



RAPPORT THÉMATIQUE RÉGIONAL

L'ADÉQUATION DE L'OFFRE AUX BESOINS EN LOGEMENTS SOCIAUX EN ÎLE-DE-FRANCE

Délibéré le 8 juillet 2024

SOMMAIRE

SYNTHÈSE	4
PROCÉDURE	8
INTRODUCTION	9
1 LES PARTICULARITÉS DU LOGEMENT SOCIAL EN ÎLE DE FRANCE	14
1.1 La connaissance de la demande ne contient pas la totalité des besoins	15
1.1.1 Les demandes exprimées	15
1.1.2 Un besoin accru en petits logements et en logements à très bas loyer	17
1.1.3 L'identification et la connaissance des besoins est inégale selon les opérateurs	19
1.1.4 Le logement indigne : un parc social « de fait » difficile à appréhender, coûteux et complexe à traiter, conséquence de l'échec des politiques du logement social	24
1.2 Les différents acteurs et leurs compétences	29
1.2.1 Un paysage institutionnel spécifique à l'Île-de-France, une gouvernance du logement social complexe et inaboutie	29
1.2.2 La reconfiguration des offices publics de l'habitat (OPH)	36
1.2.3 Les stratégies locales de contournement de l'esprit de la loi	38
1.2.4 Les OPH intercommunaux créés peinent à se structurer	39
2 LES RÉSULTATS DE LA POLITIQUE MENÉE EN ÎLE DE FRANCE	42
2.1 Les facteurs de blocage de l'offre	42
2.1.1 Des parcours résidentiels bloqués	42
2.1.2 Le difficile montage des opérations en Île-de-France	45
2.1.3 Des enjeux de transition énergétique sources d'injonctions contradictoires dans l'habitat	49
2.2 L'impact de la loi SRU en Île-de-France : un bilan contrasté	54
2.2.1 Les évolutions de la loi SRU	55
2.2.2 Les résultats en Île-de-France	56
2.2.3 Les communes carencées	59
2.2.4 La reprise de la compétence « permis de construire » par l'État : les exemples de Saint-Cloud et Le Perreux	63
2.3 Des objectifs légaux d'attribution de logements non respectés	65
2.3.1 Les objectifs d'attribution aux publics DALO ou prioritaires	65

2.3.2	L'objectif d'attribution aux ménages prioritaires n'est atteint ni par les collectivités locales ni par les bailleurs sociaux	65
2.3.3	Des objectifs légaux d'attribution en dehors des quartiers prioritaires de la politique de la ville qui se heurtent parfois à la géographie du parc locatif social	67
3	LES PISTES D'AMÉLIORATION	71
3.1	Mieux connaître la demande de logement social	71
3.1.1	Fiabiliser les données du système national d'enregistrement (SNE)	71
3.1.2	Déployer l'outil OTELO en Île-de-France	71
3.2	Mieux coordonner et mobiliser les acteurs pour faciliter les opérations de logements sociaux	71
3.2.1	Mieux mobiliser l'établissement public foncier d'Île-de-France (EPFIF)	71
3.2.2	Favoriser l'implantation des logements sociaux dans les quartiers de gare du Grand Paris Express	72
3.2.3	Améliorer les fonds propres des bailleurs	74
3.3	Fluidifier l'attribution des logements	75
3.3.1	S'accorder sur une politique de peuplement « à la cage d'escalier » voire « au palier »	75
3.3.2	Soutenir les intercommunalités pour la mise en place de la cotation à l'échelle intercommunale et la gestion des attributions	76
3.4	Accroître une gestion active du parc social	79
3.4.1	Réévaluer l'occupation locative tous les trois ans	79
3.4.2	Exploiter les enquêtes sur l'occupation du parc locatif social et appliquer les surloyers	79
3.5	Intensifier la lutte contre l'habitat dégradé	80
3.6	Développer le parcours résidentiel des locataires	82
3.6.1	L'accession sociale	82
3.6.2	Le bail réel solidaire	84
	ANNEXES	87
	RÉPONSES DES ORGANISMES CONCERNÉS	110

SYNTHÈSE

Alors que l'Île-de-France doit loger 20 % de la population française, sur à peine plus de 2 % du territoire national, la production globale de logements est à la peine. Ce constat est particulièrement vrai s'agissant de la production de logements locatifs sociaux.

Avec 1,4 million de logements sociaux, au 1^{er} janvier 2024, soit un quart du parc social national, l'Île de France ne parvient pas à satisfaire les 840 000 demandes en attente. Seule une demande sur dix est satisfaite, contre une sur quatre en France. Le nombre de demandeurs franciliens a doublé depuis 2010, les logements ne se libèrent plus. En dix ans, le parc social est devenu un parc d'ancrage.

DES DEMANDES EN AUGEMENTATION, MAIS UNE CONNAISSANCE IMPARFAITE DE LEUR DIVERSITÉ

On compte 837 129 demandes actives de logement social en Île-de-France en 2023, soit un doublement depuis 2010 et une augmentation de 6,8 % sur un an. Les demandes concernent, à 70 %, la zone dense¹. Un tiers des demandes provient de demandeurs déjà résidents du parc social, mais souhaitant déménager, pour des motifs divers (rapprochement domicile-travail, naissances, séparations).

Cette crise structurelle alimente le fléau de l'habitat indigne, dit parc social « de fait », vers lequel se tournent les ménages les plus pauvres qui ne parviennent pas à trouver une solution dans le parc social conventionné.

La mise à disposition de logements accessibles et décentes nécessite une connaissance fine du parc social et privé et une capacité à apprécier la demande et l'offre de logements à l'aune des évolutions démographiques et sociologiques, ce qui est imparfaitement réalisé par les outils existants.

PRENDRE EN COMPTE LES ENJEUX DE LA TRANSITION ÉNERGÉTIQUE ET LES BESOINS D'OFFRE NOUVELLE

Avec les lois « énergie-climat » en 2019 et « climat et résilience » en 2021, les logements, qualifiés de « passoires énergétiques », sont progressivement interdits à la location. Fin 2024, ils représentent 7,4 % du parc social en France. Le parc social bénéficie globalement d'un meilleur niveau d'entretien que le parc locatif privé, où ce taux s'élève à 16 %, selon les données du ministère de la transition écologique, publiées le 17 décembre 2024.

Compte tenu de l'ancienneté du parc social en Île-de-France, pour moitié âgé de plus de 50 ans, l'enjeu pour les bailleurs sociaux est d'éviter l'interdiction de louer et, plus largement, de mieux maîtriser le poids des charges locatives et les risques d'impayés.

Dans ce contexte, la mise à jour des diagnostics de performance énergétique, pour se conformer à une réglementation devenue plus exigeante, doit conduire les bailleurs sociaux à chiffrer et planifier les impacts budgétaires des besoins de rénovation.

¹ L'article D. 304-1 du code de la construction et de l'habitation (CCH) prévoit le classement des communes en zones – A bis, B1, B2 et C – en fonction du déséquilibre décroissant entre l'offre et la demande de logements sur leur territoire. Ces zones conditionnent le calcul des revenus maximum pour avoir droit à un logement locatif social, bénéficier d'un prêt à taux zéro ou d'accession sociale ou de certains dispositifs de défiscalisation. En juillet 2024, en Île-de-France, sur un total de 1 267 communes, la zone dense en comprend 483, relevant de :

- la zone A bis, spécifique à l'Île-de-France, composée de Paris et 97 communes franciliennes ;

- la zone A, 385 communes.

Dans le parc privé, des efforts importants sont menés pour résorber l'habitat indigne et les copropriétés dégradées, à travers les programmes de l'agence nationale pour la rénovation urbaine (ANRU) et les opérations de l'établissement public foncier d'Île-de-France (EPFIF), mais, s'ils transforment et améliorent durablement ces logements, ils n'augmentent pas l'offre totale du parc de logements.

UNE GOUVERNANCE COMPLEXE ET INABOUTIE

Les réformes, nombreuses et successives, de la gouvernance de l'habitat et du logement social n'ont pas permis de concrétiser le choc d'offre attendu, qu'il s'agisse de la création du Grand Paris, ou des lois « modernisation de l'action publique territoriale et d'affirmation des métropoles » (MAPTAM), « nouvelle organisation territoriale de la république » (NOTRé), ou encore « évolution du logement, de l'aménagement et du numérique » (ELAN), pour n'en citer que quelques-unes.

Ni les collectivités locales, chargées de la planification stratégique, ni les acteurs de sa mise en œuvre, bailleurs sociaux, EPFIF, n'ont réussi à atteindre l'objectif du schéma directeur de la région Île-de-France et du schéma régional de l'habitat et de l'hébergement de produire, chaque année, 70 000 logements, dont 37 000 logements sociaux. Dans un contexte économique défavorable à la construction, les années 2023 et 2024 représentent même les millésimes du plus faible niveau d'agréments depuis 2006 (18 499 logements en 2023 et 16 000 en 2024).

LES INTERCOMMUNALITÉS PEINENT À PRENDRE LEUR PLACE

En Île-de-France, les intercommunalités peinent à s'emparer de la compétence du logement, alors que les enjeux de mixité sociale et d'équilibre de peuplement se situent au delà de l'échelon communal et souvent au-delà d'un seul bailleur. Pour loger ou reloger une famille, en commission d'attribution des logements et d'examen de l'occupation des logements, l'échelon intercommunal, voire inter-bailleurs, est davantage pertinent. Les programmes de relogement de l'ANRU s'inscrivent d'ailleurs dans cette perspective.

UN REGROUPEMENT EN TROMPE L'ŒIL DES ORGANISMES DE LOGEMENT SOCIAL

Le regroupement des offices publics de l'habitat, voulu par le législateur en 2017, devait apporter aux bailleurs sociaux des marges de manœuvre pour concilier besoins accrus en rénovation et production d'offre nouvelle. Achievés en 2021, les effets attendus de ces regroupements (meilleure allocation des investissements, mutualisation des risques et économies d'échelle), ne se font pas encore sentir.

En revanche, des stratégies locales de contournement de l'esprit de la loi ont été observées, avec un maintien de facto de structures dans un périmètre communal, ce qui nuit à leur développement comme à une gestion intercommunale des attributions de logements.

UNE INERTIE VOLONTAIRE DES COMMUNES CARENCÉES EN LOGEMENT SOCIAL

Concernant le dispositif de rattrapage dans la production de logements sociaux instauré depuis 20 ans par la loi « solidarité et renouvellement urbain », pour certaines communes d'Île de-France, qui n'ont pas souhaité mobiliser les leviers à leur disposition, le déficit en logements sociaux persiste.

À l'inverse, d'autres communes, elles aussi déficitaires dans les années 2000, ont réussi à revenir à un bon rythme de rattrapage, à atteindre leurs objectifs et à résorber leur retard, malgré des prix de foncier tout aussi élevés sur leur territoire. L'atteinte du taux de 25 % de logement social dans chaque commune dépend davantage de la volonté des élus locaux que de contraintes techniques de faisabilité.

EN DÉPIT DES RÈGLES D'ATTRIBUTIONS DE LOGEMENTS SOCIAUX, LE MAINTIEN D'UNE SÉGRÉGATION SPATIALE

Si les ménages entrants sont de plus en plus modestes depuis cinq ans (64 % en dessous des plafonds des prêts locatifs aidés d'intégration), ils sont souvent logés en quartiers prioritaires de la politique de la ville, dans le parc social des années 60 et 70. Le ratio d'attribution de logements situés en dehors des quartiers prioritaires de la politique de la ville à des demandeurs du premier quartile de revenus est de 12,6 % en moyenne en Île-de-France, quand la loi demande 25 %. Par département, ce taux varie de 10,9 % dans les Hauts-de-Seine à 16,4 % en Seine-et-Marne. Au sein de la Métropole du Grand Paris (MGP), les taux varient de 8,5 % sur l'établissement public territorial « Grand Paris Seine Ouest » à 18,9 % sur l'établissement public territorial « Plaine Commune ».

Moins une collectivité a de quartiers prioritaires sur son territoire, moins elle fait l'effort de loger les ménages modestes en dehors de ces quartiers sensibles. Ni la MGP, ni les établissements publics territoriaux n'ont renversé la ségrégation spatiale. En l'absence de plan métropolitain de l'habitat et de l'hébergement, la MGP se prive elle-même des compétences étendues que la loi lui attribue pour coordonner la politique du logement à l'échelle métropolitaine, pourtant l'une des raisons de sa création.

LES LEVIERS D'AMÉLIORATION

Pour assurer la transparence des procédures d'attributions, il est nécessaire que les cotations soient toutes adoptées et délibérées par les instances intercommunales. En 2024, sur les 39 intercommunalités concernées en Île-de-France, seuls 16 ont établi leur plan partenarial de gestion de la demande, et 14 parmi elles disposent d'une cotation opérationnelle.

La loi « ELAN » a confié aux commissions d'attribution de logements la réévaluation de l'occupation locative tous les trois ans. Elles doivent se prononcer alors sur les dossiers des locataires qui se trouvent dans l'une des situations suivantes : suroccupation, sous occupation, dépassement du plafond de ressources.

Dans le cas du dépassement du plafond de ressources, l'application des surloyers, en moyenne de 100 € à 277 € par mois à Paris et dans les communes limitrophes

et souvent objet de dérogation, ne produit pas les effets espérés pour remettre en location le logement. Mais, dans le cas, devenu fréquent, de la sous-occupation, des dispositifs existent et doivent être encouragés : inciter les ménages à échanger un logement devenu trop grand contre un plus petit avec des contreparties financières, garantie d'absence de hausse du loyer, prise en charge sous conditions de ressources de frais liés au déménagement. Cette gestion active du parc participe à la rotation des logements, au bénéfice d'un plus grand nombre.

Enfin, le dispositif du bail réel solidaire, encore expérimental mais en expansion en Île-de-France, permet d'offrir un parcours résidentiel aux locataires et d'introduire un peu de fluidité dans le logement social.

PROCÉDURE

Le présent rapport de synthèse relève de la procédure prévue par les articles L. 243-11 et R. 243-15-1 du code des juridictions financières. Il constitue la synthèse d'un échantillon de 33 contrôles.

Les modalités d'intervention des collectivités et organismes suivants ont été étudiées.

Tableau n° 1 : Organismes intégrés au périmètre de l'enquête et dates de publication

	Type d'organisme	Entité contrôlée	Stade	Département	Date de publication ROD2	Périmètre MGP
1	SEM	Créteil Habitat SEMIC	ROD2	94	08/01/2025	MGP
2	EPCI	Communauté de communes Val d'Essonne	ROD2	91	28/11/2024	
3	OPH	OPH Est Ensemble Habitat (ex. OPH Montreuillois)	ROD2	93	08/01/2025	MGP
4	Commune	Commune de Saint-Cloud	ROD2	92	06/01/2025	MGP
5	Commune	Commune de Saint-Germain-en-Laye	ROD2	78	11/10/2024	
6	Commune	Commune de Maisons-Laffitte	ROD2	78	11/10/2024	
7	Commune	Commune de Saint-Denis	ROD2	93	09/10/2024	MGP
8	Commune	Commune de Villeneuve-la-Garenne	ROD2	92	08/10/2024	MGP
9	OPH	OPH Hauts-de-Seine Habitat	ROD2	92	27/08/2024	MGP
10	Commune	Commune de Champs-sur-Marne	ROD2	77	29/08/2024	
11	Commune	Commune de Montfermeil	ROD2	93	26/08/2024	MGP
12	Commune	Commune de Clichy-sous-Bois	ROD2	93	27/08/2024	MGP
13	Commune	Commune de Sceaux	ROD2	92	10/06/2024	MGP
14	Commune	Commune du Perreux-sur-Marne	ROD2	94	23/05/2024	MGP
15	Commune	Commune de Champigny-sur-Marne	ROD2	94	23/05/2024	MGP
16	Commune	Commune du Chesnay-Rocquencourt	ROD2	78	24/04/2024	
17	Commune	Commune de Bondy	ROD2	93	20/02/2024	MGP
18	EPCI	Communauté d'agglomération Roissy Pays de France	ROD2	95-77	24/01/2024	
19	Commune	Commune de Sartrouville	ROD2	78	23/01/2024	
20	EPCI	Communauté d'agglomération de Rambouillet	ROD2	78	18/12/2023	
21	Commune	Commune du Kremlin-Bicêtre	ROD2	94	18/12/2023	MGP
22	EPCI	Communauté d'agglomération Saint-Germain Boucles de Seine	ROD2	78	14/12/2023	
23	Commune	Commune de Fontenay-aux-Roses	ROD2	92	12/12/2023	MGP
24	EPCI	Communauté d'agglomération de Marne et Gondoire	ROD2	77	08/12/2023	
25	Commune	Commune de Rambouillet	ROD2	78	09/10/2023	
26	Commune	Commune de Neuilly-sur-Seine	ROD2	92	04/05/2023	MGP
27	SEM	SAEM Noisy-le-Sec Habitat	ROD2	93	30/03/2023	MGP
28	Métropole	L'organisation territoriale de la MGP	ROD2	75	25/01/2023	MGP
29	Établissement public foncier	EPFIF	ROD2	75	14/12/2022	
30	EPT	EPT Grand Orly Seine Bièvre	ROD2	94-91	03/11/2022	MGP
31	EPT	EPT Paris Ouest La Défense	ROD2	92	03/11/2022	MGP
32	EPT	EPT Grand Paris Seine Ouest	ROD2	92	02/11/2022	MGP
33	EPT	EPT Plaine commune	ROD2	93	19/04/2022	MGP

Source : CRC

Les tableaux et graphiques sont issus, sauf mention contraire, de l'exploitation du répertoire des logements locatifs des bailleurs sociaux (RPLS). Ce fichier, créé en 2011, est alimenté chaque année par les bailleurs sociaux, soumis à une enquête annuelle et contrôlé par le ministère de la transition écologique. Plusieurs entretiens ont par ailleurs été conduits avec les services de la direction régionale et interdépartementale de l'hébergement et du logement (DRIHL).

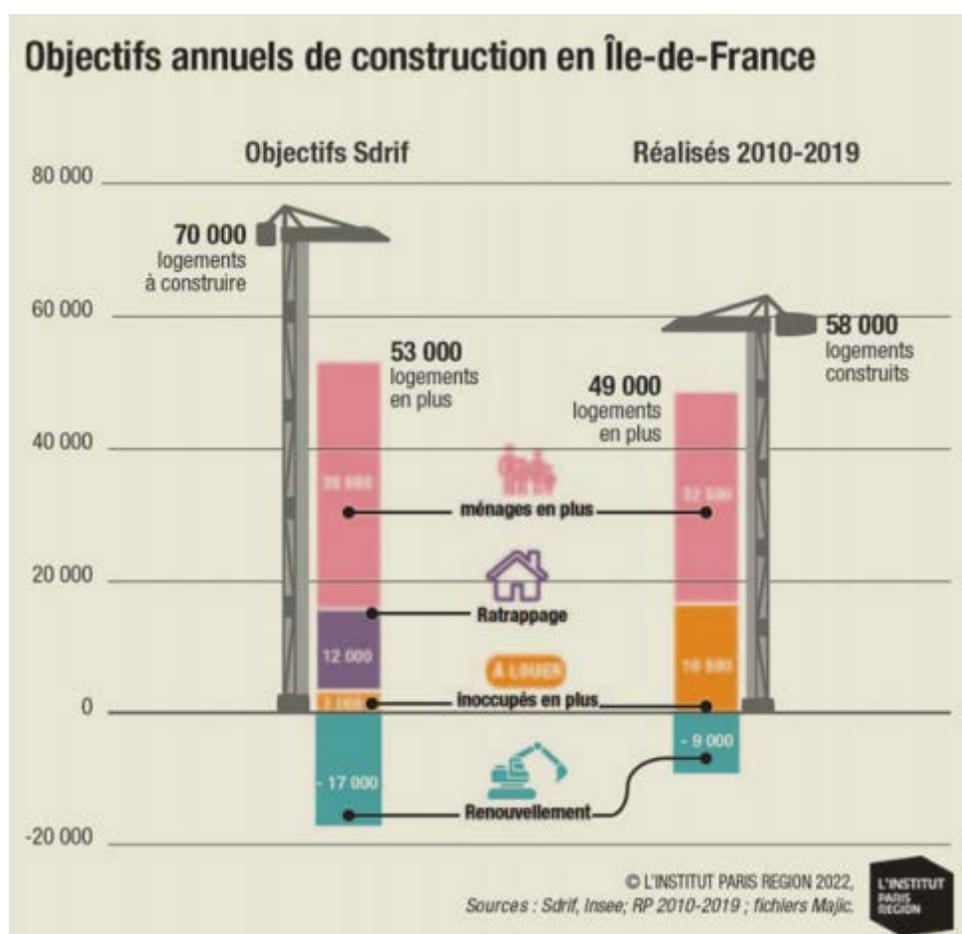
Ce projet a été examiné en formation restreinte le 8 juillet 2024. Il a été décidé d'adresser le rapport thématique régional aux 33 entités concernées pour réponse, ainsi qu'au préfet de la région Île-de-France, sous forme de communication.

INTRODUCTION

En 2010, la loi relative au Grand Paris (loi n° 2010-597 du 3 juin 2010) avait fixé un objectif de production de 70 000 logements par an pendant 25 ans en Île-de-France, dont 37 000 logements sociaux. Cette ambition visait à construire, en tout, plus d'1,75 million de logements supplémentaires (privés et sociaux).

Or, les réalisations sont en-deçà des attentes, comme l'illustre le bilan réalisé par l'institut Paris Région qui montre que 83 % des objectifs de construction sont atteints, opérations de renouvellement urbain comprises.

Graphique n° 1 : Réalisations de logements en Île-de-France de 2010 à 2019



Source : Institut Paris Région

En 2024, on recense 1 393 255 logements locatifs sociaux (LLS) en Île-de-France. La même année, on dénombre 837 129 demandeurs de logements sociaux en Île-de-France, soit plus du double de 2010 (environ 200 000 demandeurs

supplémentaires chaque année depuis 2019). Tous les chiffres et analyses convergent vers le constat d'une double crise de l'offre et de la demande.

Définition du logement social

Les logements dits « sociaux » sont construits grâce à une aide publique, directe ou indirecte, loués à un prix inférieur à celui du marché, attribués à l'issue d'une procédure administrée, à des ménages remplissant certaines conditions, notamment de revenus et susceptibles de bénéficier de l'aide personnalisée au logement (APL).

Selon l'article L.411 du code de la construction et de l'habitation : « la construction, l'aménagement, l'attribution et la gestion des logements locatifs sociaux visent à améliorer les conditions d'habitat des personnes de ressources modestes ou défavorisées. Ces opérations participent à la mise en œuvre du droit au logement et contribuent à la nécessaire mixité sociale des villes et des quartiers ».

En parallèle, les agréments, par les services de l'État, de construction de logements locatifs ouvrant droit aux prêts de la Caisse des dépôts et consignations, stagnent à 22 000 décisions de financement délivrées chaque année depuis 2021. Le nombre moyen de 30 000 agréments par an avait été atteint entre 2013 et 2019. L'objectif de référence affiché dans le schéma directeur de la région Île-de-France (SDRIF) de 2013 était de 37 000 agréments (et un objectif minimum de 32 000), dont 22 000 dans le périmètre de la zone dense, la Métropole du Grand Paris (MGP). L'objectif minimal fixé par le schéma régional de l'habitat et de l'hébergement (SRHH) n'a été atteint qu'en 2016 et depuis, le nombre de logements agréés diminue : 28 000 en 2019 et 20 000 en 2020. Malgré une légère progression en 2021 (22 992 agréments), le nombre d'agréments est en effet reparti à la baisse en 2022 et 2023.

