Loire : **Lys-Haut Layon** (Agglomération du Choletais), **Herbignac**, **Saint-Lyphard**, **La Chapelle-des-Marais** (CA de la Région Nazairienne et de l'Estuaire), **Beaupréau-en-Mauges**, **Orée-d'Anjou**, Chemillé-en-Anjou, **Montevault-sur-Evre**, **Mauges-sur-Loire** (CA des Mauges), **Villeneuve-en-Retz** (CA Pornic Agglo Pays de Retz), **Pellerin** (Nantes Métropole) et **Gennes Val de Loire** (Saumur Val de Loire) ;
- 7 communes de Provence-Alpes-Côte d'Azur : **Sospel** (CA de la Riviera), **Saint-Cézaire-sur-Siagne** (CA du Pays de Grasse), **Lauris** (CA Lubéron Monts de Vaucluse), **Pourrières**, **Nans-les-Pins** (CA Provence Verte), **Rognes** (Métropole Aix-Marseille-Provence) et **Levens** (Métropole Nice Côte d'Azur).
- 6 communes de Guadeloupe : **Bouillante**, **Capesterre-Belle-Eau** (CA Grand Sud Caraïbe), **Pointe-Noire**, **Deshaises**, **Sainte-Rose** (CA Nord Basse Terre) et **Anse-Bertrand** (CA du Nord Grande Terre) ;

- 6 communes de Bretagne : **La Guerche-de-Bretagne** (CA Vitré Communauté), **Quessoy** (Lamballe Terre et Mer), **Plestin-les-Grèves** (Lannion-Trégor Communauté), **Locmiquélic** (Lorient Agglomération), **Plœuc-L'Hermitage** et **Hillion** (Saint-Brieuc Armor Agglomération) ;
- 5 communes de Guyane : **Mana**, **Maripasoula**, **Apatou**, **Grand-Santi** et **Papaïchton** (CC de l'Ouest Guyanais) ;
- 5 communes de Nouvelle-Aquitaine : **Objat**, **Allasac** (CA du Bassin de Brive), **Brie** (CA du Grand-Angoulême), **Sainte-Soulle** (CA La Rochelle) et **Bassillac et Auberoche** (CA Le Grand Périgueux) ;
- 4 communes de Normandie : **Vexin-sur-Epte** (CA Seine Normandie Agglomération), **Ezy-sur-Eure** (CA du Pays de Dreux), **Saint-Pierre-en-Auge** et **Livarot-Pays-d'Auge** (CA Lisieux Normandie) ;
- 3 communes d'Auvergne-Rhône-Alpes : **Orcines**, **Saint-Gènes-Champanelle** (Clermont Auvergne Métropole) et **Fillière** (Grand Anecy) ;
- 3 communes de Grand Est : **Sarralbe** (CA Sarreguemines Confluences), **Val-de-Moder** (CA de Haguenau) et **Vrigne-aux-Bois** (Ardennes Métropole) ;
- 3 communes de La Réunion : **Saint-Philippe** (CA du Sud), **Sainte-Rose** (CA CIREST) et **Cilaos** (CIVIS) ;
- 3 communes de Martinique : **Anses-d'Arlet** (CA Espace Sud Martinique), **Le Morne-Rouge** et **Le Lorrain** (CA du Pays Nord Martinique) ;
- 2 communes de Bourgogne-Franche-Comté : **Villeneuve-sur-Yonne** (CA Grand Senonais) et **Givry** (CA Le Grand Chalons) ;
- 2 communes de Centre-Val de Loire : **Ardentes** (Châteauroux Métropole) et **Montoire-sur-le-Loir** (CA Territoires Vendômois) ;
- 1 commune d'Occitanie : **Saint-Lys** (CA Le Muretain Agglo).