Les mises en service effectives de logements représentent 16 550 logements entre le 2 janvier 2023 et le 1^{er} janvier 2024². Un décalage de quelques années existe entre l'agrément et la livraison et tous les agréments accordés n'aboutissent pas à des constructions. Les chiffres attendus pour 2024 et 2025 seront les plus bas constatés depuis 10 ans. Les causes externes (inflation, taux d'intérêt, taux du livret A, coûts de la construction) sont parmi les facteurs explicatifs, mais s'ajoutent à cela d'autres facteurs propres à l'Île-de-France (coûts du foncier).

² Source : préfecture de la région Île-de-France.

De l'agrément à la mise en service d'un logement locatif social

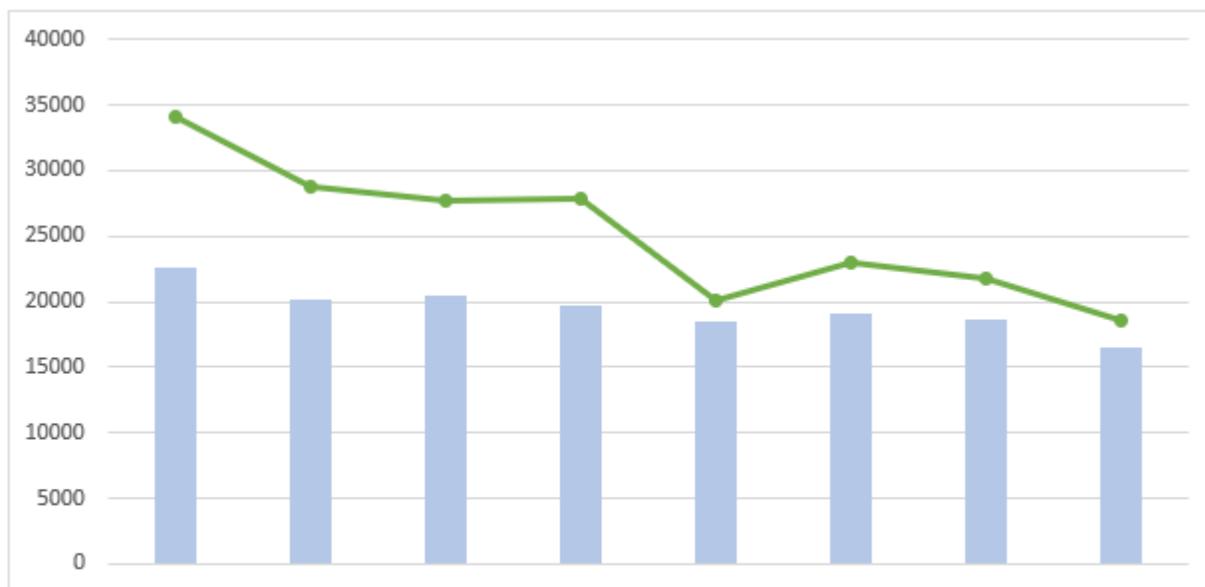
Plusieurs étapes interviennent entre la phase de programmation d'un logement et sa mise en location.

L'agrément est la décision favorable de l'État (ou de son délégataire) sur la réalisation d'une opération de logement social et son financement. Il consiste à vérifier les caractéristiques techniques et la soutenabilité financière du programme envisagé et à s'assurer que le projet réponde aux orientations de l'État. L'obtention de l'agrément permet de débloquer l'octroi de prêts et de subventions.

La mise en service du logement correspond, après l'achèvement des travaux, à la livraison du programme, qui permet de solder le dossier de financement.

Le logement est, en parallèle, conventionné et rendu éligible à l'aide personnalisée au logement (APL) pour permettre sa mise en location.

Graphique n° 2 : Logements locatifs sociaux agréés et mis en service en Île-de-France de 2016 à janvier 2024



	31/12/2016	31/12/2017	31/12/2018	31/12/2019	31/12/2020	31/12/2021	31/12/2022	31/12/2023
Mises en service	22573	20200	20419	19650	18465	19121	18610	16550
Agréments	34112	28755	27713	27874	20119	22992	21802	18499

Source : CRC à partir des données Drihl

Les 18 499 agréments délivrés en 2023 représentent à peine 50 % de l'objectif. Les volumes construits restent donc loin du « choc d'offre de logements » annoncé en 2017 et d'une trajectoire, fixée par le SDRIF, qui permettrait d'atteindre les 30 % de logements sociaux à l'horizon 2030.

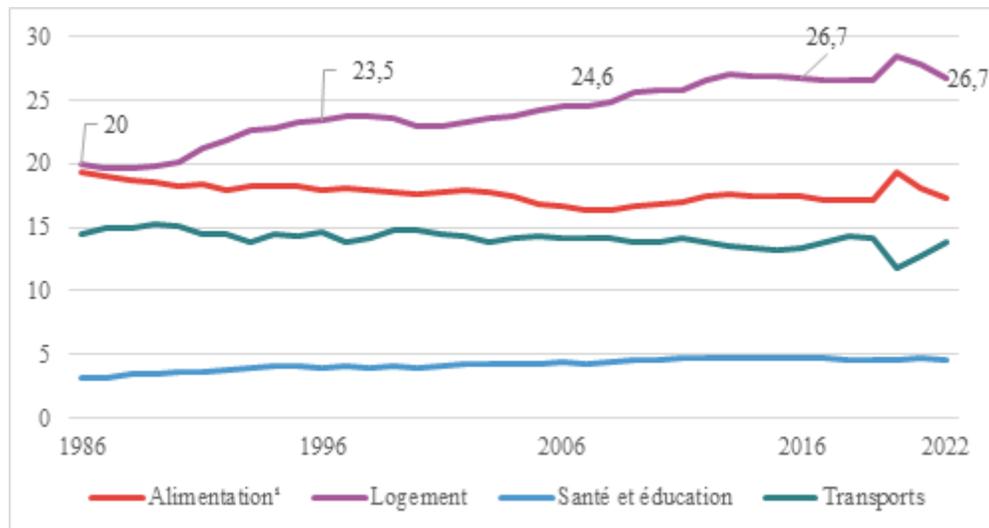
Pourtant, depuis 2014, la politique du logement s'inscrit dans un cadre en évolution constante et de nombreuses lois se sont succédé au cours des dernières années (annexes 1 et 2).

Ces lois, ainsi que les précédentes, qualifiées par le Conseil d'État, dans son

rapport consacré au logement en 2009³, « d'arsenal impressionnant, à l'efficacité limitée », participent à une gouvernance de la politique du logement compliquée par l'empilement de différentes strates et l'éparpillement des acteurs.

Le logement représente, par ailleurs, 26,7 % de la consommation finale des ménages, devant les transports (17,3 %) ou l'alimentation (13,8 %). Cette part était de 20 % en 1986. Cette moyenne nationale peut connaître des variations importantes selon les territoires (un logement moins coûteux mais un budget transport individuel plus élevé).

Graphique n° 3 : Part des principaux postes de la consommation finale des ménages



Source : INSEE – France, portrait social, édition 2023, dépenses de logement

Sur la même période, les prestations sociales liées au logement, versées aux locataires, secteur privé et social,

diminuent depuis le début des années 2000, passant de 16 % en 2000 à 11,7 % en 2022.

³ Conseil d'État, Rapport public 2009, Droit au logement, droit du logement.

Les différents modes de financement des logements sociaux et leurs bénéficiaires

Les logements sociaux sont notamment financés par des prêts accordés par la caisse des dépôts et consignations (CDC) aux bailleurs sociaux. Trois types de financement existent et conditionnent les plafonds de ressources des locataires ainsi que le prix des loyers :

- Les logements financés par le prêt locatif aidé d'intégration (PLAI) sont destinés aux ménages les plus modestes, aux ressources annuelles inférieures à 23 931 € (plafonds 2025⁴) pour un ménage de deux personnes (loyer de 7 €/m²) et 34 338 € (Paris et communes limitrophes et 31 585 € (Île-de-France hors Paris et communes limitrophes) pour un ménage avec deux enfants ;
- Les logements financés par le prêt locatif à usage social (PLUS) sont destinés aux ménages en dessous de 39 885 € de ressources annuelles, pour un couple (loyer variant de 7 €/m² si le logement est ancien à 8,4 €/m² s'il est neuf) ;
- Les logements financés par le prêt locatif social (PLS) ont des loyers plus élevés, (de 11,20 € à 12,80 €/m²), destinés aux ménages dont les revenus sont plus élevés (jusqu'à 51 851 € de revenus annuels pour un couple sans enfant) mais trop faibles pour se loger dans le parc privé en Île-de-France.

Les logements financés par le prêt locatif intermédiaire (PLI), prêt distribué par la CDC pour des investissements locatifs ne sont pas comptabilisés comme des logements sociaux au sens de la loi SRU. Ils sont destinés à des ménages au dessus des plafonds (jusqu'à 64 976 € de revenus annuels pour un couple sans enfant) qui ne peuvent accéder au parc privé, pour un loyer variant de 11 €/m² à 14 €/m².

Ces différents prêts peuvent financer des logements familiaux, mais également, sous conditions propres à chaque catégorie, des places en structures collectives (résidences ou foyers pour personnes âgées, pour personnes en situation de handicap, pour étudiants, pour jeunes travailleurs, migrants, isolés et familles en grande précarité, travailleurs saisonniers).

En s'appuyant sur des contrôles menés depuis deux ans, la chambre régionale des comptes a souhaité examiner l'évolution du logement social depuis la publication en avril 2015 du dernier rapport sur le logement en Île-de-France⁵. Depuis cette date, les lois dites « engagement

et citoyenneté », « ELAN »⁶ et « 3DS »⁷ ont modifié les règles de gouvernance des bailleurs sociaux et les modalités d'attributions de logements sociaux, dans un contexte économique et social participant à une asphyxie croissante de la politique du logement social.

⁴ Arrêté du 23 décembre 2024, publié au Journal Officiel du 29 décembre 2024.

⁵ Cour des comptes, Le logement en Île-de-France : donner de la cohérence à l'action publique, rapport public thématique, avril 2015.

⁶ Loi n° 2018-1021 du 23 novembre 2018 portant évolution du logement, de l'aménagement et du numérique (ELAN).

⁷ 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 (3DS).

Après avoir souligné les particularités du logement social en Île-de-France (1), la présente synthèse mesure les résultats de la politique du logement social en Île-de-France (2) et envisage des pistes d'amélioration destinées à une meilleure adéquation de l'offre à la demande (3).

1 - LES PARTICULARITÉS DU LOGEMENT SOCIAL EN ÎLE DE FRANCE

L'Île-de-France⁸ accueille 20 % de la population de France métropolitaine et concentre un quart du parc locatif social national (1,39 million de logements sur 5,2 millions de logements locatifs sociaux en France). Fortement concentré, ce parc est situé pour moitié -870 000 logements- sur le territoire de la **MGP**⁹, dans quatre établissements publics territoriaux (Paris, **Plaine Commune**, Est Ensemble et **Grand Orly Seine Bièvre**).

Depuis 2017, ce parc s'est accru plus vite qu'en province, phénomène surtout

marqué en grande couronne, mais l'offre demeure en-deçà de la demande.

Si les situations sont contrastées au sein même de l'Île-de-France et entre le territoire de la **MGP** et la grande couronne, cette dernière est aussi l'objet de zones dites « tendues »¹⁰, où le foncier représente plus de 40 % du coût du projet, comme c'est le cas dans plusieurs communes des Yvelines (Versailles, **Maisons-Laffitte**, **Saint-Germain-en-Laye**), et du Val-d'Oise (Enghien-les-Bains).

Enfin, au regard de la loi SRU, 67 communes d'Île-de-France sont déclarées carencées en logements sociaux au 31 décembre 2023 et sont soumises à des pénalités ; six d'entre elles font l'objet d'une reprise par le préfet de la compétence en matière de permis de construire.

Tableau n° 2 : Le parc de logements sociaux en 2021

→ Chiffres sur le parc de logements sociaux en 2021

	Nombre de logements sociaux	Logements sociaux mis en location*	Logements démolis	Ventes à des personnes physiques	Taux de logements vacants*	Taux de logements individuels	Loyer moyen (en €/m ² /mois)*	Âge moyen du parc social	Taux de logements énergivores (E.F.G)*
Paris	239 341	1 996	188	2	1,6 %	0 %	8,0	58	15 %
Seine-et-Marne	110 951	2 247	74	261	2,4 %	8 %	6,4	36	20 %
Yvelines	131 550	2 451	17	186	2,4 %	5 %	6,6	40	22 %
Essonne	129 387	2 013	101	129	2,1 %	5 %	6,5	37	15 %
Hauts-de-Seine	205 753	2 677	606	324	2,4 %	1 %	7,0	47	16 %
Seine-Saint-Denis	236 379	2 808	1 020	168	2,2 %	2 %	6,7	43	19 %
Val-de-Marne	181 408	2 009	298	176	2,0 %	2 %	6,8	43	14 %
Val-d'Oise	129 256	2 409	113	139	2,2 %	7 %	6,5	40	16 %
Île-de-France	1 364 025	18 610	2 417	1 385	2,1 %	3 %	6,9	45	17 %
France hexagonale	5 092 505	75 942	14 692	12 034	2,6 %	16 %	6,0	41	17 %
Métropole du Grand Paris	892 239	9 674	2 112	677	2,0 %	1 %	7,1	48	16 %
CU Grand Paris Seine et Oise	47 066	592	13	50	2,1 %	5 %	6,2	42	15 %
CA Saint-Germain Boucles de Seine	41 803	575	0	55	1,7 %	7 %	6,6	35	8 %
CA Grand Paris Sud Seine Essonne Sénart	40 779	964	113	27	1,6 %	6 %	6,5	42	14 %
CA Communauté Paris-Saclay	35 912	615	98	55	2,0 %	3 %	6,7	32	15 %
CA Roissy Pays de France	30 247	396	4	65	2,0 %	8 %	6,8	38	24 %
CA Versailles Grand Parc (C.A.V.G.P.)	28 987	1 567	0	26	3,5 %	2 %	6,9	39	24 %
CA Val Parisis	27 307	288	0	79	2,6 %	8 %	6,9	34	12 %
8 principaux EPCI	1 144 340	14 671	2 340	1 034	2,0 %	2 %	7,0	46	16 %

Source : Banque des territoires, atlas 2023, le parc de logements sociaux en Île-de-France SDES, RPLS (hors habitat spécifique), calculs Banque des Territoires

⁸ Sauf mention contraire toutes les données proviennent des fichiers du système national d'enregistrement (SNE), et du répertoire des logements locatifs des bailleurs sociaux (RPLS).

⁹ Les entités contrôlées faisant partie de l'échantillon de l'enquête sont signalées en caractères gras.

¹⁰ Zonage dit de niveau A bis, A et B1.

Ce contexte interroge sur les freins et les facteurs d'adéquation de l'offre à la demande, en termes quantitatif (construire plus et plus vite) et qualitatif (typologie, niveaux de ressources des demandeurs, localisation), en termes de développement de l'offre et des politiques d'attribution et de peuplement (le parc social peut-il garder une fonction d'étape dans le parcours résidentiel ou devient-il un parc d'installation durable ?).

Une forte pression sur le logement social existe, avec seulement une demande sur 10 satisfaite en Île-de-France, contre une pour 4,4 en France. En Île-de-France, le parc est en général plus ancien que la moyenne nationale mais la part de passoires thermiques y est moindre¹¹. Le parc vacant est plus réduit que sur le reste de la France (1,9 % contre 2,4 %

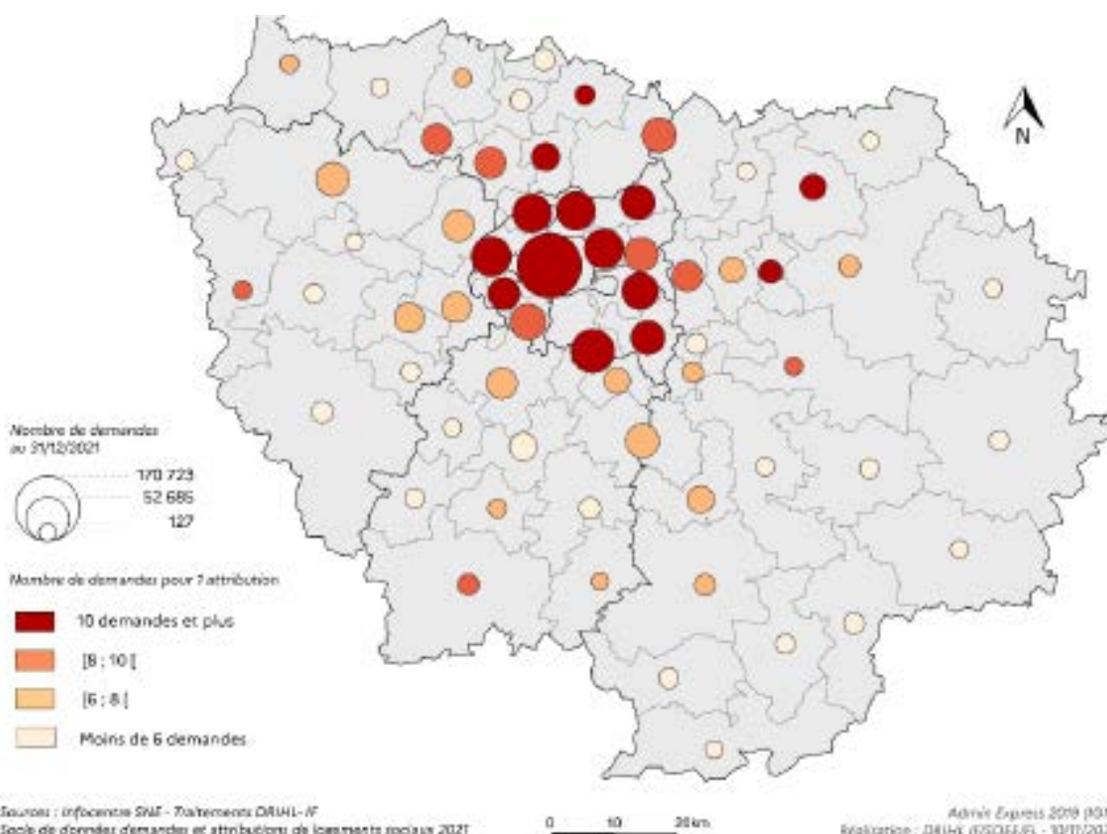
en moyenne nationale), tout comme le taux de mobilité (5,5 % à Paris, 5,5 % en Île-de-France contre 8,2 % en moyenne nationale hors Île-de-France). Les loyers moyens y sont plus élevés (7,7 €/m² contre 6,5 €/m² en France). Le vieillissement des locataires est une tendance lourde.

1.1 La connaissance de la demande ne contient pas la totalité des besoins

1.1.1 Les demandes exprimées

On compte 837 129 demandes actives de logement social en Île-de-France du 1^{er} janvier au 31 décembre 2023, soit un doublement depuis 2010 et une augmentation de 6,8 % sur la seule année 2023. Les demandes concernent, à 70 %, la zone dense et Paris. La grande couronne compte 30 % des demandes, le Val-d'Oise en tête.

Carte n° 1 : Nombre de demandes de logement social pour une attribution en 2022



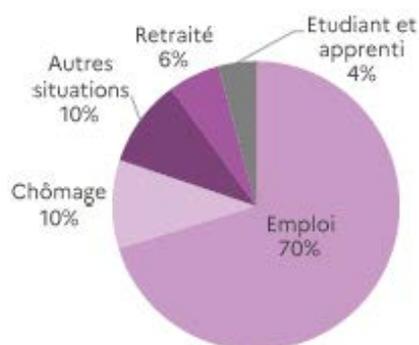
Source : Infocentre SNE – traitements Drihl novembre 2022

¹¹ Sous réserve de mise à jour des DPE 2021.

Comme à l'échelle du territoire national, un tiers des demandes provient de demandeurs déjà résidents du parc social, mais souhaitant déménager, pour des motifs divers (rapprochement domicile-travail, naissances, séparations). Près d'un ménage demandeur sur deux est composé d'une personne seule, jusqu'à 60 % à Paris (40,1 % en France)¹², 21 % sont des couples avec enfant(s) (chiffre plus élevé en grande couronne) contre 21,7 % en France, 22 % sont des familles monoparentales (identique à la France entière).

70 % des demandeurs se déclarent en emploi, 15 % sont allocataires du RSA ou autres minima sociaux (invalidité, allocation adulte handicapé). Les demandeurs sont, pour 57 % d'entre eux, sous le plafond de ressources PLAI (pour 62 % d'entre eux en Seine-Saint-Denis et Seine-et-Marne).

Graphique n° 4 : Répartition des demandeurs selon le type d'activité
au 31 décembre 2023 en Île de France



Source : infocentre SNE-traitements Drihl

Selon une étude de la DRIHL d'avril 2024, présentée devant le comité régional de l'habitat et de l'hébergement (CRHH), plus de 50 % des ménages demandeurs résident déjà dans la commune inscrite en premier choix dans leurs souhaits, à 70 % dans la même intercommunalité et à 80 % dans le même département. L'extra territorialité est donc faible. Seuls 4 % des ménages n'habitent pas déjà en Île-de-France lorsqu'ils font une demande. Si les demandeurs ciblent les communes où ils pensent avoir une chance, là où se trouve une offre, il serait faux de croire

qu'ils cherchent à s'installer dans de nouvelles communes. En effet, 72 % des déménagements de Franciliens s'opèrent dans un rayon de trois communes autour de celle où ils résidaient¹³.

Parmi les ménages demandeurs, 71 400 sont reconnus prioritaires, soit 8,5 %, dont 45 000 au titre du droit au logement opposable¹⁴ (ménages DALO).

Une demande sur 10 est satisfaite en 2022 (contre une sur quatre en France métropolitaine). Les délais d'attente s'allongent, surtout sur le territoire de la **MGP** ; ainsi à Créteil, on compte

¹² Ministère chargé de la ville et du logement, synthèse de l'occupation du parc locatif social, septembre 2022.

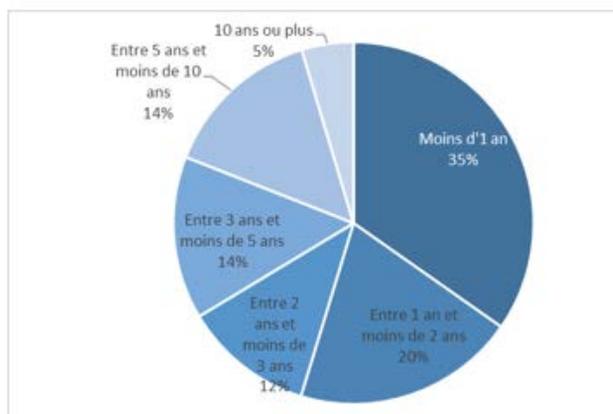
¹³ Institut Paris région, de plus en plus de Franciliens attendent un logement social, note rapide n° 998, novembre 2023. ¹⁴ Selon le tableau de bord 2022 des attributions de logements sociaux, publié par l'ANCOLS en janvier 2024, 93 100 demandes actives dans le SNE sont éligibles au DALO en France.

¹⁴ Selon le tableau de bord 2022 des attributions de logements sociaux, publié par l'ANCOLS en janvier 2024, 93 100 demandes actives dans le SNE sont éligibles au DALO en France.

15 demandes pour une attribution et le délai moyen d'attente est de trois ans en 2022, contre deux ans en 2018. Mais certains bailleurs annoncent jusqu'à cinq ans de délai, comme **Hauts-de-Seine Habitat**. Le délai médian est de deux

ans et demi en grande couronne. Le taux de rotation était de 6,7 % en 2012. Dix ans plus tard, il est tombé à 5 % sur le territoire de la MGP (6,2 % pour l'Île-de-France et 10 % pour le reste de la France métropolitaine).

Graphique n° 5 : Ancienneté des demandes de logement social en Île-de-France



Source : CRC à partir des données socle RPLS au 1^{er} janvier 2023

1.1.2 Un besoin accru en petits logements et en logements à très bas loyer

L'offre nouvelle ne répond pas automatiquement aux besoins puisque ceux-ci sont peu formalisés par les acteurs territoriaux du logement social, au-delà des objectifs fixés par l'État (30 % au moins de PLAI et 30 % au plus de PLS), et ciblés notamment sur les communes déficitaires et carencées.

Les programmes sont également cadrés par les périmètres relevant du nouveau programme national de renouvellement urbain (NPNRU), par les documents régionaux, notamment le SRHH, qui décline le nombre de logements manquants par commune. Sur certains secteurs, en raison de contraintes particulières, le besoin existe mais ne peut être satisfait,

tel est le cas d'une partie du territoire de la **communauté d'agglomération Roissy Pays de France**, qui constitue un important pôle d'activités mais où les communes, dont les obligations SRU ne sont pas toutes satisfaites, bénéficient d'une exclusion en raison du plan bruit ou de leur taille réduite.

Par ailleurs, les besoins nouveaux en logements sociaux entrent directement en concurrence avec ceux d'autres publics (étudiants, touristes, nécessité de réhabilitation du parc francilien souvent ancien, résorption de l'habitat indigne).

La mixité fonctionnelle emploi-logement, la proximité des transports, avec le déploiement du réseau du Grand Paris Express, le souhait de loger les travailleurs clés¹⁵ près de leur lieu de travail, constituent une préoccupation des

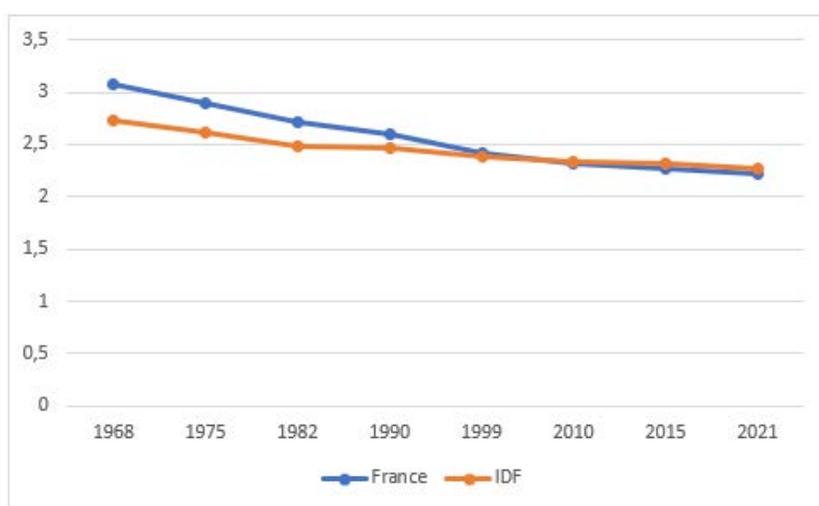
¹⁵ Demandeurs de logement exerçant une activité professionnelle qui ne peut être assurée en télétravail, dans un secteur essentiel pour la continuité de la vie de la Nation (L. 441-1 du CCH). Selon l'INSEE, les travailleurs clés exercent leurs missions, dans l'éducation, la santé, les transports, la sécurité ou la propreté.

acteurs rarement formalisée. La mixité sociale, recherchée à travers les objectifs de production et d'attribution, est difficile à mettre en œuvre en raison d'inégalités territoriales résultant de l'aménagement du territoire en grands ensembles dans les années 1960-1970, qui concentrent la pauvreté.

L'évolution des structures familiales (décohabitation, vieillissement) impacte également la taille moyenne des ménages qui diminue fortement depuis la fin des années 1960 : de 3,08 à 2,17 occupants par logement en 2020 au plan national¹⁶. Ce phénomène était déjà marqué pour les occupants du parc locatif social francilien avant 2000, mais s'est ralenti.

Graphique n° 6 : Évolution de la taille des ménages entre 1968 et 2021

(nombre de personnes par ménage)



Source : INSEE données annuelles France entière et dossier complet IDF parution 27 juin 2024

Même si la baisse semble marquer le pas, ce phénomène milite en faveur de la production de petits logements car près de la moitié des demandeurs souhaite un petit logement (T1-T2).

Quant au niveau des revenus, les agréments de logements PLAI oscillent entre 20 % et 28 % du total des projets de construction de logements sociaux alors que 2/3 des demandeurs y sont éligibles. En Île-de-France, si les occupants du parc sont relativement moins pauvres que la moyenne nationale (55 % des locataires sont sous les plafonds de revenus¹⁷ PLAI contre 61 % en moyenne nationale et

64 % pour les locataires récents contre 70 % en France), les écarts sont marqués entre les départements. Les ressources des occupants sont plus élevées dans les Hauts-de-Seine avec 47 % des ménages sous plafonds PLAI. A contrario, le parc social en Seine-et-Marne et en Seine-Saint-Denis accueille une population plus modeste avec respectivement 63 % et 65 % des ménages sous plafonds PLAI. Le taux de ménages occupant un emploi stable est de dix points supérieur à la moyenne nationale (45 % contre 35 %) dans l'ensemble du parc.

¹⁶ Source : Insee.

¹⁷ Détail des plafonds de revenus PLA en page 12.

1.1.3 L'identification et la connaissance des besoins est inégale selon les opérateurs

1.1.3.1 Un outil de territorialisation des besoins en logements complexe à développer pour l'Île-de-France

Si les outils d'identification des besoins existent, ils sont mal utilisés en Île-de-France et peu d'acteurs du logement social y recourent.

En Île-de-France, les documents de planification à l'échelle intercommunale peinent à faire émerger des besoins précis. En partenariat avec le centre d'études et d'expertise sur les risques, l'environnement, la mobilité et l'aménagement (Cerema), le ministère de la transition écologique a développé un outil d'estimation des besoins en logements dénommé Otelo (outil pour la territorialisation de la production de logements). Gratuit, il vise à accompagner les acteurs locaux (collectivités locales, bailleurs sociaux, établissements publics fonciers) à mieux cerner la demande de logement, pour l'élaboration de leurs documents de planification : programme local de l'habitat (PLH), schéma de cohérence territoriale (SCoT), plan local d'urbanisme intercommunal (PLUi) (cf. *infra* schéma n° 2 : « Le SDRIF et la hiérarchie des normes »). Les utilisateurs d'Otelo peuvent y trouver des indicateurs issus d'une dizaine de sources nationales (recensement INSEE, données du SNE, fichiers fonciers, parc privé potentiellement indigne) et établir des scénarii, de 6 à 18 ans, portant sur la démographie, le mal-logement et l'occupation du parc (vacance, renouvellement) dans leur territoire.

Peu d'organismes franciliens ont connaissance de cet applicatif, comme le corroborent **Hauts-de-Seine Habitat, Bondy, Fontenay-aux-Roses** ou encore **Sartrouville**. En effet, des adaptations sont nécessaires pour tenir compte des spécificités de la région, en termes de bassins d'habitat, de projections démographiques et de projections sur l'évolution du parc de logements. Le déploiement est prévu en 2024.

1.1.3.2 Le rôle du système national d'enregistrement (SNE) et des bureaux enregistreurs

La demande au niveau le plus fin est connue par les communes, surtout quand elles disposent d'un service logement d'accompagnement des demandeurs qui fait office de guichet d'enregistrement. Ces services participent au peuplement des résidences à travers les contingents communaux. Tel est le cas de la commune de **Fontenay-aux-Roses**, bien qu'ayant un petit contingent de 17 attributions annuelles, ou à **Sartrouville**. Ce rôle est parfois confié au centre communal d'action social comme au **Chesnay-Rocquencourt**. Au sein de la **communauté d'agglomération Rambouillet Territoires**, le service logement prend la forme de 10 guichets d'enregistrement dans les 10 communes membres. À **Montfermeil**, l'accompagnement dépend du service logement mais se prolonge tout au long du parcours locatif par une démarche partenariale à la Maison de l'habitat (MHAB) financée en partie sur crédits ANRU. À **Maisons-Laffitte**, le service logement accompagne les demandeurs et les oriente au besoin vers le centre communal d'action social (CCAS).

À **Villeneuve-la-Garenne**, la maîtrise du peuplement est moindre depuis que l'État a repris la gestion de son contingent de 30 %, mais la commune dispose encore des contingents propres et son service logement a un rôle de proximité et de veille de terrain dans les copropriétés.

Le SNE a été mis en place par l'État en 2011 pour faciliter la gestion de la demande de logement social. Il est géré et piloté, depuis le 1^{er} juillet 2022, par le groupement d'intérêt public (GIP) système national d'enregistrement dans un système de traitement automatisé. Toute demande de logement social doit y être déposée¹⁸ et le demandeur se voit ainsi attribuer un numéro national unique (la Cour des comptes a relevé dans un rapport récent¹⁹ que le numéro unique n'est toujours pas opérationnel). À l'appui de sa demande, il fournit les pièces constituant son dossier, accessibles de manière dématérialisée à tous les acteurs susceptibles d'intervenir sur sa demande. La demande est valable un an à compter de sa présentation initiale ou, le cas échéant, de son dernier renouvellement.

Lors de l'attribution d'un logement social, l'organisme doit procéder à la radiation du demandeur dès la signature du bail, sous peine de s'exposer à des sanctions pécuniaires (article R. 441-2-8 du code de la construction et de l'habitation. Il précise si l'attribution est imputée à un réservataire, en spécifiant alors quel type de réservataire, ou de bailleur. Il mentionne également si l'attributaire bénéficie du droit opposable au logement ou s'il

relève d'un public visé par la convention intercommunale d'attribution (article L. 441-1-6), par l'accord départemental ou intercommunal (articles L. 441 1 2 et L. 441 1 1) ou s'il est prioritaire au sens de l'article L. 441 1 du code.

Ce dispositif a notamment pour enjeu d'améliorer la transparence des processus d'attribution, de protéger les droits des demandeurs, d'améliorer leur information, d'inciter les partenaires au niveau territorial à gérer les demandes de façon plus collective. Il doit également jouer un rôle clé dans la connaissance de la demande de logement social, sa localisation, ses caractéristiques et son niveau de satisfaction (les attributions). Les données ainsi recueillies doivent alimenter la conception des politiques publiques du logement, que ce soit au niveau national ou territorial²⁰.

Au regard du volume de la demande en Île-de-France (837 129 demandes), les limites du SNE, liées au manque de fiabilité des données qui en sont issues, en déforment la connaissance. Par ailleurs les demandeurs potentiels les plus précaires n'y figurent généralement pas car ils ne formulent pas de demande et restent dans le parc privé, parfois victimes de conditions d'habitat indigne.

¹⁸ En application des dispositions des articles R. 441-2-2 et R. 441-2-5 du code de la construction et de l'habitation (CCH).

¹⁹ Cour des comptes, Le groupement d'intérêt public du système national d'enregistrement de la demande de logement social (GIP SNE) / SNE, observations définitives, juin 2024.

²⁰ Source : <https://sne.info.application.logement.gouv.fr/description-du-sne>.

Les limites du système d'enregistrement (SNE) soulignées par la Cour des comptes

Le système national d'enregistrement a été ouvert aux demandeurs pour faciliter la gestion de leur demande (saisie, renouvellement ou mise à jour). Il convient toutefois de souligner la difficulté à disposer de données fiables. Ainsi, concernant la demande recensée via le SNE, la Cour des comptes mentionnait en 2020²¹ :

« Les demandes de logement social seraient ainsi surévaluées d'environ 40 000, soit 20 % de l'ensemble des demandes recensées. [...] Le dispositif prévu par l'article 55 de la loi n° 2000 1208 du 13 décembre 2000, dite SRU, s'appuie, lui aussi, sur les données du SNE pour fixer les quotas de construction de logements sociaux imposés aux communes, fondées sur un indice de tension qui rapproche le nombre de demandes de logement social enregistré et le nombre d'emménagements. Les lacunes statistiques ne permettent pas à l'État de se fonder sur des données indiscutables pour assigner aux communes leurs objectifs triennaux ; cela a été ainsi le cas pour la période 2020-2022. La présence de doublons dans les demandes (estimés à 20 %) conduit en effet à en surévaluer le nombre réel et a pu fausser l'indice de tension du parc immobilier ».

Depuis, la Cour a renouvelé à deux reprises le constat du défaut de fiabilité de la donnée :

- Dans son référé publié en juillet 2022, sur la production et l'utilisation des données utiles à la politique de logement ;
- Dans ses observations définitives de juin 2024 précitées : *« La question se pose, plus largement, de la pertinence d'un système d'enregistrement national qui ne garantit pas l'examen de la demande par une commission d'attribution, réduisant le système actuel à un référencement et une production statistique – par ailleurs perfectible compte-tenu de la non-exhaustivité des données et de leur fiabilité encore aléatoire ».*

²¹ Cour des comptes, La numérisation de la demande de logement social : une procédure simplifiée pour les demandeurs, une gestion à fiabiliser, Rapport public annuel. Tome II, février 2020.

À ce jour, ce problème de fiabilité des demandes demeure. La diversité de saisies (administrés, bailleurs sociaux, accompagnement par les services municipaux) est à l'origine d'une perte de qualité de la donnée, ce qui constitue un frein à la mise en adéquation entre l'offre et la demande. Par ailleurs, tous les organismes ne mettent pas à jour le SNE. Ainsi, la demande d'un locataire, qui a pu être relogé, est susceptible d'y demeurer active pendant un an, ou encore la présence de demandes en anticipation témoignent d'un risque de contournement de la part des demandeurs souhaitant bénéficier, au terme du délai anormalement long propre à chaque département²², du droit au logement opposable (DALO). À l'inverse, certains bénéficiaires potentiels du DALO ne le sollicitent pas.

D'autres difficultés affectent la fiabilité de la donnée. En particulier, dans la mise en œuvre du nouveau formulaire²³, plusieurs critères ont été supprimés et de nouveaux champs sont à renseigner²⁴, auxquels les demandeurs peinent à s'identifier, ce qui complique le travail de pré-instruction des dossiers pour les présenter à la commission d'attribution des logements et d'examen de l'occupation des logements. Les bailleurs sociaux, comme **Hauts-de-Seine Habitat**, ou les réservataires, comme la **commune de Fontenay-aux-Roses**, relèvent ces difficultés liées aux critères à renseigner dans le SNE et soulignent les traitements chronophages pour présenter au moins trois candidats par logement.

Les chances d'accéder à un logement locatif social sont en conséquence

supérieures pour les demandeurs accompagnés par un bureau enregistreur physique. Ce constat fait, par exemple, à **Montfermeil** ou encore à **Fontenay-aux-Roses** est confirmé par une récente étude²⁵ de l'agence nationale de contrôle du logement social (ANCOLS). Cette dernière confirme qu'à caractéristiques équivalentes, les demandes déposées en ligne ont une probabilité d'attribution plus faible que celles déposées en guichet physique. Le rapport précité de la Cour des Comptes de juin 2024 constate à nouveau que les « *chances de succès des demandes faites aux guichets sont toujours supérieures à celles des demandes faites sur le portail, dans des proportions qui ont peu évolué depuis 2018, alors même que l'utilisation du portail a doublé* ».

Les écueils du SNE - manque de fiabilité (saisie, mise à jour, doublons), nécessaire accompagnement - contraignent les différents intervenants à recourir à des outils complémentaires. Ainsi, à **Saint-Germain-en-Laye**, à **Clichy-sous-Bois** ou à **l'OPH Hauts-de-Seine Habitat**, un outil de gestion dédié est toujours en doublon avec le SNE. Les outils informatiques utilisés sont aussi nombreux que les acteurs, et peu interfacés. L'État utilise son outil de gestion du contingent préfectoral, le système priorité logement (SYPLO), ainsi que le traitement des données commission Dalo (comdalo) pour les ménages DALO. Le système national d'enregistrement (SNE) est utilisé par l'établissement public territorial Grand Paris Grand Est et dans l'opération de requalification des copropriétés dégradées (ORCOD) de **Clichy-sous-Bois**. Les bailleurs et

²² En Île-de-France, ce délai est fixé par chaque préfet à 6, 9 ou 10 ans à Paris respectivement pour les T1, T2/T3 et T4 et plus, à 4 ans dans les Hauts-de-Seine et à 3 ans dans 6 autres départements. ²³ Version 4 du formulaire CERFA. ²⁴ Suppression de la situation familiale, de la profession et de l'employeur avec une difficulté à identifier les « travailleurs clé », remplacement de la mention « sans domicile » par « sans-abri, habitat de fortune, bidonville ». ²⁵ Ancols, Quelle différence d'aboutissement des demandes selon leur modalité de dépôt ? Étude, mars 2023.

l'ANRU utilisent un autre logiciel, RIME, pour suivre les relogements. Autant de saisies à effectuer. Comme d'autres, cette commune considère que le SNE n'est pas fiable (les demandeurs, lorsqu'ils gèrent seuls leur demande de logement social sur le site internet, peuvent faire des erreurs ou omissions, ou encore ne pas s'identifier comme prioritaires au relogement dans les opérations de renouvellement urbain). Elle préfère utiliser en même temps d'autres logiciels, commercialisés par des éditeurs, pour saisir les demandes des ménages et veiller à la complétude des dossiers. Les bailleurs sociaux saisissent dans une plateforme collaborative de l'État, une fois par an, l'état des lieux des attributions par commune et par réservataire. Les saisies de dossiers sont donc en doublon, multipliées par le nombre d'intervenants.

1.1.3.3 Une demande appréhendée à travers le SNE mais une connaissance quantitative et qualitative des besoins déformée

Au regard de ces imperfections, appréhender et évaluer le besoin à travers la demande exprimée dans le SNE a un effet déformant. Ainsi, l'observation de la demande à l'échelle de la commune peut biaiser le réel besoin par typologie, mode de financement, volume et localisation.

À **Rambouillet** par exemple, bien que le taux de logements sociaux soit insuffisant (21,47 %), la demande pour cette commune en premier choix est en baisse. L'indicateur de pression moyen²⁶, de 5,4 entre 2018 et 2021, est inférieur à celui des Yvelines (6,7) et de la région (10,3). La demande est ciblée sur les T1 - T2 et émane de demandeurs des 2^{ème} et 3^{ème} quartiles, dans une proportion

plus élevée qu'ailleurs en Île-de-France de moins de 30 ans, et les demandes de familles nombreuses sont moindres. Enfin, les demandes d'une ancienneté supérieure à 5 ans se sont réduites.

À **Maisons-Laffitte**, l'indicateur de pression est très volatile, passant de 36,8 % en 2020 à 5,3 % en 2022. Les ménages ne renouvellent pas leur demande chaque année, alors que c'est une exigence du SNE. Ils renoncent, estimant qu'il leur sera impossible d'obtenir un logement au regard de l'attente et de la faiblesse de l'offre. Les occupants sont à 37 % des personnes seules mais cela est lié aux caractéristiques de l'offre (le parc étant composé majoritairement de T1/T3).

Environ la moitié des demandes de logements sociaux franciliens porte sur une typologie T1 ou T2, ce qui est cohérent avec la situation familiale des demandeurs dont 47 % sont des personnes seules.

L'offre disponible de **Hauts-de-Seine Habitat** (691 logements fin 2021) illustre un manque de logements de petite taille (8 % de T1) et 3 % des logements disponibles pour des demandeurs sous les plafonds de ressources PLAI.

Sur le territoire de la communauté d'agglomération Saint-Germain Boucles de Seine (**CASGBS**), notamment à **Saint-Germain-en-Laye** ou à **Sartrouville**, la demande de petits logements existe mais l'offre est aussi caractérisée par un parc de logements de type T3/T4, dans la volonté d'attirer et de conserver des familles.

La commune de **Champs-sur-Marne** dispose de plus de 40 % de logements locatifs sociaux mais, même si le foncier disponible est limité, elle en poursuit le

²⁶ L'indicateur de pression est le rapport du nombre de demandes sur le nombre d'attributions sur un même territoire.

développement dans le contexte d'accueil d'une gare du Grand Paris Express (GPE) et de nombreux étudiants sur le campus Descartes - Gustave Eiffel.

L'analyse comparée des politiques communales du logement social de **Champigny-sur-Marne** et **Le Perreux-sur-Marne**, sur le territoire de l'établissement public territorial Paris Est Marne & Bois, montre que l'offre de logements de chacune des communes ne répond pas aux

mêmes demandes et choix de peuplement. La typologie (nombre de pièces) et le mode de financement de l'offre illustrent deux politiques différentes. **Champigny-sur-Marne** renforce l'offre de grands logements avec la volonté de loger des familles et son offre reste majoritairement orientée vers l'offre très sociale, quand Le Perreux privilégie les T1.

Tableau n° 3 : Part des T1 et T4 dans les logements sociaux agréés entre 2017 et 2021 (en %)

		Agréments sur 5 ans (%)
T1	Champigny-sur-Marne	28,90
	Le Perreux-sur-Marne	35,40
T4 et +	Champigny-sur-Marne	17,80
	Le Perreux-sur-Marne	4,60

Source : CRC à partir du socle de données attribution 2021 et RPLS 2021

1.1.4 Le logement indigne : un parc social « de fait » difficile à appréhender, coûteux et complexe à traiter, conséquence de l'échec des politiques du logement social

Les limites du parc social et l'insuffisance d'une offre abordable contraignent les ménages pauvres à se loger dans le parc privé, avec un taux d'effort consacré au logement de 40 à 60 %, ce qui favorise l'existence de poches de pauvreté, et nécessite des actions publiques spécifiques de prévention et de lutte contre l'habitat indigne et les marchands de sommeil. Or l'Île-de-France présente un risque élevé de division pavillonnaire²⁷.

L'habitat indigne²⁸ comprend les « locaux ou installations utilisés aux fins d'habitation et impropres par nature à cet usage, ainsi que les logements dont l'état,

ou celui du bâtiment dans lequel ils sont situés, expose les occupants à des risques manifestes pouvant porter atteinte à leur sécurité physique ou à leur santé. » Il se situe essentiellement dans le parc privé mais constitue un parc social « de fait » en raison des conditions d'accueil et des marqueurs de pauvreté des personnes ainsi logées.

Selon le rapport 2023 de la Fondation pour le Logement des Défavorisés²⁹, la France compte 4,1 millions de personnes mal logées, soit privées de logement personnel, soit vivant dans des conditions très difficiles. Plus largement, un « halo » de 12,1 millions de personnes - soit 4,9 millions de ménages - se trouveraient en situation de fragilité en raison de leur logement, au regard du surpeuplement, de conditions de précarité énergétique,

²⁷ Selon la fondation pour le Logement des Défavorisés, de 2001 à 2011, près de 2000 logements auraient été produits chaque année en Île-de-France par la division de près de 800 logements individuels. En Île-de-France, 18 % des ménages locataires occupent un logement suroccupé, ce taux pouvant aller jusqu'à 30 % en Seine Saint Denis.

²⁸ Défini par l'article 84 de loi n° 2009-323 du 25 mars 2009 de mobilisation pour le logement et la lutte contre l'exclusion dite loi MOLLE.

²⁹ Fondation pour le Logement des Défavorisés, L'état du mal-logement en France 2024, rapport annuel 29 janvier 2024.

d'un poids financier excessif du logement dans le budget, d'impayés de loyers et charges, ou encore de copropriétés en difficulté. La Cour des comptes a relevé dans plusieurs publications l'accentuation de ces difficultés en particulier en Île-de-France³⁰.

En France, le nombre de logements du parc privé potentiellement indignes est estimé à 500 000, et selon une note de l'institut Paris Région de septembre 2019, l'Île-de-France en compte près de 160 000.

Les collectivités de Seine-Saint-Denis sont particulièrement touchées par ce phénomène et se saisissent du sujet y compris dans leurs documents d'urbanisme. Tel est le cas du PLUi de l'établissement public territorial « Est Ensemble » avec une orientation d'aménagement et de programmation (OAP) « habitat » comprenant des objectifs précis de qualité et de mixité.