→ **Recommandation n° 8 : pour les autres communes proposées, ne retenir dans le décret que les communes qu'il paraît opportun d'exempter au terme d'une analyse approfondie**

La commission a relevé trois séries de situations appelant une analyse approfondie en séance :

- *Les propositions d'exemption pour faible tension ayant reçu un avis défavorable du préfet de département*

La commission observe que, parmi les 48 communes valablement proposées à l'exemption pour faible tension par leur EPCI en raison de leur appartenance à des groupements « SRU » ayant des taux de tension inférieurs à 2 demandeurs pour une attribution, 6 ont reçu un avis défavorable de leur préfet de département.

Si la commission, après s'être assurée que les situations locales révélaient effectivement des situations détendues sur le parc social n'appelant pas l'imposition d'obligations à hauteur de celles prévues par le dispositif « SRU », considère qu'il doit être fait droit à l'avis du préfet lorsque celui-ci émet un avis favorable aux propositions d'exemption, elle s'interroge en revanche sur les situations ayant pu conduire les représentants locaux de l'Etat à émettre des avis défavorables.

Il ressort de l'analyse transmise par les services déconcentrés de l'Etat que, si les communes concernées ne sont pas particulièrement tendues, elles constituent des territoires favorables au développement du logement social, segment sur lequel le besoin a vocation à s'accroître localement. Par ailleurs, la commission note que les préfets font valoir le manque de volontarisme de certaines de ces communes, pour partie dotées de documents d'urbanisme et de planification trop peu ambitieux ou susceptibles de constituer des freins au développement d'une offre sociale. Dans d'autres situations, il est mis en avant la nécessité de renforcer la mixité sociale au sein d'un groupement, en particulier lorsque la commune-centre agrège une part importante de l'offre de logements sociaux. Enfin, la commission prend acte des engagements pris par ces communes et des dynamiques de production locales, qui appellent un maintien ou un renforcement du flux de rattrapage incompatible avec une exemption au dispositif SRU.

Au regard de tous ces éléments, la commission considère effectivement qu'une exemption serait inopportune pour ces communes. Dans ces conditions, après avoir examiné individuellement chacune de ces propositions, la commission émet un avis **défavorable** sur ces 6 propositions :

- 3 communes des Pays de la Loire : **Moncé-en-Belin** (CC Orée Bercé Belinois), **Sargé-lès-Le-Mans** et **Yvré-L'Evêque** (CU Le Mans Métropole) ;
 - 1 commune d'Auvergne-Rhône-Alpes : **Villerest** (Roannais Agglomération) ;
 - 1 commune de Bourgogne-Franche-Comté : **Châtenoy-le-Royal** (CA Le Grand Chalon) ;
 - 1 commune de Normandie : **Saint-Germain-du-Corbéis** (CU d'Alençon)
- *Les propositions d'exemption pour faible attraction ayant reçu un avis défavorable du préfet de département, concernant des communes situées à plus de 15 minutes de leur pôle de centralité sans indicateurs d'attractivité particulièrement dynamiques*

La commission relève que, parmi les 91 communes proposées à l'exemption pour faible attractivité conformément aux critères d'éligibilité ayant reçu un avis défavorable du préfet de département, 86 propositions doivent recevoir un avis défavorable au regard du temps de transport ne révélant pas un isolement ou des indicateurs démontrant une attractivité de la commune concernée.

Elle constate que, pour 5 communes, la simple application des recommandations précédentes ne permet pas de suivre par principe l'avis émis par le préfet de département.

Au terme d'une analyse approfondie de chacune de ces situations, appuyée par les éléments transmis par les services déconcentrés de l'Etat, il ressort que, à l'exception de **Fontaine-le-Comte**, toutes les communes connaissent des taux de tension non négligeables, en particulier **Jouques** dont le ratio est de 5,6 demandeurs pour une attribution. De plus, la commission relève que, à l'exception de **Chauvigny**, toutes les communes sont en situation de croissance démographique, jusqu'à +5,3% en cinq ans pour **Saint-Georges-lès-Baillargeaux**. En outre, l'isolement lui semble difficile à caractériser pour **Flines-lez-Raches** et **Fontaine-le-Comte**, situées à une vingtaine de minutes de leurs pôles de centralité respectifs. Enfin, il ressort du taux d'emploi de **Chauvigny** que la commune concentre par ailleurs une activité importante sur son territoire.