La résorption de ce type d'habitat mobilise les acteurs publics³¹, par la mise à disposition de moyens financiers et humains, de dispositifs juridiques liés au pouvoir de police, mais aussi de moyens de prévention (permis de louer, documents d'urbanisme, chartes...). **L'EPFIF**, établissement public d'État, à dimension régionale depuis le 1^{er} janvier 2016,

s'est vu confier par l'État la réalisation de quatre opérations de requalification des copropriétés dégradées d'intérêt national³² (ORCOD-IN) et a par ailleurs créé une filiale commune avec Action Logement, la SIFAE (société immobilière et foncière Action logement **EPFIF**), pour contrôler la division pavillonnaire sur certains territoires et lutter contre les marchands de sommeil. Elle intervient, soit pour empêcher une division pavillonnaire considérée comme à risque, soit pour résorber un habitat pavillonnaire dégradé. Une fois réhabilité, le bien deviendra un ou plusieurs logements locatifs sociaux ou intermédiaires. À **Clichy-sous-Bois**, sur 53 adresses repérées, 15 étaient traitées en 2024, et 6 à **Montfermeil**. Ce bilan modeste apparaît néanmoins encourageant.

La commune de **Saint-Denis** a conclu une convention avec la SIFAE en 2022. C'est une des communes les plus concernées de France en raison de la proportion de son parc privé touché par ce phénomène, évalué à *minima* à 1 logement sur 5 : entre 20 % à 30 % (comparé à 6 % au plan national), soit entre 4 500 et 6 000 logements. La commune décline un plan de lutte contre l'habitat indigne et développe une approche volontariste et partenariale face aux risques pour les personnes et

³⁰ Cour des comptes, Le droit au logement opposable : Une priorité à restaurer, rapport public thématique, janvier 2022 et Cour des comptes, Copropriétés dégradées : mieux répondre à l'urgence, observations définitives, mars 2022.

³¹ Au quotidien, il s'agit surtout des maires, à la fois dans l'exercice de leur pouvoir de police administrative générale (article L. 2212-2 du code général des collectivités territoriales) et aussi spéciale (mise en sécurité des bâtiments, insalubrité - articles L. 511-1 à L. 511-22 du code de la construction et de l'habitation et infraction aux règles d'hygiène et danger sanitaire ponctuel et imminent pour la santé publique - articles L. 1311 1 à L. 1311 4 du code de la santé publique). Sous certaines conditions, les pouvoirs de police spéciale peuvent être transférés au président de l'intercommunalité. Par le biais de leurs compétences en matière d'aménagement et d'habitat, les intercommunalités peuvent également agir sur l'habitat insalubre. Par délibération du 7 décembre 2018, la Métropole du Grand Paris (MGP) a défini sa compétence en matière d'habitat et défini l'intérêt métropolitain en matière d'amélioration du parc immobilier bâti, surtout privé et de résorption de l'habitat insalubre, en prévoyant notamment des dispositifs de soutien aux communes.

³² Clichy-sous-Bois en 2015, Grigny en 2016, Mantes-la-Jolie en 2020 et Villepinte en 2021.

pour les biens. Ces actions passent par l'exercice des pouvoirs de police du maire, à travers les arrêtés d'insalubrité et de péril. La direction de l'habitat totalise ainsi 38 agents. Elle mobilise des crédits pour la réalisation de travaux d'office. Le recouvrement des sommes concernées auprès des propriétaires défaillants monopolise fortement les services.

Certaines communes, comme **Montfermeil**, ont bénéficié des premières interventions de l'ANRU, à partir de 2004, consistant en une profonde rénovation du parc social comme des copropriétés privées dégradées. À **Clichy-sous-Bois**, la création de la première ORCOD-IN de France, confiée à l'**EPFIF**, concerne à terme 3 700

logements, mobilise 300 M€ avec des opérations de requalifications qui vont se dérouler jusqu'en 2030, selon un dispositif exceptionnel et avec des ressources dédiées, issues de la majoration de la taxe spéciale d'équipement (TSE).

Depuis le 1^{er} mars 2022, la plus-value apportée par l'**EPFIF** dans ce type d'opération complexe fait l'objet d'une capitalisation d'expérience, dans un centre de ressources, destiné à aider d'autres établissements publics fonciers engagés dans un tel dispositif (en Occitanie, notamment).

Les opérations de requalification des copropriétés dégradées (ORCOD)³³

Les opérations de requalification des copropriétés dégradées (ORCOD) sont destinées à lutter contre l'indignité et la dégradation des immeubles en copropriété.

Elles peuvent être mises en place par l'État, les collectivités territoriales ou leurs groupements. Elles sont menées sur un périmètre défini dans le cadre d'un projet urbain et social pour le territoire concerné ou d'une politique locale de l'habitat. Chaque ORCOD fait l'objet d'une convention entre personnes publiques, dont, le cas échéant, l'opérateur chargé de la mise en œuvre est signataire. Cette convention mobilise tout ou partie des outils suivants pour requalifier les copropriétés dégradées concernées :

- un dispositif d'intervention immobilière et foncière, incluant des actions d'acquisition, de travaux et de portage de lots de copropriété ;*
- un plan de relogement et d'accompagnement social des occupants ;*
- la mobilisation des dispositifs coercitifs de lutte contre l'habitat indigne ;*
- la mise en œuvre des actions prévues dans le cadre d'une opération programmée d'amélioration de l'habitat ;*
- le cas échéant, la mise en œuvre d'un plan de sauvegarde prévu pour répondre à des difficultés exceptionnelles de logement, ainsi que la procédure d'administration provisoire renforcée prévue pour les copropriétés en difficulté ;*
- la mise en œuvre d'actions ou d'opérations d'aménagement.*

L'ORCOD facilite la mobilisation de certains outils de l'aménagement dont le droit de préemption urbain (DPU) renforcé et certaines prérogatives du maire et du président de l'établissement public de coopération intercommunale (EPCI) pour le relogement à titre temporaire ou définitif des occupants.

De nombreux autres outils sont par ailleurs mobilisables lorsque l'ORCOD est qualifiée d'intérêt national (ORCOD-IN).

Ainsi, doivent être ajoutés aux moyens mobilisés en faveur du logement social, ceux consacrés à la prévention et au traitement de l'habitat indigne.

³³ Source : Cerema.

CONCLUSION INTERMÉDIAIRE

Alors que l'Île-de-France doit loger 20 % de la population française, sur 2 % du territoire national, la production globale de logements est à la peine. Ce constat est particulièrement vrai s'agissant de la production de logements locatifs sociaux.

Avec 1,4 million de logements sociaux, soit un quart du parc locatif social national, l'Île de France ne parvient pas à satisfaire les demandes en attente. Seule une demande sur dix est satisfaite, contre une sur quatre en France. On compte 837 129 demandes actives de logement social en 2023, soit un doublement du nombre de demandeurs depuis 2010 et une augmentation de 6,8 % sur la seule année 2023. Les demandes concernent, à 70 %, la zone dense. Un tiers des demandes provient de demandeurs déjà résidents du parc social, mais souhaitant déménager, pour des motifs divers (rapprochement domicile-travail, naissances, séparations).

La demande se concentre à 53 % sur des logements de petite taille T1/T2 ; à titre d'exemple, la demande de T1 est 20 fois supérieure à la capacité d'attribution.

Ces blocages, ajoutés aux contraintes propres à la région, se traduisent par une inadéquation de l'offre à la demande, alors que les besoins peinent localement à émerger de manière formalisée.

Cette crise structurelle alimente le développement d'un habitat indigne, dit parc social « de fait », vers lequel se tournent les ménages précaires qui ne parviennent pas à trouver une solution dans le parc social conventionné.

La mise à disposition de logements accessibles et décents nécessite la connaissance fine du parc social et privé ainsi qu'une capacité à apprécier la demande et l'offre de logements à l'aune des évolutions démographiques et sociologiques, ce qui est très imparfaitement réalisé par les outils existants.

1.2 Les différents acteurs et leurs compétences³⁴

1.2.1 Un paysage institutionnel spécifique à l'Île-de-France, une gouvernance du logement social complexe et inaboutie

Plusieurs niveaux de compétences existent en matière de logement social, autour de trois acteurs principaux : l'État, les intercommunalités et les communes. L'État est chargé de définir les grands équilibres sociaux et territoriaux, de garantir le droit au logement et d'apporter son soutien à travers des aides directes (aides à la pierre et à la personne) et indirectes (dépenses fiscales).

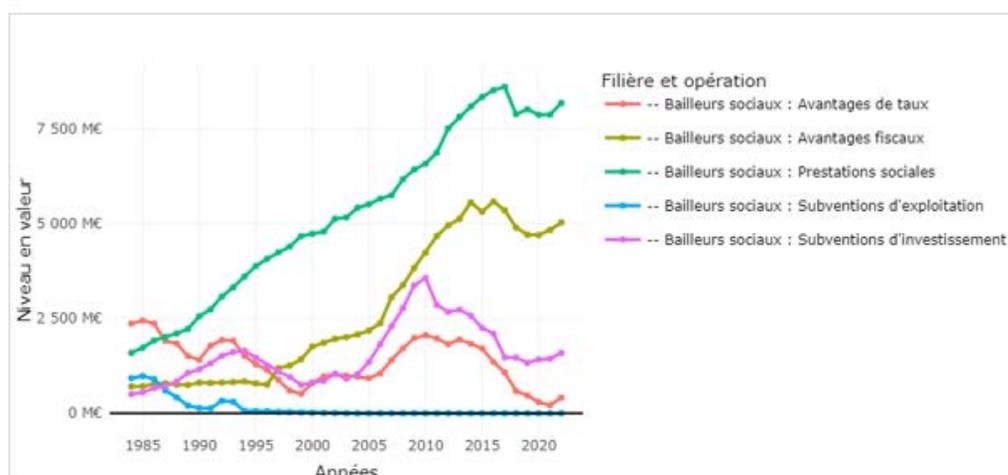
Depuis 2018, l'État, via le fonds national d'aide à la pierre (FNAP) n'accorde quasiment plus de subventions directes pour les PLUS, sauf dans la zone très tendue (4 700 € par logement). En Île-de-

France, son aide moyenne aux PLAI est de 20 944 € par logement en 2018 (28 000 € en zone A bis et 14 000 € en zone A)³⁵. Les aides directes passent davantage par des exonérations fiscales (TVA et TFPB) et prêts aidés³⁶.

Les communes et leurs groupements interviennent également, tant au plan décisionnel qu'opérationnel, et peuvent participer au financement du logement.

D'après le rapport du compte du logement 2022³⁷, 42,2 Md€ d'aides au logement ont été accordées en France, tous bailleurs et bénéficiaires confondus, dont 15,2 Md€ d'aides ont bénéficié aux bailleurs sociaux (dont 8,2 Md€ de prestations sociales, 5 Md€ d'avantages fiscaux, 1,6 Md€ de subventions d'investissement et 0,4 Md€ d'avantages de taux).

Graphique n° 7 : Évolution des aides de l'État aux bailleurs sociaux de 1984 à 2022 – France entière



Source : Ministère de la transition écologique et de la cohésion des territoires, rapport du compte du logement 2022, septembre 2023

³⁴ Annexe n° 1 - Tableau de répartition des compétences en matière d'urbanisme, de logement et d'habitat.

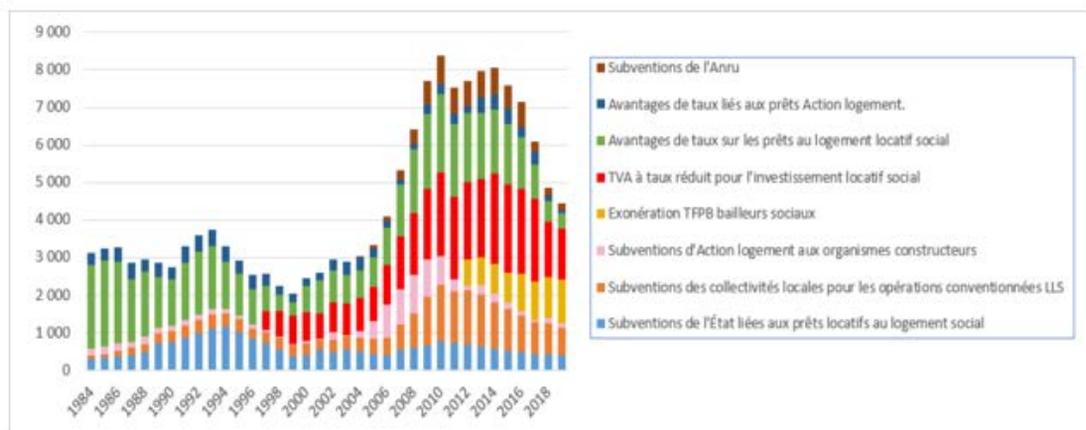
³⁵ Bilan 2022 des logements aidés, ministère de la transition écologique, février 2024.

³⁶ Aides à la pierre : du retrait de l'État à la décentralisation ? - Sénat - Rapport d'information n° 3 (2018 2019), déposé le 3 octobre 2018 <https://www.senat.fr/rap/r18-003/r18-0036.html>.

³⁷ Ministère de la transition écologique et de la cohésion des territoires, Rapport du compte du logement 2022, service des données et de la statistique (SDES), septembre 2023.

Graphique n° 8 : Les aides à l'investissement au secteur locatif social (en M€) –

France entière



Source : conférence X-Ponts Pierre, où va le logement social ? Jean Bosvieux et Bernard Coloos d'après compte du logement, 22 juin 2022

Depuis 10 ans, les lois successives³⁸ ont consacré l'intercommunalité comme chef de file des politiques de gestion des demandes et des attributions. La conférence intercommunale du logement, créée en 2014 par l'article 97 de la loi ALUR et élargie par la loi égalité et citoyenneté de 2017 au champ de compétence des établissements publics territoriaux, est le lieu du débat entre toutes les parties prenantes des attributions de logement au niveau territorial. Coprésidée par le président de l'intercommunalité et le préfet, elle rassemble les maires, les bailleurs sociaux, le département, les réservataires, les associations de locataires. Les orientations de la conférence intercommunale du logement doivent être déclinées en engagements dans des conventions intercommunales d'attributions (CIA). En Île-de-France, 39 des 63 intercommunalités sont concernées.

En grande couronne, les intercommunalités doivent adopter, pour six ans, un programme local de l'habitat³⁹ dont le but est de définir les besoins en logement, favoriser la mixité sociale et le renouvellement urbain et est assorti d'un dispositif de suivi. La compétence équilibre social de l'habitat est obligatoire pour les communautés d'agglomération comme les communautés urbaines et métropoles qui n'ont pas à définir un intérêt communautaire. Pour les communautés de communes, elle est facultative et intégrée dans le champ « politique du logement et du cadre de vie ». Depuis la loi ALUR, les communautés de communes et communautés d'agglomération sont compétentes pour adopter un plan local d'urbanisme intercommunal (PLUi) susceptible de tenir lieu de PLH.

³⁸ Loi de modernisation de l'action publique territoriale et d'affirmation des métropoles (MAPTAM, 27 janvier 2014), loi pour l'accès au logement et à un urbanisme rénové (ALUR, 24 mars 2014), loi portant nouvelle organisation territoriale de la République (NOTRe, 7 août 2015), loi relative à l'égalité et à la citoyenneté (27 janvier 2017), loi portant évolution du logement, de l'aménagement et du numérique (ELAN, 23 novembre 2018), loi relative à la différenciation, la décentralisation, la déconcentration et portant diverses mesures de simplification de l'action publique locale (« 3DS », 21 février 2022).

³⁹ PLH, article L. 302-1 du code de la construction et de l'habitation.

Enfin, pour mettre en œuvre la politique d'attribution des logements sociaux, l'intercommunalité doit définir les orientations relatives aux différents publics prioritaires ainsi que les objectifs de mixité sociale et d'équilibre sur ce territoire, avec notamment des objectifs d'attribution en quartiers prioritaires de la politique de la ville et hors de ces quartiers, en élaborant un plan partenarial de gestion de la demande et d'information des demandeurs (PPGDID) et son outil opérationnel de cotation de la demande de logement.

Au sein de la **Métropole du Grand Paris**, la compétence en matière d'habitat recouvre notamment la réalisation d'un plan métropolitain de l'habitat et de l'hébergement - PMHH qui est toujours en phase d'élaboration. Dans l'attente, les communes demeurent compétentes en matière de logement social ; par ailleurs, les obligations définies par l'article 55 de la loi SRU (compter au moins 25 % de logements sociaux) s'entendent à l'échelon communal.

Les communes conservent la clause générale de compétence et des responsabilités notamment dans le domaine de l'urbanisme, du droit des sols, et de la politique foncière. Elles peuvent octroyer des garanties d'emprunts aux bailleurs sociaux en échange de droits de réservation de logements.

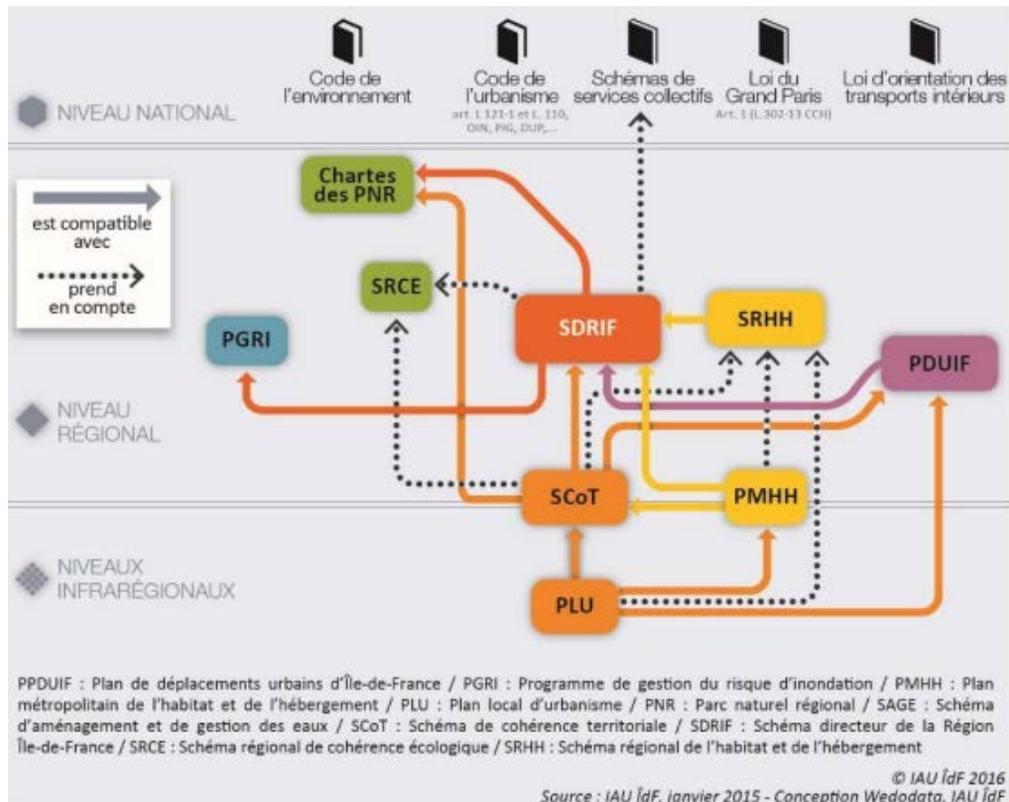
En Île-de-France, d'autres acteurs disposent de compétences légales et ajoutent à la complexité de la gouvernance du logement. Les objectifs globaux de construction de logements résultent de la loi et leur déclinaison à l'échelle intercommunale sont prescrits par l'État. La région Île-de-France copréside avec l'État le comité régional de l'habitat et de l'hébergement d'Île-de-France, qui est chargé d'élaborer le SRHH⁴⁰. Ce document stratégique doit être conforme aux orientations du schéma directeur de la région Île-de-France (SDRIF-E). Le SRHH 2024-2030 a été adopté en séance plénière le 30 avril 2024⁴¹. Il réaffirme l'objectif de construction de 70 000 logements fixé par la loi du Grand Paris⁴². En matière de logement social, il situe l'objectif de construction entre 31 000 (cible basse) et 38 000 (cible préférentielle), avec une part croissante d'offre de logements la plus sociale (PLAI). Le SDRIF-E, quant à lui, a été adopté le 11 septembre 2024 par le conseil régional, et doit être définitivement approuvé par décret en Conseil d'État début 2025. Par ailleurs, la région préside le conseil d'administration de l'**établissement public foncier d'Île-de-France** (EPFIF), dans lequel elle détient la majorité des voix.

⁴⁰ Article L. 302-13 du code de la construction et de l'habitation.

⁴¹ Vote contre de la région, abstention de la MGP.

⁴² Loi n° 2010-597 du 3 juin 2010 relative au Grand Paris.

Schéma n° 1 : Le SDRIF et la hiérarchie des normes



Source : institut Paris Région – Bilan de la mise en œuvre du SDRIF – juillet 2019

Les départements élaborent le plan départemental de l'habitat (PDH), et, conjointement avec l'État, établissent le plan départemental d'action pour le logement et l'hébergement des personnes défavorisées (PDALHPD). Ils peuvent constituer l'organisme de rattachement d'un OPH (au même titre que les intercommunalités), ils interviennent dans le logement de catégories ciblées (personnes âgées, jeunes travailleurs).

La gouvernance en matière de logement social est à la fois complexe et inaboutie. Les politiques publiques, issues des lois ainsi que des documents cadres qui doivent être élaborés par différentes strates de collectivités (SRHH régional, PDH et PDALPD départementaux, PMHH

métropolitain, PLUi-PLH intercommunaux ou communaux), impliquent de nombreux acteurs. Les opérateurs publics du foncier, établissement public foncier d'Île-de-France (EPFIF) et de l'aménagement (établissements publics, entreprises publiques locales) jouent également un rôle dans la mise en œuvre du rééquilibrage de l'offre de logements, en luttant contre les spéculations - par exemple via du portage de terrains sur le court-moyen terme et la vente du foncier à prix fixe, sans enchères sur son prix - et en facilitant l'accès des bailleurs sociaux à des fonciers bien situés proches des zones d'emploi et moyens de transport.

La mise en œuvre de la répartition légale des compétences en matière de

logement social, entre les communes et les intercommunalités, apparaît plus complexe en Île de France, à la fois en raison de documents de programmation relevant de la région (SDRIF/SRHH) et aussi parce que le territoire se singularise par une double intercommunalité au sein de la MGP (MGP/établissements publics territoriaux) d'une part, et d'autre part, le rôle des établissements publics de coopération intercommunale en grande couronne.

Bien que la **MGP** se soit dotée d'un schéma de cohérence territoriale (SCOT) en 2023, il ne décline pas d'objectifs territorialisés par commune. Quant au projet de PMHH⁴³ initié en 2018, il n'a pas vu le jour. Les établissements publics territoriaux se sont peu saisis de cette compétence, l'élaboration des PLUi est encore en cours. En grande couronne, peu d'intercommunalités se sont dotées d'un programme local de l'habitat intercommunal et dans la plupart des cas, les communes ont conservé la compétence en matière de plan local d'urbanisme. Les intercommunalités s'impliquent donc diversement et les communes continuent d'investir cette compétence.

Pour les communes, l'enjeu est de garder une influence dans les arbitrages patrimoniaux des organismes, les caractéristiques et l'implantation des logements sociaux et dans les politiques d'attribution. Cette implication communale se mesure à travers les outils de planification stratégique et d'aménagement urbain. Les communes veillent à rester acteurs de la politique de

peuplement à travers le fonctionnement des Caleol. Elles disposent de droits de réservation sur les logements dont elles ont garanti les emprunts souscrits par les bailleurs sociaux.

Les PLUi sont peu nombreux : sur 18 intercommunalités ayant une compétence en matière de PLUi, seuls 3 disposent d'un PLUi applicable à l'intégralité de leur territoire approuvé en 2020 : les établissements publics territoriaux « **Plaine commune** » et « Est ensemble », et la communauté urbaine « Grand Paris Seine-et-Oise ». La quasi totalité des autres en ont initié l'élaboration.

En grande couronne, la **communauté de communes Val d'Essonne (91) (CCVE)** ne dispose pas de planification intercommunale de l'habitat car les communes membres se sont opposées au transfert de la compétence en matière de plan local d'urbanisme, et la CCVE n'a pas non plus élaboré de programme local de l'habitat.

Au sein de la **communauté d'agglomération Saint-Germain Boucle de Seine (78) (CASGBS)**, les communes de **Sartrouville**, **Maisons-Laffitte** et **Saint-Germain-en-Laye** conservent la compétence en matière de plan local d'urbanisme puisqu'elles se sont opposées, au même titre que les autres communes membres, à son transfert à la CASGBS qui n'a pas initié l'élaboration d'un programme local de l'habitat (PLH) et n'a donc pas défini d'intérêt communautaire pour la partie de la compétence habitat qui le nécessite.

⁴³ Selon l'article L. 5219-1 du CGCT, le plan métropolitain de l'habitat et de l'hébergement doit être compatible avec le schéma directeur de la région d'Île-de-France et prendre en compte le schéma régional de l'habitat et de l'hébergement en Île-de-France. Il tient lieu de programme local de l'habitat et poursuit, à ce titre, les objectifs énoncés à l'article L. 302-1 du code de la construction et de l'habitation. Il définit les principaux axes guidant les politiques d'attribution des logements locatifs sociaux au sein du territoire qu'il couvre. Il comporte également une programmation pluriannuelle de réalisation et de rénovation de places d'accueil et de services associés en faveur de l'insertion des personnes sans domicile fixe et des populations les plus fragilisées.

À Champs-sur-Marne⁴⁴ (77), malgré le renforcement de la place de la communauté d'agglomération Paris vallée de la Marne (CAPVM) dans la politique de l'habitat, la commune a gardé sa compétence en matière de plan local d'urbanisme pour « conserver le contrôle de son développement ».

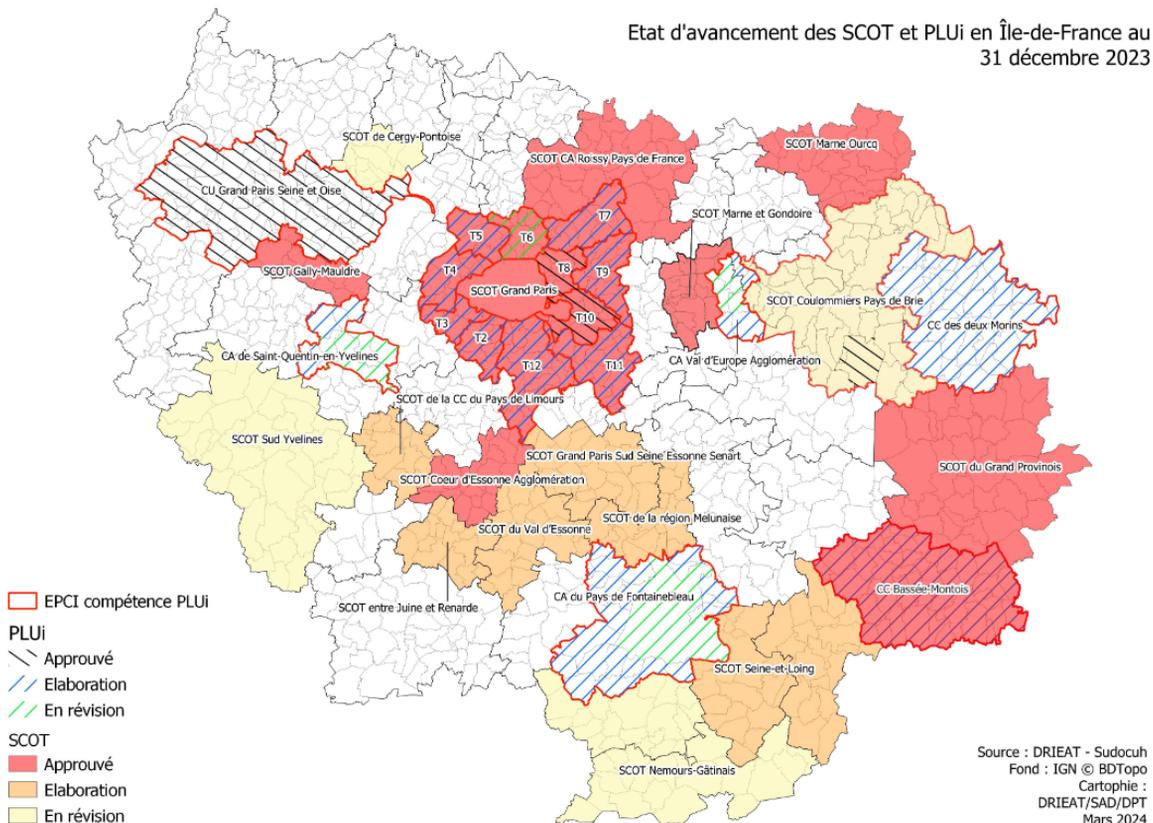
La **communauté d'agglomération Rambouillet Territoires (78)** a initié la révision de son schéma de cohérence territorial (SCOT) en 2020 ainsi que l'élaboration d'un PLHi en 2018, ces documents ne sont pas adoptés et elle a émis en 2023 un avis défavorable sur la territorialisation de l'offre en logements proposée par le préfet en vue d'actualiser le SRHH.

Pour mener à bien les programmes de construction, les maires demeurent souvent compétents pour les autorisations d'urbanisme, comme c'est le cas au sein de la **communauté d'agglomération Marne-et-Gondoire** où les principaux projets d'aménagement relèvent soit d'une société d'économie mixte communale à Montévrain (SEMM), soit d'EpaMarne-EpaFrance concernant Bussy-Saint-Georges.

Dans la **commune de Rambouillet** le règlement de l'actuel plan local d'urbanisme, en cours de révision, prévoit une augmentation des droits à construire de 20 % pour les programmes de logements qui comportent au moins 20 % de logements locatifs sociaux. Sur plusieurs zones, il prévoit que dans les secteurs de mixité sociale, les opérations de construction de logements supérieures à une surface de plancher de 1 000 m² comprennent au moins 20 % de logements locatifs sociaux. Cet objectif est inférieur à l'objectif national de 25 % et à l'objectif régional de 30 %. La commune a toutefois indiqué vouloir porter ce taux initial de 20 % à 30 % dans les futurs documents opposables du PLU.

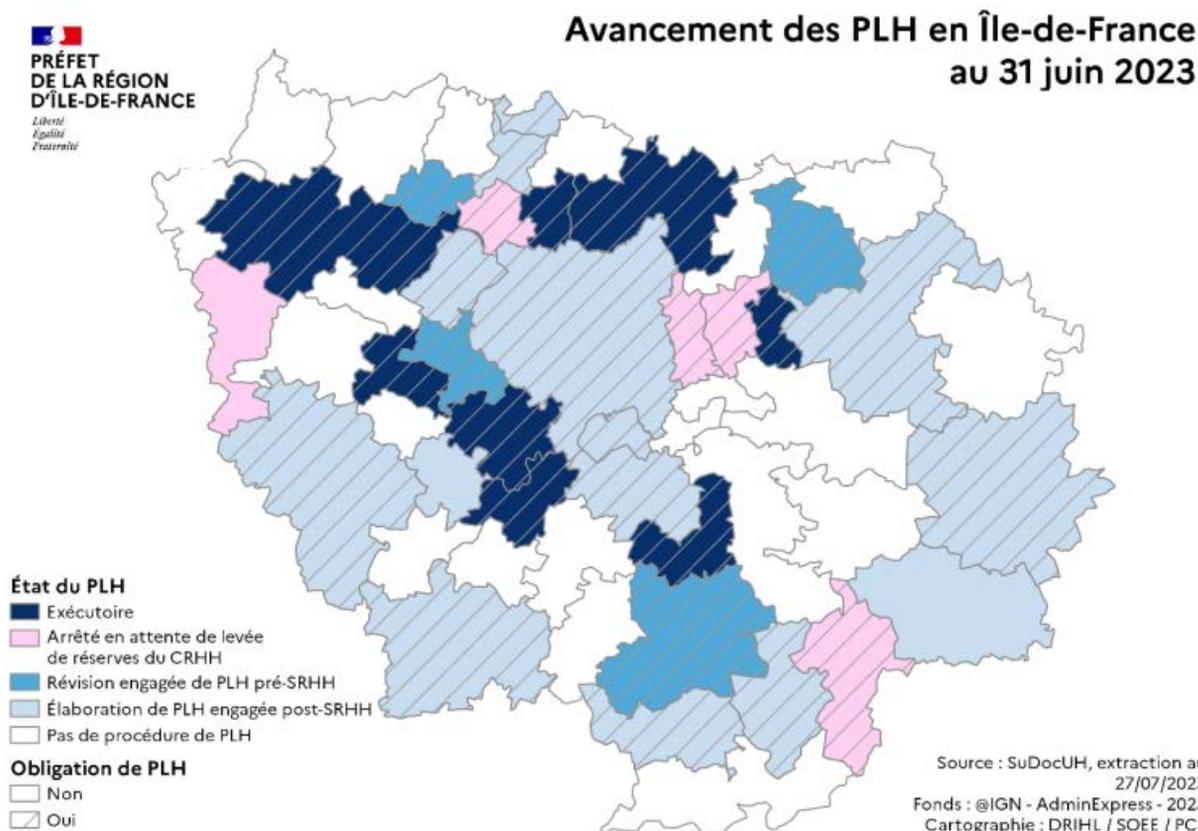
⁴⁴ La commune est l'un des 22 territoires prioritaires « engagés pour le logement ». Elle fait partie d'une OIN, de ce fait les permis de construire sont délivrés par l'État et la commune les instruit.

Carte n° 2 : État d'avancement des PLUi à la date du 31 décembre 2023



Source : État d'avancement des documents d'urbanisme locaux – DRIEAT Île-de-France

Carte n° 3 : État d'avancement des PLH à la date du 31 juin 2023



Source : schéma régional de l'habitat et de l'hébergement 2024-2030

L'Île-de-France présente la particularité d'être relativement peu couverte par des programmes locaux de l'habitat.

Les bailleurs sociaux publics et privés sont acteurs de la production de l'offre et de sa gestion. En Île-de-France, on compte 46 SA d'HLM, dites entreprises sociales de l'habitat (ESH), dans lesquelles Action Logement (collecteur du 1 % patronal) est souvent actionnaire. Elles gèrent 755 800 logements et disposent d'un parc relativement récent. Les offices publics de l'habitat (OPH), au nombre de 26 en 2024, organismes historiquement rattachés aux communes ou aux départements,

gèrent un patrimoine plus ancien. Ils sont davantage confrontés aux questions de rénovation énergétique du parc et aux programmes ANRU des quartiers en politique de la ville. Les entreprises publiques locales peuvent cumuler les activités d'aménageur et de bailleur social et ont parfois absorbé les OPH communaux depuis 2017. Enfin, les coopératives HLM sont davantage tournées vers l'accession à la propriété et développent leur activité avec le bail réel solidaire.

Tableau n° 4 : Les différents bailleurs sociaux d'Île-de-France au 1^{er} janvier 2024

	2017	2024	Nombre de logements gérés en 2023
<i>Offices publics de l'habitat (OPH)</i>	42	26	389 115
<i>dont offices à rattachement départemental ou Ville de Paris</i>	6	6	
<i>Entreprises sociales de l'habitat (ESH)</i>	47	46	755 800
<i>Sociétés d'économie mixte (SEM)</i>	25	20	184 400
<i>Sociétés coopératives (coop)</i>	7	9	89 200

Source : CRC (annexe 8) d'après données Drihl et Ancols

1.2.2 La reconfiguration des OPH

Depuis l'adoption de la loi NOTRé, le 7 août 2015, les OPH doivent désormais être rattachés aux établissements publics territoriaux⁴⁵. Le principe du rattachement aux intercommunalités était prévu par la loi du 24 mars 2014 pour l'accès au logement et un urbanisme rénové, modifiant l'article L. 421-6 du code de la construction et de l'habitation. La loi met fin au rattachement communal des offices publics de l'habitat lorsque leurs communes de rattachement

appartiennent à un établissement public de coopération intercommunale compétent en matière d'habitat.

En outre, la loi dite « ELAN » du 23 novembre 2018 a imposé le regroupement des OPH de moins de 12 000 logements. Cette taille devait faciliter la circulation des capitaux et une meilleure maîtrise des coûts de gestion, afin d'assurer l'efficacité des fonctions stratégiques. Le regroupement devait être effectif à compter du 1^{er} janvier 2021

⁴⁵ Article 59 VIII loi NOTRé : « Les offices publics de l'habitat précédemment rattachés aux communes ou à leurs groupements situés dans le périmètre des établissements publics territoriaux sont rattachés à ces derniers à compter de l'approbation du plan métropolitain de l'habitat et de l'hébergement, et au plus tard le 31 décembre 2017 ».

(article L. 423-2 du code de la construction et de l'habitation). Si plusieurs OPH, gérant moins de 12 000 logements chacun, sont rattachés à la même intercommunalité, ils doivent fusionner (article L. 421-6).

En Île-de-France, le nombre d'OPH a été ramené de 42 à 26 entre les 1er janvier 2017 et 2023. Ce mouvement a surtout concerné le périmètre de la **MGP**, où l'on observait une forte concentration d'OPH gérant moins de 12 000 logements (Val-de-Marne et Hauts-de-Seine)⁴⁶ mais la grande couronne a également connu des regroupements : l'OPH de la ville de Meaux (7 000 logements), s'est transformé en société d'économie mixte fin 2019 (par fusion avec la SAIEM de la ville de Meaux), puis adossé au groupe Caisse des dépôts et consignations (CDC Habitat).

Dans le périmètre de la **MGP**, 39 OPH, dont trois déjà intercommunaux et trois départementaux, étaient potentiellement visés par la loi. Mais le rattachement départemental des trois OPH de la petite couronne (Hauts-de-Seine, Seine-Saint-Denis et Val-de-Marne) et des deux OPH de la grande couronne (Seine-et-Marne et Val-d'Oise) a été maintenu. En effet,

malgré la suppression de la clause de compétence générale des départements, ceux-ci sont autorisés, par l'article L. 421-6 du code de la construction et de l'habitation, à demeurer collectivités de rattachement des OPH.

Une vague de liquidation des OPH communaux a été menée entre 2017 et 2021. À la fin de cette période, le nombre d'OPH actifs à Paris et en petite couronne est descendu de 37 à 16. Mais ce résultat est en trompe l'œil, 28 organismes ont subsisté, avec des formes juridiques nouvelles.

⁴⁶ Ancols, rapport thématique de contrôle, 2021 : « Les organismes relevant du champ d'application de l'obligation de regroupement, sont davantage concentrés dans certains départements, notamment en Île-de-France (Paris, Hauts-de-Seine et Val-de-Marne), dans le Nord, les Bouches-du-Rhône et la Seine-Maritime ».

1.2.3 Les stratégies locales de contournement de l'esprit de la loi

Le rattachement des OPH communaux aux intercommunalités a été contourné par des stratégies locales, destinées à maîtriser l'implantation et le peuplement des logements locatifs sociaux. Ces réactions se sont traduites par la création d'organismes ad hoc de type sociétés d'économie mixtes communales (24 SEM communales en 2023), de sociétés anonymes de coordination (SAC) ou encore de sociétés coopératives. La perspective d'un changement de collectivité de rattachement a entraîné, pour un certain nombre de communes, la vente du patrimoine de leur office, suivi de la demande de dissolution de celui-ci, à des opérateurs proches (ESH ou SEM), pour en garder la maîtrise. Les 18 offices disparus depuis l'adoption de la loi ont, en réalité, été transformés.

Les SEM étaient exonérées de l'obligation de regroupement si elles avaient une activité principale différente du logement locatif social, par exemple, une activité d'aménagement. De nombreux exemples de transformation d'OPH municipaux en SEML ou de maintien de SEML multi-activités existent, sur le territoire de la **MGP**, comme en grande couronne.

Pour éviter de perdre la tutelle, certaines communes ont utilisé trois techniques différentes : le transfert du parc à une société d'économie mixte qu'elles détenaient déjà (Créteil), le transfert à une société coopérative (**le Kremlin-Bicêtre**), la cession du patrimoine de l'OPH à une société anonyme d'HLM, tout en gardant un rôle privilégié dans la gouvernance de l'organisme.

L'exemple de l'OPH de Créteil : une occasion manquée

La fusion de l'OPH, qui gérait 8 000 logements, avec la SEM d'aménagement de Créteil a été actée concomitamment aux discussions encadrant l'adoption de la loi NOTRe, et plus précisément au moment de l'adoption par le Sénat en première lecture, en janvier 2015, d'un amendement du Gouvernement prévoyant d'ores et déjà le rattachement des OPH aux EPT⁴⁷. Après délibération de la commune en février 2015 et décision tant de l'OPH que de la SEM, l'OPH a vu son activité transférée à la SEM et a été liquidé fin 2016. Cette opération empêchait ipso facto le rattachement de l'OPH à l'établissement public territorial « Grand Paris Sud Est Avenir ». La commune reste actionnaire très majoritaire de la SEM, dont elle détient 77 % des actions.

Créteil conserve un parc de taille modeste. Son bailleur a perdu l'opportunité d'optimiser sa gestion financière, d'obtenir des effets d'économie d'échelle dans sa gestion et de construire de nouveaux logements. Par sa volonté de garder à sa main un organisme de logement social, la commune se prive de levier financier et géographique pour développer une stratégie patrimoniale et d'attribution dans un cadre territorial plus large. Il lui est désormais impossible de penser le peuplement à l'échelle intercommunale, de diversifier l'occupation du parc social au sein et en dehors des quartiers prioritaires.

⁴⁷ Amendement 1104 du Gouvernement adopté en première lecture lors de la séance du 27 janvier 2015 : Voir le point 80 de l'article 17 septdécies (nouveau) du texte 54 (2014-2015) adopté par le Sénat le 27 janvier 2015.

Dans les Hauts-de-Seine, **les communes de Sceaux et Bourg-la-Reine** ont opté pour le transfert du patrimoine de leurs OPH à la SEML « Sceaux Bourg-la-Reine-Habitat » nouvellement créée. Comme cette structure ne gère que 1 437 logements familiaux et 329 logements étudiants (chiffres 2021), loin du seuil de 12 000 logements prévu par la loi, elle a intégré une société anonyme de coordination Habitat aménagement et coopération des territoires (Hact-France), en décembre 2018, société créée et hébergée par la Fédération des entreprises publiques locales. Cette SAC, qui regroupe des organismes éloignés géographiquement (sur 19 membres, seuls six sont en Île-de-France) a permis à des SEM de logement social de ne pas enfreindre la lettre de la loi tout en contournant son esprit, puisque les objectifs d'élaboration d'un cadre stratégique patrimonial et d'un cadre stratégique d'utilité sociale⁴⁸ ne peuvent être atteints avec une telle dispersion géographique.

Le territoire de **l'établissement public territorial « Grand Paris Seine Ouest »** ne comptait qu'un seul OPH, Seine Ouest Habitat. Créé en 2009, il regroupait les offices municipaux d'Issy-les-Moulineaux, Meudon et Boulogne-Billancourt. Il était déjà rattaché à la communauté d'agglomération avant la création de l'établissement public territorial et gérait près de 8 000 logements. Les communes ont choisi d'intégrer le patrimoine de l'OPH dans une SEM existante, la SEMADS, contrôlée majoritairement par Issy les Moulineaux, (53 % pour Issy-les-Moulineaux, 14 % pour Meudon et 10 % pour Boulogne-Billancourt), et de faire entrer l'établissement public

territorial à hauteur de 2 % du capital. C'est une remunicipalisation de fait des compétences transférées. Pour atteindre le seuil des 12 000 logements demandé par la loi, une société de coordination (SAC), Horizon Habitat, est ensuite créée avec l'OPH voisin, Versailles Habitat, rattaché à la communauté d'agglomération Versailles Grand Parc, et qui gère 5 200 logements.

Il est encore fréquent que la commune demeure actionnaire majoritaire de SEM disposant d'un agrément de bailleur social sans que l'intercommunalité ne soit présente au capital. C'est par exemple le cas des SEM suivantes :

- la société anonyme de construction de **Maisons-Laffitte** dont la commune est actionnaire principal ;
- la société anonyme immobilière d'économie mixte de **Rambouillet** (SEMIR), détenue à 52 % par la ville et dont la communauté d'agglomération n'est pas actionnaire ; la commune peut ainsi proposer, à elle seule, des candidats en Caleol sur près de 73 % du parc de la SEM, qui détient 1 000 logements ;
- la société d'économie mixte de **Neuilly-sur-Seine** (SEMINE) a pour actionnaire majoritaire la commune, ni l'établissement public territorial « Paris Ouest La Défense », ni la **MGP** ne sont présents à son capital (369 logements dont 137 sociaux).

1.2.4 Les OPH intercommunaux créés peinent à se structurer

Si cinq OPH intercommunaux existent en 2023, rattachés à une intercommunalité, et issus de différents regroupements

⁴⁸ Le cadre stratégique d'utilité sociale définit, à l'échelle de l'ensemble des organismes qui constituent le groupe, des orientations générales et des objectifs chiffrés pour les engagements sur la qualité de service rendu aux locataires, la politique patrimoniale, la gestion sociale, la concertation locale avec les locataires et, le cas échéant, la politique en faveur de l'hébergement et la politique d'accession (article L. 421-1-1 du code de la construction et habitation).

opérés depuis 2018⁴⁹, sur le territoire de la **MGP**, aucun des quatre⁵⁰ établissements publics territoriaux contrôlés par la chambre régionale des comptes ne dispose d'un réel pouvoir décisionnaire sur ceux-ci. Pourtant, la diversité des opérateurs, publics comme privés, exerçant les activités de construction et de gestion de logements sociaux, les attentes des ménages, ou encore les programmes de politique de la ville, rendraient nécessaires une stratégie patrimoniale (construction et réhabilitation) et une politique d'attribution des logements cohérentes au niveau intercommunal.

Dans le Val-de-Marne, **l'établissement public territorial « Grand Orly Seine Bièvre »** est l'organisme de rattachement de l'OPH Valdevy né de la fusion d'OPALY (OPH d'Arcueil et Gentilly) avec les OPH de Cachan et du **Kremlin-Bicêtre** en janvier 2021, de Villejuif et de Vitry-sur-Seine en janvier 2022. En 2022, la commune du Kremlin-Bicêtre a mis un terme au regroupement de son parc chez Valdevy. Elle a constitué une SCIC afin d'y transférer le patrimoine initialement détenu par Kremlin-Bicêtre Habitat, après l'avoir racheté à Valdevy. En décembre 2022, le conseil territorial a approuvé la sortie, à la date du 1^{er} janvier 2024, de l'ancien patrimoine de Kremlin-Bicêtre Habitat soit 1961 logements sociaux intégrés au patrimoine de la coopérative « coop'HLM » formée avec le groupe mutualiste Arcade-Vyv et le bailleur social Logial-coop.

En Seine-Saint-Denis, malgré l'existence d'un OPH intercommunal depuis 2005, rattaché à **l'établissement public territorial « Plaine commune »**,

l'OPH municipal d'Aubervilliers (8 132 logements) a opté pour la modalité de regroupement la moins ambitieuse, via l'adhésion, début 2022, à la SAC Habitat en Seine-Saint-Denis. Avant 2018, donc en amont du rattachement des OPH communaux à l'intercommunalité, la commune de Saint-Ouen avait transféré les logements de son OPH communal à une société d'économie mixte communale (la SEMISO). Cette cession, opérée en 2016 avec un effet rétroactif à la date du 31 décembre 2015, avait été réalisée malgré l'opposition des services de l'État.