La commission prend acte de la position des préfets sur ces propositions, lesquelles apparaissent d'autant moins opportunes que le développement d'une offre sociale à hauteur des obligations du dispositif SRU permettrait de répondre à un besoin avéré localement. Dans ces conditions, la commission émet également un avis défavorable sur ces 5 propositions :

- 3 communes de Nouvelle-Aquitaine : **Chauvigny**, **Fontaine-le-Comte** et **Saint-Georges-lès-Baillargeaux** (CU Grand Poitiers) ;
 - 1 commune de Provence-Alpes-Côte d'Azur : **Jouques** (Métropole Aix-Marseille-Provence) ;
 - 1 commune des Hauts-de-France : **Flines-lez-Raches** (Douaisis Agglo).
- *Les propositions d'exemption pour faible attraction ayant reçu un avis favorable du préfet de département, concernant des communes situées à moins de 20 minutes de leur pôle de centralité ou ayant un taux de tension supérieur à 6 demandes pour une attribution*

Conformément à sa recommandation n°7, la commission a suivi les avis favorables des préfets de département sur les propositions d'exemption concernant des communes situées à 20 minutes ou plus de leur pôle de centralité et qui disposent par ailleurs d'un taux de tension inférieur à 6 demandes pour une attribution (ou moins de 99 demandeurs en stock).

De ce fait, 33 propositions ayant reçu un avis favorable des préfets n'ont pas fait l'objet d'un avis favorable par principe de la commission, qui entend mener un contrôle approfondi afin de s'assurer que l'isolement et la faible attractivité de ces communes sont bien établis.

La commission considère comme justifiés les avis favorables rendus par les préfets de Mayenne et de la région Pays de la Loire sur les propositions d'exemption formulées par Laval Agglomération à l'égard de **Louverné**, **Huisserie** et **Bonchamp-lès-Laval**. Elle relève que, si les temps de transport de ces communes vers Laval peuvent être inférieurs à 20 minutes, ils excèdent 30 à 40 minutes en heure de pointe et selon le mode de transport envisagé, ce qui est constitutif d'un isolement au regard des temps de transport jugés acceptables localement. Au-delà, la commission s'appuie sur le niveau de tension contenu de ces communes et leur faible nombre de demandeurs pour établir la faible attractivité.

De manière analogue, la commission relève la situation particulière des communes de **Condé-sur-Vire** et **Torigny-les-Villes**, proposées à l'exemption par la communauté d'agglomération de Saint-Lô. Si le temps de transport de ces communes vers leur pôle de centralité peut être inférieur à 20 minutes, leur structure – constituée de plusieurs hameaux sur un territoire rural étendu – conduit à d'importantes variations selon le point de départ retenu, pouvant dépasser les 25 minutes. Il apparaît ainsi opportun à la commission d'exempter ces communes, issues de la fusion de plusieurs petites communes, afin de ne pas imposer des obligations disproportionnées au regard de leur capacité d'attraction d'une offre comme d'une demande de logements sociaux.

Dans les autres situations, la commission constate que les temps de transport et/ou les indicateurs d'attractivité relevés rendent injustifié l'octroi d'une exemption. Il en va ainsi en particulier pour la proposition portant sur **Chauconin-Neufmontiers**, pour laquelle le préfet de la région d'Île-de-France a rendu un avis défavorable *a contrario* du préfet de Seine-et-Marne, où ni l'isolement ni la faible attractivité n'apparaissent pouvoir être établis.