L'établissement public territorial « Est Ensemble » a récemment constitué un OPH intercommunal, **Est Ensemble Habitat**, issu de la fusion absorption de quatre OPH communaux au 1^{er} janvier 2023 (Montreuil, Bondy, Bagnolet et Bobigny). Il est le plus important OPH intercommunal en Île-de-France, regroupant 26 000 logements et rattaché à l'intercommunalité. Il a prévu d'intégrer également les 2 150 logements de la SAEM **Noisy-le-Sec Habitat** en 2025. Cette société d'économie mixte est majoritairement détenue par la commune, ce qui reste légal jusqu'au transfert effectif de la compétence à l'échelon intercommunal (après l'adoption du PMHH). Mais son activité principale de bailleur social, structurellement déficitaire et non soutenable à moyen terme, plaide en faveur du rapprochement avec un autre organisme. Fin 2019, la SAEM avait fait le choix de rejoindre la même société anonyme de coordination que **Sceaux** (HACT France - Habitat aménagement et coopération des territoires), mais totalement dépourvue de solidarité financière et de cohérence géographique avec son territoire.

⁴⁹ Sem Seine ouest habitat (EPT Seine ouest), OPH Vallée sud habitat (EPT vallée sud), confluence habitat (communauté de communes du pays de Montereau), OPH Est ensemble habitat (EPT est ensemble), OPH Plaine Commune (EPT Plaine commune), OPH Valdevy (EPT grand Orly Seine Bièvre).

⁵⁰ EPT Grand Orly Seine Bièvre, EPT Grand Paris Seine Ouest, EPT Plaine commune, EPT Paris Ouest La Défense.

Toutefois, les effets de tels regroupements ne sont pas encore perceptibles. Il n'est pas possible de conclure à un impact significatif de la loi ELAN en matière de restructuration des OPH. Il est prématuré d'objectiver les résultats des fusions.

Les effets attendus (meilleure allocation des investissements, mutualisation des risques, économies d'échelle sur les fonctions support et qualité du service rendu) ne se sont pas encore fait sentir.

CONCLUSION INTERMÉDIAIRE

Les réformes successives de la gouvernance de l'habitat et du logement social n'ont pas permis de concrétiser le choc d'offre de logements attendu. En la matière, ni les acteurs de la planification stratégique (collectivités locales et intercommunalités) d'une part, ni ceux de la mise en œuvre, bailleurs sociaux et EPFIF d'autre part, n'ont abouti à l'objectif du SDRIF et du SRHH de produire 37 000 logements locatifs sociaux par an. Les années 2023 et 2024 représentent au contraire les millésimes du plus faible niveau d'agrément de logements sociaux depuis 2006.

Les effets du regroupement voulu par la loi ELAN ne sont pas encore perceptibles. Il n'est pas possible de conclure à un impact significatif de cette loi, l'effet attendu des fusions, meilleure allocation des investissements, mutualisation des risques et économies d'échelle sur les fonctions support ne se sont pas encore fait sentir.

En revanche, des stratégies locales de contournement de l'esprit de la loi ont été à l'œuvre, avec un maintien de facto de structures dans un périmètre communal, ce qui nuit à leur développement comme à une gestion intercommunale des procédures d'attributions.

2 LES RÉSULTATS DE LA POLITIQUE MENÉE EN ÎLE-DE-FRANCE

Les différents indicateurs convergent vers une efficacité relative de l'action publique en Île-de-France.

2.1 Les facteurs de blocage de l'offre

Derrière la crise de la demande, se profile la question du modèle du financement du logement social. Ce modèle se tend depuis plusieurs années. En Île-de-France, en 2024, plus de 60 % des demandeurs sont éligibles à un PLAI et 80 % à un PLUS⁵¹. Or, la recherche d'équilibre économique, voire de rentabilité des opérations, n'est pas forcément en phase avec ce besoin en logements accessibles. Ce constat est valable dans le neuf, comme dans l'existant.

2.1.1 Des parcours résidentiels bloqués

Entre 2010 et 2023, le nombre de ménages demandeurs d'un logement social a plus que doublé, passant de 406 000 à 837 129⁵² dont 286 859 demandes déposées courant 2023 et toujours actives au 31 décembre. Seule une demande sur dix est satisfaite chaque année, la taille des logements n'est pas toujours adaptée à la mutation du modèle familial, ce qui entraîne à la fois des tensions sur les petits logements et des sous-occupations. La demande de petits logements de type « T1 » correspond à 20 fois la capacité d'attribution annuelle. L'inertie du patrimoine immobilier, construit il y a 40 ans, l'empêche de s'adapter rapidement aux évolutions de la demande.

Selon une étude de l'Institut Paris Région du 3 juin 2021, l'ancienneté moyenne dans leur logement des Franciliens locataires

du parc social est de 14,8 ans, contre 12,5 ans en France.

Contrairement aux locataires du parc privé où l'ancrage se restreint aux âges de départ à la retraite, moment où certains ménages font le choix de partir en région, cet ancrage dans le parc social francilien ne cesse de se renforcer avec l'âge.

La vacance en Île-de-France est réduite à 1,9 % en moyenne sur l'ensemble du parc alors qu'elle est de 2,4 % en moyenne pour le reste du pays. La vacance est plus forte dans les logements neufs et les PLS : du fait des loyers élevés, les rotations et les vacances sont plus fréquentes.

La production annuelle de logements sociaux (hors ANRU) ne retrouve pas son niveau antérieur à la crise Covid.

Au regard de la forte demande de petits logements, l'examen des constructions récentes depuis le 1^{er} janvier 2018 montre une recherche d'adéquation entre l'offre et la demande. L'accent est mis sur les petites surfaces, T1 et T2 qui représentent 51 % des mises en service, *a contrario* la proportion de logements T5 et plus est limitée à 3 % des constructions de moins de 5 ans.

La demande est, à 62 %, concentrée sur les logements à bas loyer (PLAI), alors que ce type de logement représente 21,7 % des logements sociaux franciliens mis en service en 2022 et 20 % en 2023. Le loyer médian de l'ensemble du parc privé⁵³ de l'agglomération parisienne est de 19,5 €/mois/m² en 2022 (17,2 €/m² hors Paris et 25-30 €/m² à Paris intra-muros) comparé à 7,4 €/m² dans un PLAI neuf, 8,4 €/m² dans un PLUS neuf et 12,8 €/m² dans un PLS. Ces niveaux

⁵¹ Cf. Ancols, « 54% des ménages résidants en France métropolitaine sont éligibles aux logements PLUS » étude, mars 2024.

⁵² Dont 33 000 n'habitent pas en Île-de-France (Institut Paris Région, De plus en plus de franciliens attendent un logement social : qui sont les demandeurs ? note rapide société-habitat n° 998, novembre 2023).

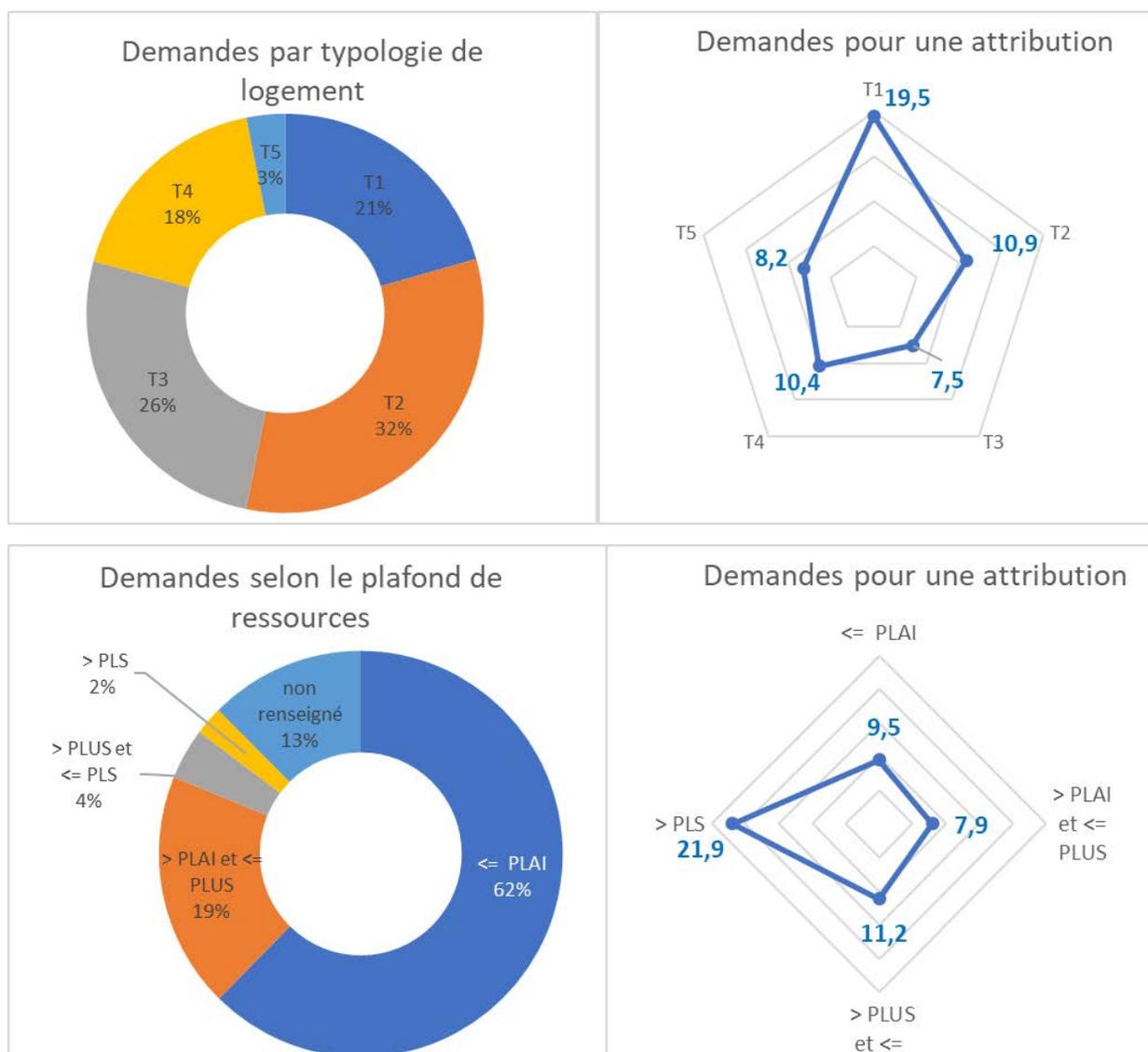
⁵³ Source : observatoire des loyers de l'agglomération parisienne.

expliquent qu'il existe en Île-de-France une pression sur les PLS (22 demandes pour une attribution en 2022) et que le logement locatif intermédiaire, à partir de 14 €/m², pourrait trouver son public. Ce qui sera moins vrai dans le reste du pays, hors métropoles, avec des loyers moyens de 10 €/m² dans le parc privé.

Si la pression la plus forte semble exercée sur les PLS (22 demandes pour une attribution, graphique n° 9), en volume, la demande en PLAI est élevée (62 % graphique n° 9).

Ainsi l'offre nouvelle devrait majoritairement être financée en PLAI. Or, la répartition des logements mis en service en 2023 (graphique n° 11) illustre une forme d'inadéquation puisque la majeure partie des logements ont été financés en PLUS et en PLS. Cette situation reflète notamment la difficulté des opérateurs à trouver l'équilibre économique des opérations financées en PLAI.

Graphique n° 9 : Demandes et attributions 2022 en Île-de-France



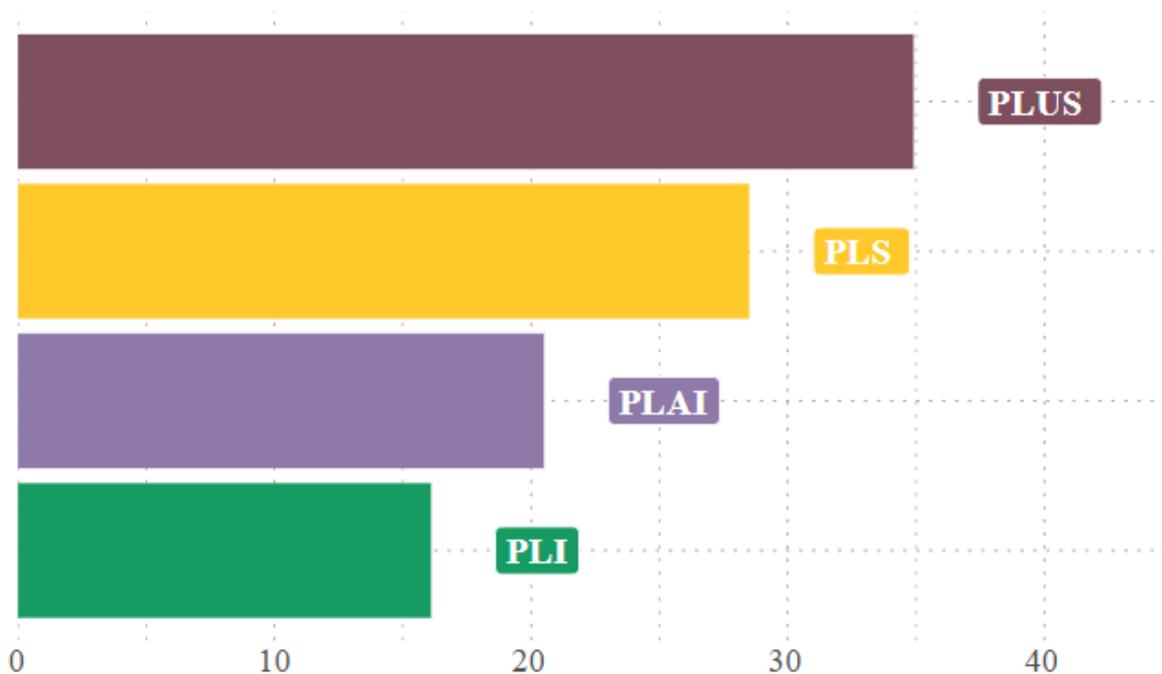
Source : CRC à partir du RPLS au 1^{er} janvier 2023

**Graphique n° 10 : Comparaison des logements sociaux par typologie
 en France et en IDF – en %**



Source : SDES, RPLS au 1^{er} janvier 2023

Graphique n° 11 : Logements mis en service en 2023 en Île-de-France – par financement – en %



Source : SDES, RPLS au 1^{er} janvier 2024

2.1.2 Le difficile montage des opérations en Île-de-France

L'examen du prix de revient d'un montage immobilier permet d'évaluer l'équilibre de l'opération (acquisition foncière, études, honoraires, taxes, travaux).

Or, pendant la décennie 2010, au niveau national, les coûts d'investissement ont augmenté, le prix de revient moyen d'un logement social familial est passé d'environ 108 000 € en 2007 à 159 000 € en 2022. Les facteurs explicatifs sont multiples : coût du foncier, augmentation des coûts de construction ou nouvelles réglementations.

Le niveau de tension du marché immobilier sur un territoire est fonction du déséquilibre entre l'offre et la demande de logements. L'article D304-1 du code de

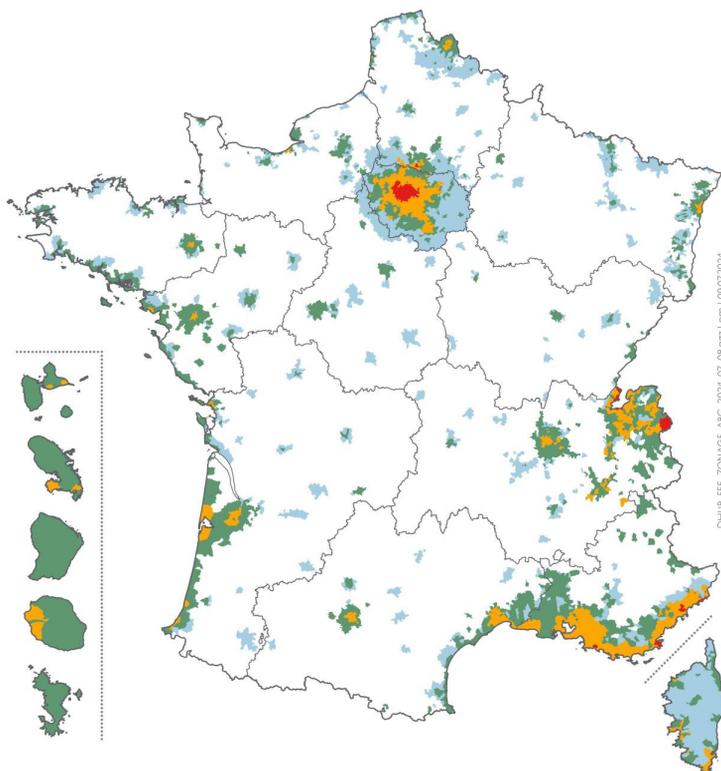
la construction et de l'habitation définit donc un zonage du territoire en fonction de cette tension, Par ordre décroissant de tension, les zones géographiques sont A bis, A, B1, B2 et C.

Pour l'essentiel, les communes d'Île-de-France sont situées dans les zones les plus tendues : A bis, A, B1 et B2. Plus précisément, en juillet 2024, sur un total de 1 267 communes, la zone dense en comprend 483 : Paris et 97 communes franciliennes dans la zone A bis, spécifique à l'Île-de-France et 385 communes en zone A.

Cette situation contribue à renchérir encore plus, tant du point de vue des charges foncières que des travaux, le prix des logements dans cette région.



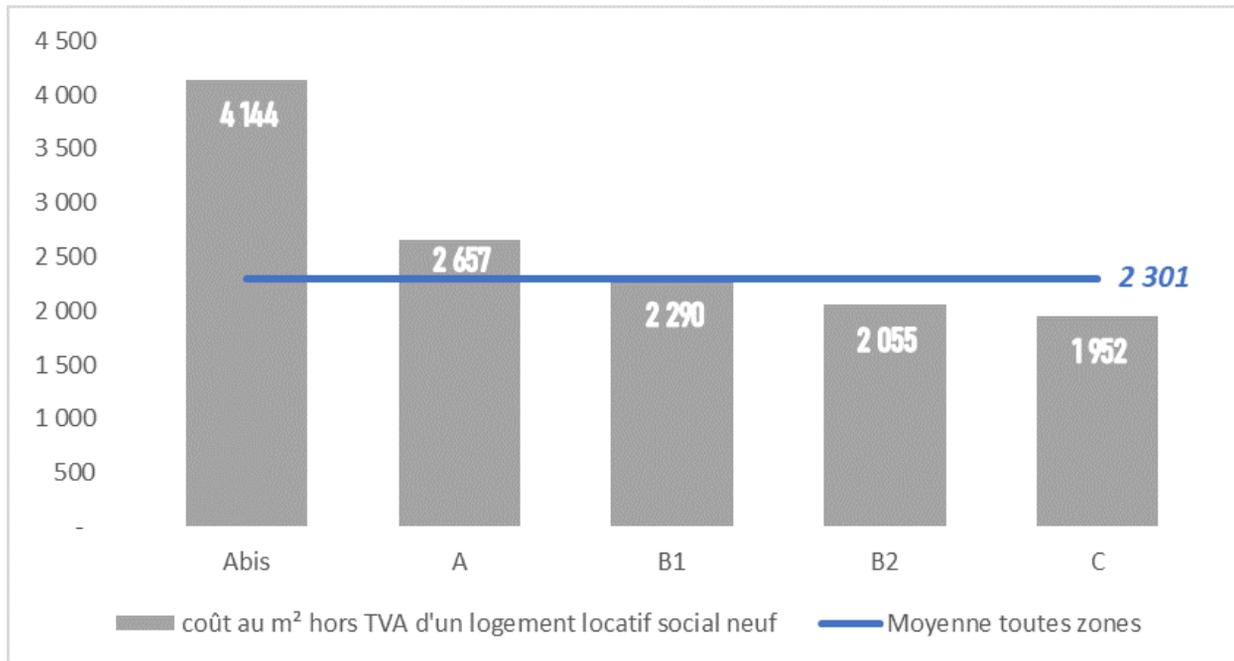
Zonage ABC en vigueur depuis le 5 juillet 2024



- Zone A bis
- Zone B1
- Zone C
- Zone A
- Zone B2

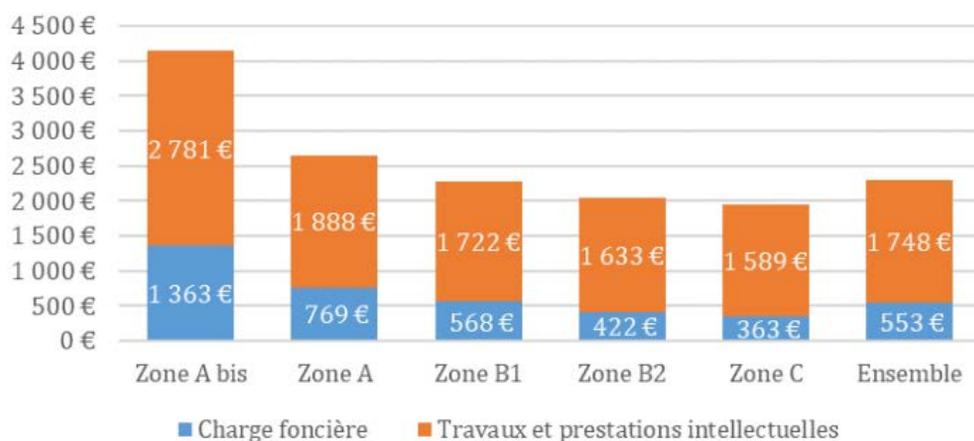
Source : DGALN/DHUP/FES – Arrêté du 5 juillet 2024 modifiant l'arrêté du 1er août 2014 pris en application de l'article D. 304.1 du code de la construction et de l'habitation. Cartographie : DGALN/NUM

Graphique n° 12 : Coût au m² hors TVA des LLS neufs par zone – en euros



Source : CRC à partir du rapport IGEDD mars 2023

Graphique n° 13 : Décomposition du coût au m² hors TVA des LLS neufs par zone



Source : rapport IGEDD mars 2023

L'examen du compte d'exploitation prévisionnel permet, ensuite, de considérer l'opération comme équilibrée dès lors que le solde de trésorerie cumulé est positif au terme de la durée de remboursement du prêt. Si les loyers perçus sont inférieurs aux charges (charge de la dette et entretien de la résidence)

l'opération ne s'équilibre pas. La difficulté à équilibrer les opérations a une incidence sur la répartition entre PLAI-PLUS et PLS de la production totale. De toutes les régions de France métropolitaine, l'Île-de-France est celle dont le taux d'atteinte de l'objectif PLAI/PLUS est le plus faible (58 % en 2022).

Dès 2018, avant même le choc inflationniste et la hausse des taux d'intérêt, les bailleurs sociaux de la zone tendue (zones A, A bis et B1), dans la première couronne parisienne, rencontraient des difficultés à atteindre l'équilibre financier sur leurs opérations de construction neuve. Ils ont augmenté la part de l'emprunt et la mise de fonds propres tout en augmentant

parallèlement la part de PLS, aux loyers plus élevés, pour équilibrer les opérations.

Cependant, depuis 2017, quelle que soit la zone de tension, la charge foncière a moins pesé dans l'augmentation du coût global de construction, comparativement au début des années 2010. C'est le renchérissement du coût des travaux qui en explique principalement la hausse.

**Tableau n° 5 : Contribution de la charge foncière et du coût du bâtiment
à l'augmentation du coût au m² des logements neufs**

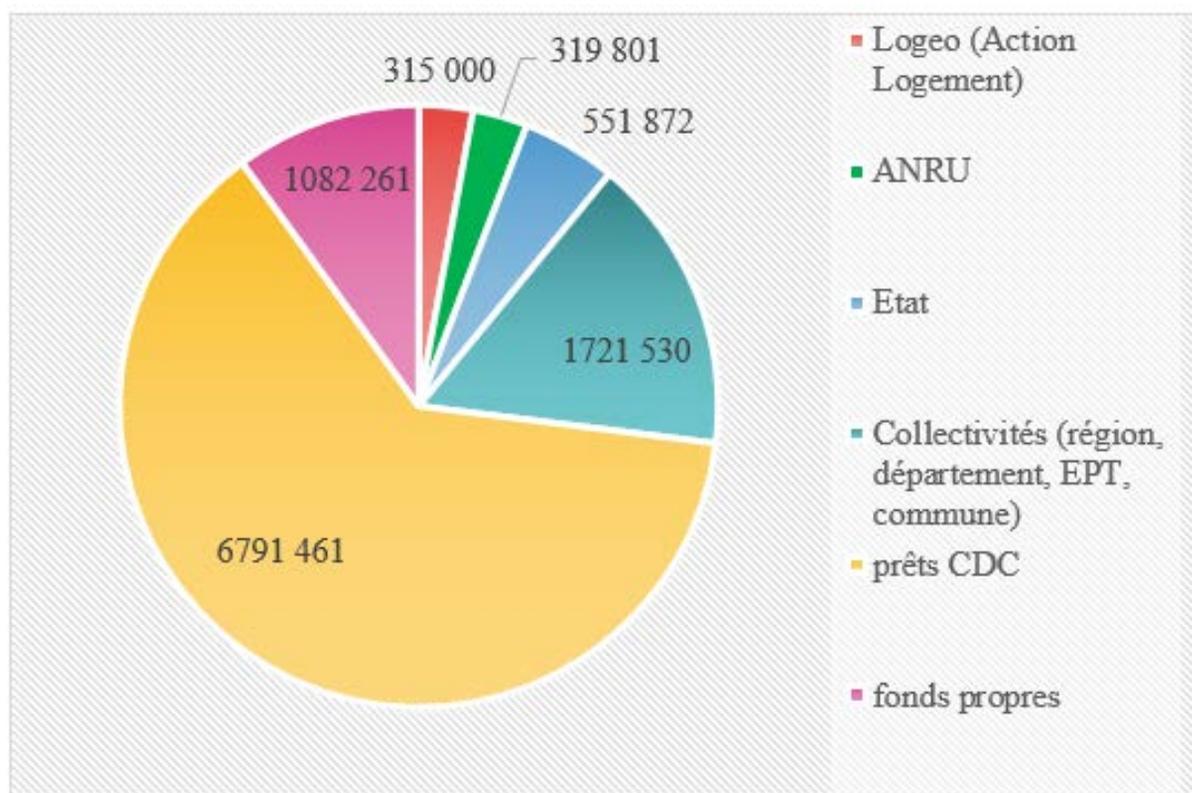
(en %)	Zone A bis	Zone A	Zone B1	Zone B2	Zone C	Ensemble
Charge foncière	+ 1,1	+ 6,2	+ 5,5	+ 3,8	+ 1,9	+ 3,0
Bâtiment	+ 14,0	+ 6,6	+ 9,6	+ 11,0	+ 6,8	+ 8,3
Total	+ 15,1	+ 12,8	+ 15,2	+ 14,7	+ 8,7	+ 11,3

Source : rapport IGEDD mars 2023

Un logement, au prix de revient moyen de 50 000 €, est financé à 72 % par un prêt CDC sur 40, 50 ou 60 ans, à 14 % sur les fonds propres de l'organisme, à 8 % par des subventions publiques, à 6 % par d'autres prêts. Faute de financement suffisant, les bailleurs sont tentés, par pure ingénierie financière, de monter des programmes en PLS plutôt qu'en PLUS. L'exemple de **Créteil Habitat SEMIC** (graphique n° 14), reflète cette moyenne.

En 2018, pour équilibrer son opération de 65 logements, le bailleur a privilégié les financements de type PLUS et PLS au détriment des PLAI, sur lesquels se concentre pourtant la demande des ménages. Elle sera malgré tout déficitaire pendant plusieurs années.

**Graphique n° 14 : Plan de financement d'une opération de 65 logements
(Créteil Habitat SEMIC)**



Source : CRC à partir des données bailleur

En outre, les emprunts sont indexés sur le taux du livret A, qui a augmenté de deux points depuis 2021. Même si le taux du livret A reste fixé à 3 % jusqu'au 31 janvier 2025, le coût de l'opération, au taux livret A + 0,67 %, renchérit l'annuité de la dette, de 0,3 M€ en 2018 à 0,8 M€ en 2024.

Du point de vue des collectivités, les exonérations de taxe foncière sur les propriétés bâties prévues⁵⁴ pour encourager la construction de logements sociaux, constituent un manque à gagner de produit fiscal au regard de leur compensation limitée. La compensation est prévue pour

10 ans alors que l'exonération est par principe de 15 ans, voire de 20 ans sur critères de performance énergétique et environnementale. En 2022⁵⁵, pour les communes, le montant des exonérations s'élevait à 993,4 M€ et la compensation à 38,8 M€. Pour les intercommunalités l'exonération était de 51,4 M€ et sa compensation de 1,8 M€.

L'article 177 de la loi de finances n° 2021-1900 pour 2022 a prévu une compensation intégrale de certaines exonérations pendant 10 ans pour accompagner les communes et leur groupement dans leur objectif de mixité sociale. D'après une réponse ministérielle

⁵⁴ Par les articles 1384 A à D du code général des impôts.

⁵⁵ Source : rapport annuel du Gouvernement au Parlement sur le coût pour les collectivités territoriales des mesures d'exonération et d'abattement d'impôts directs locaux remis en 2023.

publiée au Journal Officiel (Sénat) le 22 février 2024⁵⁶ : « L'identification par les services de la direction générale des finances publiques (DGFIP) et de la direction de l'habitat, de l'urbanisme et des paysages (DHUP) des locaux concernés par cette nouvelle compensation est en cours. Dès que cet exercice d'identification aura été réalisé, les compensations prévues par l'article 177 précité et dues depuis 2022 seront attribuées aux collectivités bénéficiaires ».

2.1.3 Des enjeux de transition énergétique sources d'injonctions contradictoires dans l'habitat

À la suite d'une directive européenne de 2002⁵⁷, le diagnostic de performance énergétique (DPE) est créé, en 2006, avec une finalité informative. Il renseigne sur la performance énergétique et climatique d'un logement ou d'un bâtiment. Les lois « énergie climat » de 2019 et « climat et résilience » de 2021 rendent ce diagnostic

obligatoire et opposable. Certaines échéances ont trouvé une concrétisation dès 2022 et 2023, d'autres vont s'échelonner jusqu'en 2034 aboutissant à l'interdiction de la location des « passoires thermiques », à savoir les logements dont le classement énergétique sera G (2025), F (2028), E (2034), puis D à l'horizon 2050 en application de la stratégie nationale bas carbone.

Selon une enquête de l'ADEME de juillet 2023, si l'empreinte carbone moyenne des franciliens (8,6 tonnes) est supérieure à celle constatée à l'échelle nationale (8 tonnes), le logement représente 17 % en Île-de-France, pour une moyenne nationale proche de 20 %. Ce constat tient en partie à la surreprésentation des petits logements.

En Île-de-France, plus de la moitié du parc social a plus de 50 ans.

Tableau n° 6 : Logements sociaux selon la date de construction au 1^{er} janvier de l'année

<i>Date de construction</i>	Nombre	%
<i>Avant 1945</i>	130 429	9,6
<i>1945-1974</i>	570 581	41,8
<i>1975-1989</i>	255 043	18,7
<i>1990-1999</i>	131 104	9,6
<i>2000-2014</i>	164 464	12,1
<i>Depuis 2015</i>	112 404	8,2
<i>Total</i>	1 364 025	100

Source : Portail data Drihl, Sdes, RPLS-2022

⁵⁶ Question écrite de Grégory Blanc, n° 09023 publiée au JO du Sénat du 16 novembre 2023, page. 6 409.

⁵⁷ Directive 2002/91/CE sur la performance énergétique des bâtiments.

Le calcul du diagnostic de performance énergétique, entrepris à l'origine sur la consommation énergétique des biens, a été modifié en 2012, puis en 2021⁵⁸ par une méthode unique fondée sur deux critères, l'estimation de la consommation annuelle d'énergie du logement (chauffage, eau chaude sanitaire) et plusieurs caractéristiques telles que l'isolation des murs, la superficie, les vitrages, la ventilation. Ce nouveau DPE nécessite pour des bailleurs sociaux, tels qu'**Hauts-de-Seine Habitat**, **Est Ensemble Habitat (EEH)** et **Créteil Habitat SEMIC**, de procéder à une actualisation du diagnostic de l'ensemble de leur parc.

Des travaux de réhabilitation thermique ont déjà été entrepris pour anticiper l'interdiction de louer. Cependant, la mise à jour des diagnostics de performance énergétique est une priorité afin de maîtriser les risques liés au calendrier

rappelé ci-dessus. En 2021, un diagnostic portant sur 65 % du parc social de **Hauts-de-Seine Habitat** classait 38 % des logements sociaux les plus anciens en étiquettes E, F et G. Pour **Est Ensemble Habitat**, l'office projette la réhabilitation thermique d'un tiers de son parc d'ici 2031 et d'ici 2034, 17 % du parc fera l'objet d'un programme de réhabilitation. De même, au regard des dates de caducité des diagnostics, le classement actuel de près de 65 % du parc locatif de **Créteil Habitat SEMIC** en étiquette D, pourrait évoluer puisque la quasi-totalité des DPE est aujourd'hui périmée ; les nouveaux diagnostics sont en cours de production pour se conformer à la réglementation devenue plus exigeante, intégrant la notion de confort d'été.

Ainsi les futurs DPE risquent d'être moins favorables, ce qui pourrait avoir un impact sur les plans stratégiques de patrimoine des bailleurs sociaux.

Tableau n° 7 : Dates de caducité des DPE

Référence	Date de réalisation	Durée de validité
<i>Art L. 134-1 code de la construction et de l'habitation</i>	DPE réalisés antérieurement à 2013	Validité de 10 ans
<i>Décret du 17 décembre 2020 relatif à la durée de validité des diagnostics de performance énergétique</i>	DPE réalisés entre 2013 et 2017	Valides jusqu'au 31 décembre 2020
	DPE réalisés entre 2018 et le 30 juin 2021	Valides jusqu'au 31 décembre 2024
	DPE effectués à partir du 1 ^{er} juillet 2021	Validité de 10 ans soit au minimum jusqu'en 2031
<i>Arrêtés des 31 mars et 8 octobre 2021</i>	Modification de la méthodologie des DPE	Application à partir des 31 juillet et 15 octobre 2021

Source : code de la construction et de l'habitation, décret du 17 décembre 2020 relatif à la durée de validité des diagnostics de performance énergétique, arrêtés des 31 mars et 8 octobre 2021

⁵⁸ Annexes n° 10 et n° 11.

Pour les communes, la rénovation énergétique relève de la compétence des bailleurs sociaux présents sur leur territoire et les informations ne leur sont pas toujours transmises. À **Clichy-sous-Bois**, un diagnostic a été réalisé sur 60 % du parc social et n'identifie pas de logement classé F et G, seuls 100 logements seraient classés E et interdits à la location en 2034. Pour **Montfermeil**, l'état du parc des principaux bailleurs est connu lors de demandes d'autorisations de travaux (isolation thermique, restructuration importante). Le parc est composé de constructions récentes ou ayant bénéficié d'une réhabilitation issue du premier plan de renouvellement urbain de l'ANRU.

Les limites du DPE ont été identifiées par certains bailleurs comme **Est Ensemble Habitat**, pour le parc social situé sur la commune de Bagnolet, ou la **SEM Noisy-le-Sec Habitat**. En effet, l'alimentation des logements sociaux via un réseau urbain de chaleur tend à bonifier le classement énergétique du logement, pour autant les besoins en réhabilitation sont identifiés.

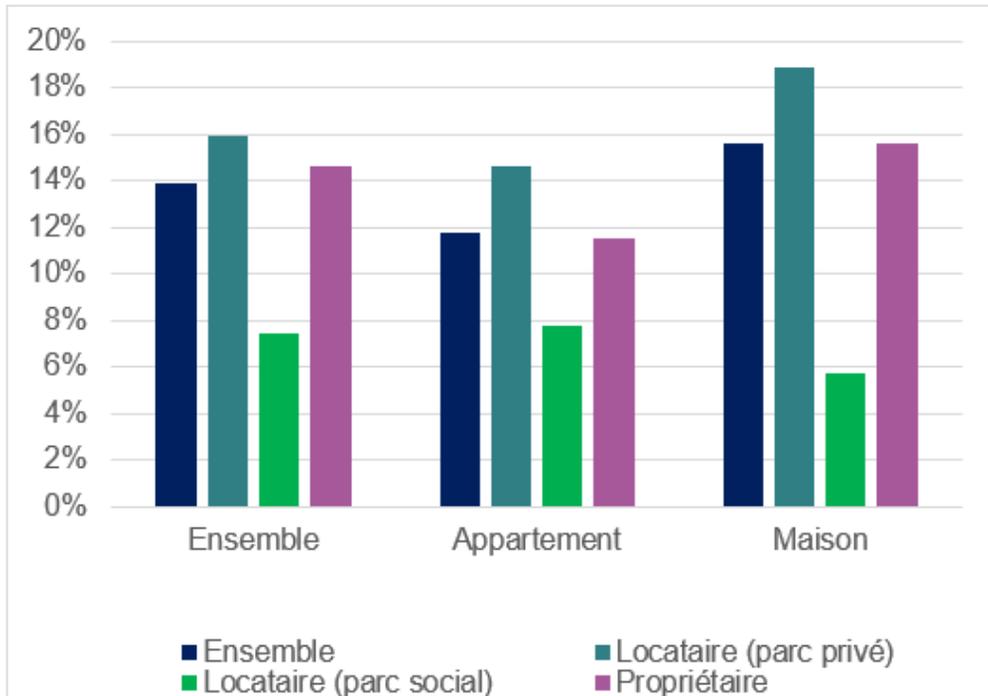
Certains bailleurs mettent l'accent, dans leur plan stratégique de patrimoine, sur le développement durable et la transition écologique. Ils intègrent à leurs programmes de réhabilitation les effets du réchauffement climatique. **Hauts-de-Seine Habitat** mène une réflexion sur la recherche d'isolation en hiver comme en été, l'intégration d'espaces naturels en ville pour favoriser la fraîcheur et multiplie l'installation de borne de recharge pour faciliter la circulation douce. Sous l'impulsion de l'établissement public territorial « Est Ensemble », **Est Ensemble**

Habitat intègre dans ses programmes les prescriptions du plan local d'urbanisme intercommunal (PLUi), lequel dispose d'une orientation d'aménagement et de programmation thématique dédiée à l'habitat. Cette orientation contient deux volets, l'un destiné à la mixité sociale et à la diversification de l'offre, l'autre porte sur la qualité de l'habitat qui fait l'objet de critères de superficie minimales, d'exposition, de standards d'espaces extérieurs et de parties communes.

Si les bailleurs sociaux peinent à réhabiliter leur parc de logements dans leur intégralité, le parc du secteur privé locatif ou de propriétaires occupants est bien davantage concerné par les passoires thermiques. Au niveau national, au 1^{er} janvier 2024, 13,9 % des résidences principales étaient classées F et G. Par statut d'occupation, on en comptait 15,9 % dans le parc locatif privé, 14,6 % pour les propriétaires occupants et seulement 7,4 % pour le parc social.

Graphique n° 15 : Part des passoires énergétiques F et G dans les résidences principales

au 1^{er} janvier 2024



Source : données et études statistiques du ministère de la transition écologique et de la cohésion des territoires

Cette répartition pourrait toutefois évoluer sous l'effet de l'arrêté du 25 mars 2024 qui modifie, à compter du 1^{er} juillet 2024, les seuils des étiquettes du DPE pour les logements d'une surface inférieure à 40 m². L'objectif est de faire sortir les petits logements de la catégorie des passoires thermiques (étiquettes F et G) et ainsi leur permettre d'échapper à l'interdiction de location. Selon une étude de l'observatoire national de la rénovation énergétique, 34 % des logements de moins de 30 m² seraient classés F ou G en raison du mode de calcul qui leur est défavorable (davantage de parois déperditives par rapport à leur surface habitable).

Les bailleurs sociaux doivent donc consacrer d'importants budgets à la

réhabilitation, ce qui ne facilite pas la réalisation parallèle de programmes nouveaux. Pour les soutenir dans cet effort, le dispositif « seconde vie » est désormais généralisé. Déjà expérimenté en 2023, il leur permet de bénéficier d'une TVA à taux réduit de 5,5 %, et d'être exonérés du paiement de taxe foncière sur les propriétés bâties pour les rénovations thermiques lourdes de logements datant de plus de 40 ans. L'exonération de taxe foncière sur les propriétés bâties est de 15 ans pour les demandes d'agrément déposées avant le 1^{er} janvier 2024 et de 25 ans pour celles déposées entre le 1^{er} janvier 2024 et le 31 décembre 2026.

CONCLUSION INTERMÉDIAIRE

Dans une région où l'équilibre économique des opérations de logement social est devenu un sujet majeur, le modèle de financement n'apparaît plus adapté, et ce alors que la demande porte majoritairement, à 64 %, sur les logements à très bas loyers.

Sous l'effet des lois « énergie-climat » de 2019 et « climat et résilience » de 2021, les logements, dits « passoires énergétiques », sont progressivement interdits à la location. Actuellement, cette catégorie représente 7,4 % du parc locatif public, qui bénéficie globalement d'un meilleur niveau d'entretien que le parc locatif privé, où ce taux s'élève à 15,9 %.

Compte tenu de l'ancienneté du parc locatif social en Île-de-France, pour moitié âgé de plus de 50 ans, l'enjeu pour les bailleurs sociaux est d'éviter l'interdiction de louer, et plus largement, de mieux maîtriser le poids des charges locatives et d'en limiter les risques d'impayés.

Dans ce contexte, la mise à jour des diagnostics de performance énergétique (DPE), pour se conformer à une réglementation devenue plus exigeante, doit conduire les bailleurs sociaux à chiffrer et planifier les impacts budgétaires des besoins de rénovation du parc.

2.2 L'impact de la loi SRU en Île-de-France : un bilan contrasté

La loi d'orientation pour la ville⁵⁹ de 1991 (LOV) et la loi solidarité et renouvellement urbains (SRU) de 2000 ont introduit et

développé le principe de mixité sociale. Plusieurs dispositifs législatifs se sont succédé afin d'améliorer ou préciser les contours de ce principe.

La loi relative à la solidarité et au renouvellement urbains (SRU)

La loi solidarité et renouvellement urbains (SRU) du 13 décembre 2000 vise à recréer un équilibre social dans chaque territoire et à répondre à la pénurie de logements sociaux. Son article 55 oblige certaines communes à disposer d'un nombre minimum de logements sociaux, proportionnel à leur parc résidentiel (20 % initialement, puis à 25 % à l'échéance 2025 – échéance supprimée par la loi « 3DS »). Chaque année les services de l'État inventorient les communes concernées par la loi SRU⁶⁰ (atteinte de l'objectif, déficitaires voire carencées ou exemptées). À l'échéance, elles devront remplir ce critère quantitatif mais aussi de mixité avec un minimum 30 % de logements très sociaux de type prêt locatif aidé d'intégration (PLAI) et un maximum de 30 % de type prêt locatif social (PLS).

Sont retenus dans le décompte des logements : les logements locatifs sociaux, ceux vendus à leur occupant pendant une durée maximale de 10 ans, les logements en accession via les dispositifs de prêt social location accession pendant la phase locative et durant cinq ans à compter de la levée d'option, et les baux réels solidaires.

Les communes déficitaires⁶¹ sont assujetties à un prélèvement annuel sur leurs ressources fiscales, duquel elles peuvent déduire certaines dépenses⁶² en faveur du logement social. Elles sont soumises à un rythme de rattrapage défini pour trois ans qui doit leur permettre d'atteindre progressivement le taux légal.

Après chaque période triennale, à l'issue d'un dialogue avec le préfet, les communes qui ne prennent pas assez part à l'effort de solidarité nationale font l'objet d'un arrêté préfectoral de carence. La sanction est d'abord financière, par le biais de pénalités majorées, mais peut consister en la reprise, par le préfet, du droit de préemption urbain ou de la délivrance des autorisations d'urbanisme.

⁵⁹ Loi d'orientation pour la ville n° 91-662 du 13 juillet 1991 et loi n° 2000-1208 du 13 décembre 2000 relative à la solidarité et au renouvellement urbains.

⁶⁰ Annexe n° 3. Communes d'Île-de-France concernées par l'article 55 de la loi SRU.

⁶¹ Annexe n° 4. Bilan des communes déficitaires dans l'échantillon.

⁶² Il peut s'agir, selon l'article L. 302-7 du CCH, de subventions foncières, de coût de travaux de viabilisation, de moins-values sur cessions ou encore de coûts de création d'emplacements d'aire permanente d'accueil des gens du voyage.

2.2.1 Les évolutions de la loi SRU

Les lois dites « ELAN », en 2018, et « 3DS », en 2022, ont intégré dans le décompte SRU les cessions de logement social à leur occupant, les logements en accession sociale à la propriété prêt social location-accession (PSLA) ainsi que ceux cédés en bail réel solidaire (BRS)⁶³.

Les modifications apportées par la loi « 3DS » sont :

- la suppression de l'échéance de 2025 pour le mécanisme SRU et sa pérennisation avec la mise en place de nouvelles modalités de rattrapage : le rythme de construction s'étend sur une période pouvant aller jusqu'à neuf ans afin d'atteindre le taux cible⁶⁴ de 25 % ou 20 %, selon la situation de chaque commune ;
- la possibilité pour la commune de passer un contrat de mixité sociale (CMS) avec le préfet et le président de l'intercommunalité lorsqu'elle estime ne pas pouvoir atteindre ces objectifs de rattrapage et souhaite un aménagement. Pour exemple, l'objectif de rattrapage peut être réparti entre communes déficitaires au sein d'une même intercommunalité à fiscalité propre couvert par un plan local de l'habitat ;
- la commune carencée retrouve ses droits de réservations sur les logements existants ou à livrer (ils ne sont plus systématiquement transférés à l'État) ;

- l'encadrement du dé-conventionnement des logements sociaux par un bailleur dans les communes déficitaires ;
- l'interdiction de la vente de logements sociaux dans les communes carencées, excepté lorsqu'elle est réalisée au bénéfice d'un autre organisme à loyer modéré.

Les obligations légales attachées à l'article 55 de la loi SRU sont de deux ordres, à la fois quantitatif, avec un nombre minimal de logements sociaux à financer et qualitatif, avec une répartition équilibrée entre les différentes typologies de logements, comportant un minimum de 30 % de logements très sociaux.

Malgré ces réformes consécutives, l'objectif initial de mixité sociale et le principe du logement pour tous semblent toujours difficiles à atteindre⁶⁵. Dans son rapport 2024⁶⁶, le ministère de la transition écologique et de la cohésion des territoires fait état d'un bilan SRU décevant sur la période 2020-2022, car sur les 1 022 communes SRU en France, seules 311 ont atteint l'ensemble de leurs objectifs triennaux, soit 30 % de celles soumises à un bilan, contre 47 % lors de la période précédente. Mais les objectifs fixés pour 2020-2022 étaient ambitieux, car le dispositif SRU avait une échéance prévue en 2025, et le rythme de rattrapage du retard en logements sociaux s'accélérait jusqu'à l'échéance. Le nombre de logements à construire était donc plus élevé que lors des périodes précédentes.