S'agissant des cinq communes ultra-marines concernées – **Sainte-Marie**, **Diamant**, **Trois-Ilets**, **La Trinité** (Martinique) et **Trois-Bassins** (La Réunion) –, la commission, après avoir pris connaissance des éléments à sa disposition, a souhaité disposer de l'avis de la direction générale des outre-mer. Cette dernière a approuvé l'ensemble des avis favorables émis par les préfets. La commission, au regard de l'ensemble de ces éléments, a fait le choix d'émettre un avis favorable à la proposition d'exemption portant sur La Trinité au regard de son taux de logements sociaux proche du taux cible, et d'émettre un avis défavorable sur les autres propositions au regard des niveaux de tension et de construction observés sur les communes concernées.

Ainsi, la commission émet un avis favorable sur ces 6 propositions :

- 3 communes des Pays de la Loire : **Louverné**, **Huisserie** et **Bonchamp-lès-Laval** (CA de Laval) ;
- 2 communes de Normandie : **Condé-sur-Vire** et **Torigny-les-Villes** (CA de Saint-Lô) ;
- 1 commune de Martinique : **La Trinité** (CA du Pays Nord Martinique).

Elle émet un avis défavorable sur ces 27 propositions :

- 7 communes de Provence-Alpes-Côte d'Azur : **Le Val**, **Tourves**, **Garéoult** (CA Provence Verte), **Lorgues**, **Salernes** (Dracénie Provence Verdon Agglomération), **Carnoux-en-Provence** et **Cassis** (Métropole Aix-Marseille-Provence) ;
- 6 communes de Nouvelle Aquitaine : **Chaniers** (CA de Saintes), **Champniers**, **Roulet-Saint-Estèphe** (CA du Grand Angoulême), **Sanilhac** (CA Le Grand Périgueux), **Fouras** (CA Rochefort Océan) et **Saujon** (CA Royan Atlantique) ;
- 5 communes des Pays de la Loire : **May-sur-Evre** (Agglomération du Choletais), **Sèvremoine** (CA des Mauges), **Ferrière**, **Rives-de-l'Yon** (CA La Roche sur Yon Agglomération) et **Doué-en-Anjou** (Saumur-Val de Loire) ;
- 3 communes de Martinique : **Sainte-Marie** (CA du Pays Nord Martinique), **Trois-Ilets** et **Diamant** (CA Espace Sud Martinique)
- 2 communes des Hauts-de-France : **Ghyvelde** et **Bray-Dunes** (CU de Dunkerque) ;
- 1 commune d'Île-de-France : **Chauconin-Neufmontiers** (CA du Pays de Meaux) ;
- 1 commune de Bretagne : **Binic-Etables-sur-Mer** (Saint-Brieuc-Armor Agglomération) ;
- 1 commune de La Réunion : **Trois-Bassins** (CA Territoire de la Côte Ouest) ;
- 1 commune de Normandie : **Thue-et-Mue** (CU Caen La Mer).

*

* *

Ainsi, la commission vous invite à intégrer 107 communes dans le futur décret portant exemption d'application du dispositif SRU pour la période triennale 2023-2025 :

- 39 communes au titre de la faible tension ;
- 65 communes au titre de la faible attractivité ;
- 3 communes pour l'un ou l'autre de ces motifs (Ardentes, Givry et Montoire-sur-le-Loir).

Parmi ces 107 communes, 76 étaient déjà exemptées au cours de la précédente période triennale. 3 communes ne sont pas concernées par l'application du dispositif SRU (sous les seuils de population ou dépassant les taux cibles de logements sociaux) mais doivent être inscrites par précaution puisqu'elles sont susceptibles d'être soumises en cours de période triennale.

Je demeure à votre disposition pour vous rendre compte, de vive voix, des travaux menés par la commission à l'occasion de cette campagne d'exemption.

La commission se réunira dès le 11 juillet, puis à l'occasion de plusieurs séances qui s'étaleront jusqu'en octobre, afin de rendre ses avis sur les intentions de carence communiquées par le préfet au terme du bilan triennal 2020-2022.

Je vous prie de bien vouloir agréer, monsieur le ministre, l'expression de ma haute considération.

Le président de la commission nationale



Thierry REPENTIN