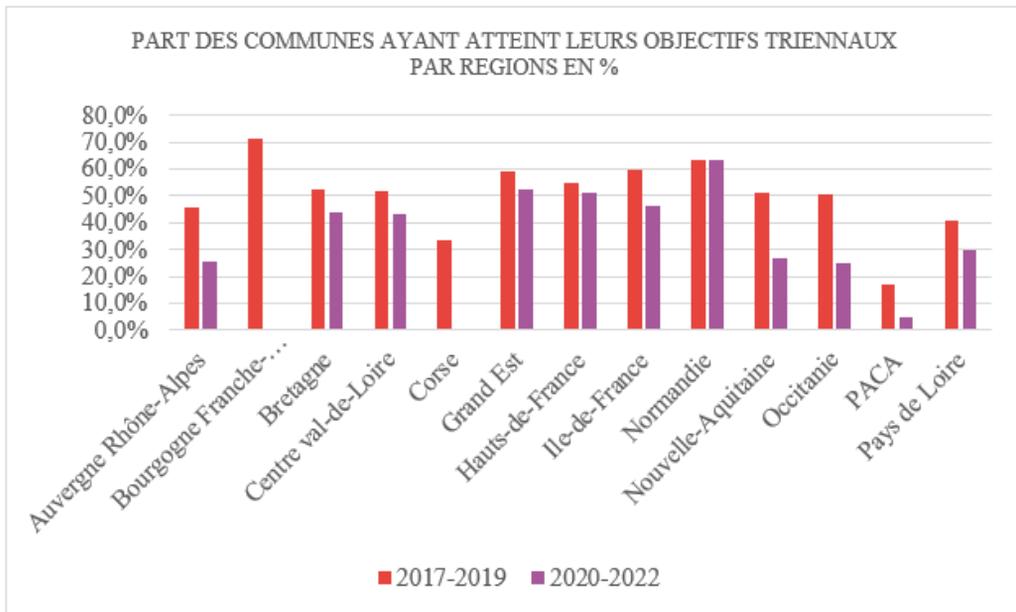
⁶³ Les logements sociaux décomptés au titre de la loi SRU sont énumérés au IV de l'article L. 302-5 du CCH.

⁶⁴ Le taux de 25 % (20 % en zone peu tendue) de logements sociaux s'applique aux communes dont la population est au moins égale à 1 500 habitants dans l'unité urbaine de Paris et 3 500 habitants dans le reste du territoire. Ces communes sont situées dans une agglomération ou un EPCI à fiscalité propre de plus de 50 000 habitants comprenant au moins une commune de plus de 15 000 habitants (article L. 302-5-I du CCH). Pour prétendre à l'exemption, toute commune située en territoire SRU doit satisfaire à au moins une des trois conditions (article L. 302-5, III du CCH).

⁶⁵ Cour des comptes, L'application de l'article 55 de la loi SRU, Rapport demandé par la commission des finances du Sénat, février 2021.

⁶⁶ Ministère de la transition écologique et de la cohésion des territoires, La loi solidarité et renouvellement urbains (SRU), bilan triennal SRU 2020-2022, direction générale de l'aménagement, du logement et de la nature, avril 2024.

Graphique n° 16 : Résultats des objectifs SRU par région



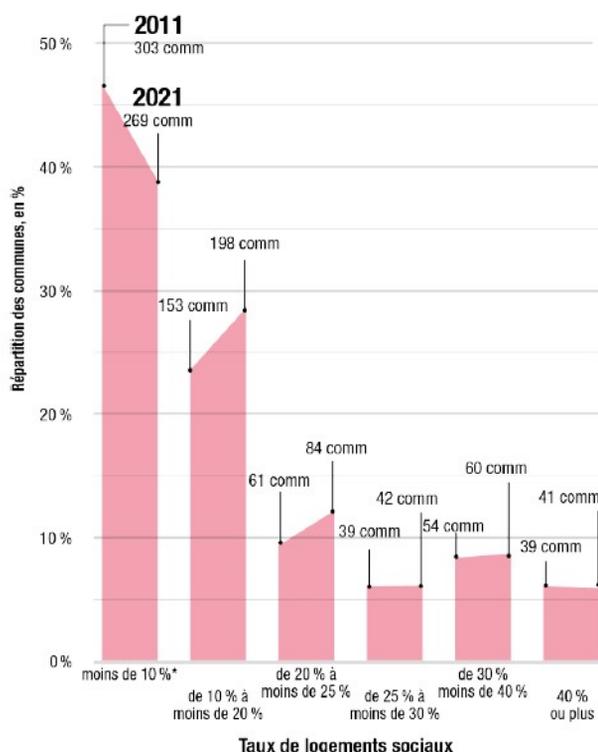
Source : commission nationale SRU, bilan triennal 2017-2020 et 2020-2022

2.2.2 Les résultats en Île-de-France

La région Île-de-France n'est pas parmi les régions les plus retardataires, mais ses résultats sont hétérogènes. Des communes déficitaires résorbent peu à peu leur retard, quand d'autres gardent un rythme insuffisant depuis leur entrée dans le dispositif.

Comme le montre le graphique n° 17, le nombre des communes se situant en dessous de 10 % de logements sociaux, diminue depuis 2011 et le nombre de celles situées entre 10 % et 25 % augmentent.

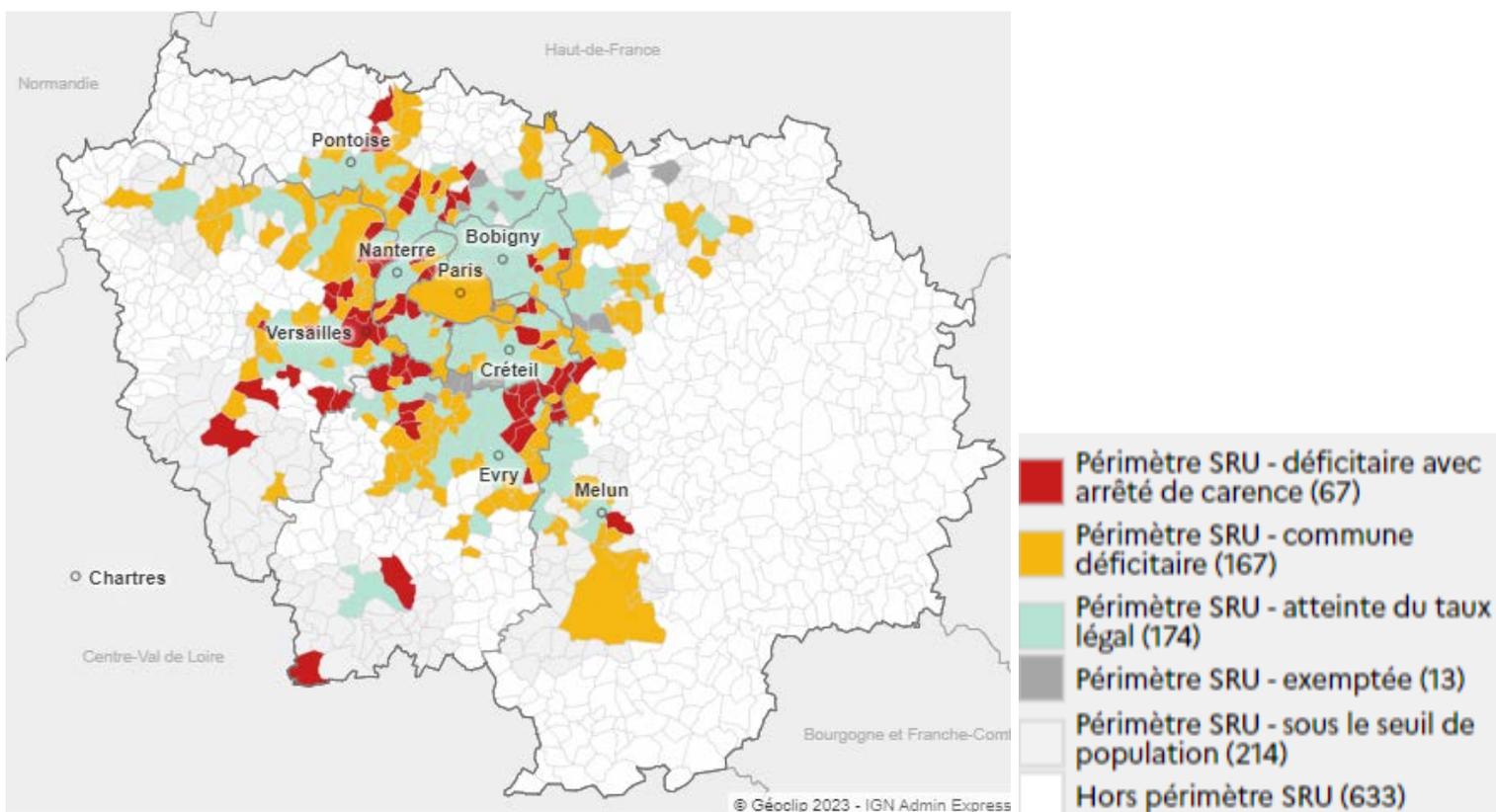
Graphique n° 17 : Répartition des communes franciliennes selon la part de logements sociaux



Source : institut Paris région
 2022 chiffres de la Drieat et
 RPLS 2011-2021

Sur les 1 268 communes d'Île-de-France, 421 sont comprises dans le périmètre de la loi SRU. Sur le bilan triennal 2020-2022, 229 de ces communes sont déficitaires soit 54,4 % et 123 d'entre elles n'ont pas atteint leur objectif triennal.

Carte n° 4 : Situation des communes au regard de la loi SRU



Source : DGALD/DHUP/inventaire SRU/data DRIHL

Selon le bilan triennal 2020-2022, présenté en comité régional de l'habitat et de l'hébergement le 30 novembre 2023, 62 400 logements sociaux ont été produits dans les 229 communes déficitaires, soit 87 % de l'objectif qui leur était fixé (71 500 logements). Les résultats étaient cependant meilleurs dans le bilan triennal précédent, avant la crise de la construction.

Seules les communes les plus volontaires atteignent leur rattrapage (cf. carte n° 4), même si seulement 12 % des

constructions nouvelles sont à loyers faibles, ce qui reste un moyen de sélectionner les futurs occupants. C'est pourquoi, au-delà des objectifs quantitatifs, les objectifs qualitatifs imposent, depuis 2014, aux communes déficitaires, d'orienter au moins 30 % de leur rattrapage vers la production de PLAI et un taux maximum de 30 % en PLS (financement qui concerne souvent les résidences étudiantes et personnes âgées).

Tableau n° 8 : Bilan triennal 2020-2022

	Nombre de communes au 1 ^{er} janvier 2023	Communes soumises au périmètre SRU	Nombre de communes déficitaires	Communes n'ayant pas atteint leur objectif triennal	Nombre de communes carencées
75	1	1	1	1	0
77	507	62	36	8	2
78	259	87	59	34	17
91	194	83	52	25	17
92	36	36	17	12	9
93	40	40	7	6	3
94	47	47	22	15	9
95	184	65	35	22	10
Total IDF	1 268	421	229	123	67

Source : DRIHL

Un autre constat s'impose, celui de l'hétérogénéité des taux SRU entre communes au sein d'un même département, où les taux de communes limitrophes varient de moins de 6 % (à plus de 60 %). C'est le cas des Hauts-de-Seine et du Val-de-Marne. D'autres départements, en revanche, sont homogènes dans le manque de logements sociaux à l'image des

Yvelines. Pour la commune de **Maisons-Laffitte**, une majoration de pénalité lui a été appliquée. Il en est de même pour la commune du **Chesnay-Rocquencourt** avec un taux SRU avoisinant 16 % et une pénalité majorée de 220 %. Son statut de commune nouvelle l'avait exonérée de cette pénalité jusqu'en 2021.

L'examen des bilans qualitatifs montre que la mixité peine à exister. En effet, quand des communes semblent se rapprocher de leur taux cible, leur bilan qualitatif témoigne d'une production de logements les moins sociaux (PLS), qui écarte d'emblée les ménages les plus modestes. Les permis de construire sont accordés en fonction des publics cibles relevant de la volonté des élus locaux. À titre d'exemple, sur la commune de **Saint-Germain-en-Laye**, le taux SRU devrait approcher 25 % à l'horizon 2025 et donc répondre au critère quantitatif légal mais les productions pour la période sont de 14 logements en PLAI et 431 en PLS car les permis de construire délivrés ont été de 11,5 % en PLAI (loyer de 8 €/m²) et de 57,8 % en PLS (loyer de 14 €/m²). Dans ces conditions les 60 % des demandeurs sous le seuil des logements en PLAI ne pourront pas accéder aux nouvelles constructions.

À l'inverse, la commune de **Montfermeil**, avec un taux SRU de 23,64 % en 2022, n'a accordé aucun permis de construire, depuis 2021, pour des logements sociaux. Mais elle bénéficie des reports importants des bilans triennaux précédents : en effet, le préfet accepte de reporter sur les bilans triennaux 2020-2022 et 2023-2025 les « excédents » de logements sociaux produits. La commune est considérée remplir ses objectifs. Mais, sans construction neuve, la diversification de l'offre de logements ne peut s'engager, le nombre de logements en PLS est très faible, très en-deçà des 30 % et la mixité ne peut pas s'opérer.

Les communes de Fontainebleau, Avon et Bois-le-Roi situées sur le territoire de la

communauté d'agglomération du pays de Fontainebleau (CAPF) atteignent respectivement 23 %, 13,8 % et 2,1 %. Leurs objectifs triennaux de rattrapage pour 2023-2025 visent d'atteindre 15 % des 1 482 logements sociaux manquants au 1^{er} janvier 2022.

2.2.3 Les communes carencées

Si les communes déficitaires restent trop éloignées des objectifs triennaux de production de logement social, comme **Neuilly-sur-Seine**, qui remplit 1 % de ses objectifs, ou encore, **Maisons-Laffitte** (8 %), **Rambouillet** (2 %), **Le Perreux**, 53 % (son parc social s'est certes accru, mais pas pour les ménages les plus modestes), les préfets prennent des arrêtés de carence.

Pour la période 2020-2022, 67 communes déficitaires sont déclarées en carence. Elles étaient 48 sur la période 2019-2021 et 40 sur la période 2011-2013.

Pour ces communes, les conséquences peuvent être importantes :

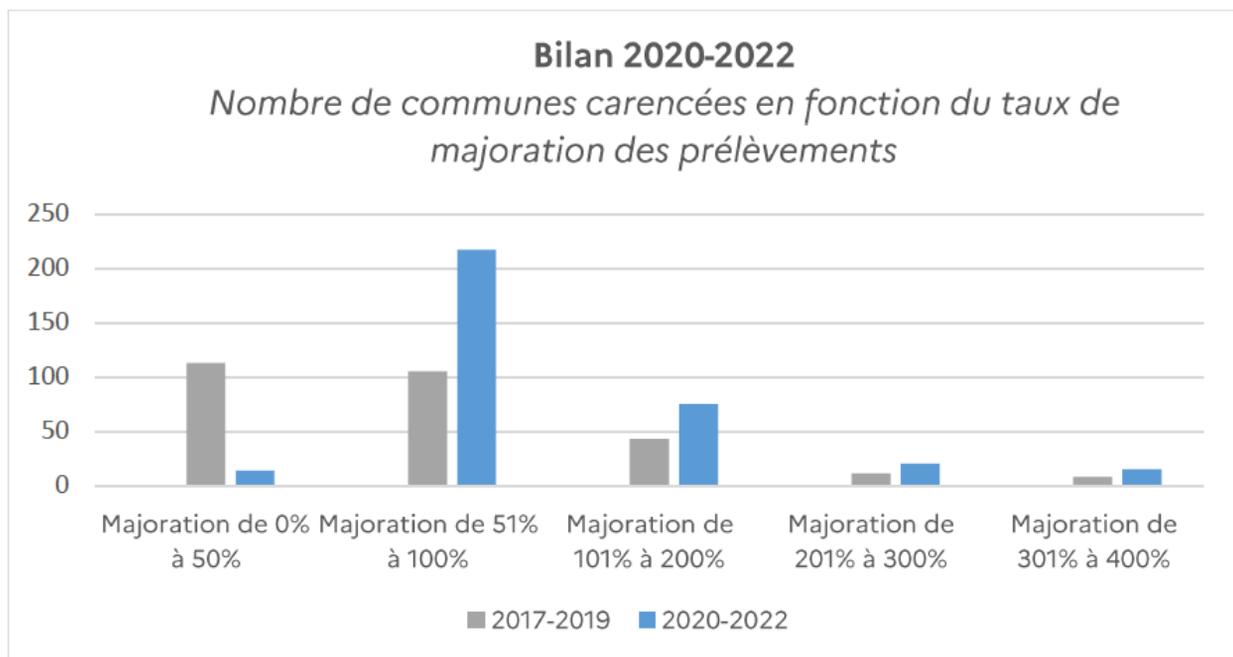
- sur le plan financier, avec un prélèvement sur leurs ressources fiscales proportionnel à leur potentiel fiscal et au déficit en logement social par rapport à l'objectif légal ; en Île de France, le total des prélèvements sur ressources a été de 22,6 M€ en 2022, comparé à 4,6 M€ en 2012 ;
- avec le transfert immédiat du droit de préemption urbain au préfet (qui peut cependant rétrocéder ce droit, sur demande motivée de la commune, pour un bien donné) ;

- enfin et surtout, avec une conséquence qui n'est pas financière mais dont la portée, symbolique et opérationnelle, est tout aussi forte ; le préfet peut reprendre à la commune la délivrance des permis de construire. Sur la période triennale 2020-2022, six communes d'Île-de-France (et un total de 69 communes en France) ont fait l'objet de cette reprise (cf. partie 2.2.4).

Le cas échéant, en cas de carence manifeste et persistante, les prélèvements SRU peuvent être majorés. Le bilan

triennal 2020-2022 fait état d'un taux moyen de majoration du prélèvement dû à la carence nettement supérieur à celui de 2017-2019 (127 % contre 87 %) signe d'une plus grande fermeté des préfets et de l'application du « taux plancher » instauré par la loi « 3DS » dans son article 70. Ainsi, **Le Chesnay-Rocquencourt** a été soumis à une majoration de 220 % (annexe n° 5).

Graphique n° 18 : Majoration des prélèvements SRU pour les communes carencées



Source : DHUP fiche de synthèse SRU bilan triennal 2020-2022 France métropolitaine

Cependant, les objectifs et surtout leur rythme de rattrapage ont été allégés, en passant d'un taux de 50 % sur la période triennale de 2020-2022 à un taux de rattrapage de 33 %, voire 25 %, en cas de signature d'un contrat de mixité sociale, sur la période 2023-2025, soit un allègement de 78 000 logements à bâtir sur le territoire national.

Les communes, qui affichent un taux inférieur ou proche de 10 %, sont donc soumises à pénalité, prélevée sur leurs ressources fiscales. La pénalité est calculée proportionnellement au nombre de logements sociaux manquants au 1^{er} janvier de l'année N-1 pour atteindre les 25 %. C'est la pénalité brute. La

pénalité nette prend en compte les dépenses réalisées en faveur du logement social, telles les subventions apportées aux bailleurs pour le montage de leurs opérations (aide à la surcharge foncière).

Les communes peuvent ainsi déduire du montant de la pénalité brute les montants qu'elles investissent pour le logement social et cela leur permet de diminuer le montant net de l'amende. Le tableau n° 9 montre que des communes, consacrant des crédits à la construction de logements, ont pu réduire ainsi sensiblement le montant de leur amende, quand d'autres payent la totalité de la pénalité.

Tableau n° 9 : Communes carencées de l'échantillon soumises à pénalités

Commune	% atteint au 01/01/2003 (bilan 2004)	% atteint au 01/01/2014 (bilan 2015)	% atteint au 01/01/2019 (bilan 2020)	% atteint au 01/01/2022 (bilan 2023)	Pénalités brutes 2022 en M€	Dépenses déductibles en M€	Pénalités nettes 2022 en M€
<i>Le Chesnay-Rocquencourt (78)</i>	9,3	12,4	15,3	16	1,7	1,15	0,55
<i>Rambouillet (78)</i>	20	20,9	21	21,5	0,14	0	0,14
<i>Maisons-Laffitte (78)</i>	6,9	11,5	12	13,2	0,85	1,2	0
<i>Neuilly s/Seine (92)</i>	2,6	5,6	6,4	6,9	6,20	15,5	0
<i>Saint-Cloud (92)</i>	12	16,8	17,3	17,5	1,26	0,22	1,04
<i>Le Perreux-sur-Marne (94)</i>	5,8	9,5	10,9	13,5	0,98	0,5	0,48

Source : Drihl

L'argument du foncier, sa rareté et son coût est souvent mis en avant par les communes carencées. Comme **Saint-Cloud** ou **Le Perreux**, la commune de **Maisons-Laffitte** invoque la rareté du foncier, plus de 20 % de son territoire se situant en zone inondable, des servitudes architecturales, le coût du foncier diminuant la rentabilité locative, ou encore les recours contentieux allongeant la durée de réalisation des opérations programmées. Cet argument n'est pas probant au regard de deux éléments. Ces communes ont délivré des

permis de construire pour des logements privés mais sans produire de logements sociaux pendant la même période, ce qui a provoqué les constats de carence. D'autres communes, malgré des prix de foncier souvent élevés sur leur territoire, ont réussi à revenir à un bon rythme de rattrapage, à atteindre leurs objectifs et ont résorbé leur retard. C'est le cas des communes de **Sceaux**, **Saint-Germain-en-Laye**, ou encore Mennecy, dans la **communauté de communes du Val d'Essonne**.

**Tableau n° 10 : Évolution du taux SRU de communes déficitaires
 de l'échantillon qui résorbent leur retard (en %)**

<i>Commune</i>	01/01/2003 (bilan 2004)	01/01/2014 (bilan 2015)	01/01/2019 (bilan 2020)	01/01/2022 (bilan 2023)
<i>Sceaux (92)</i>	12	20	23	24
<i>Saint-Germain-en-Laye (78)</i>	16,5	18,7	22,5	23,9
<i>Mennecey (CC du Val d'Essonne) (91)</i>	15,5	21,8	23,3	23,3
<i>Croissy-sur-Seine (CASGBS) (78)</i>	10	13,1	20,8	22,4

Source : Drihl

Ce tableau peut être complété par les chiffres de communes hors de l'échantillon de l'enquête : la commune de Rueil-Malmaison, passée de 19,8 % en 2002 à 25,2 % en 2022, ou encore Paris, passé en 20 ans de 14 % à 23,3 %.

Depuis la loi « 3DS », les communes déficitaires peuvent signer avec l'État un contrat de mixité sociale qui peut être soit « abaissant », pour diminuer leur rythme de rattrapage légal, généralement de 33 % à 25 %, soit « mutualisant », pour assurer une répartition différenciée des objectifs entre les communes déficitaires appartenant à la même intercommunalité. Certaines communes l'ont signé, comme **Rambouillet** en septembre 2023, d'autres se sont engagées dans la démarche comme **Le Perreux**. Mais le souhait de la commune de conclure un contrat de mixité sociale pour la période 2023-2025, ne constitue pas la preuve d'un volontarisme suffisant pour éviter la mise en carence. « Il ne joue que pour l'avenir, et non pour le bilan 2020-2022, puisqu'il définit les engagements de rattrapage triennaux » (avis rendu

par la commission nationale SRU le 12 octobre 2023). Ce dispositif récent, introduit en 2022, n'offre pas le recul nécessaire pour en tirer des conclusions quant à son efficacité.

La commune du **Perreux-sur-Marne**, qui disposait de 5 % de logements sociaux en 2001 a été déclarée commune carencée en 2017. Le nombre de logements privés construits depuis 2004, 1 793, étant très largement supérieur aux logements sociaux construits, 771 (en majorité des résidences étudiantes, des PLS et des T1-T2, au détriment de logements familiaux), le retard n'a pas été rattrapé. Sans doute y a-t-il eu plusieurs occasions manquées de construire davantage de logements sociaux pour mieux respecter les objectifs de la loi SRU. Les communes qui ont rattrapé leur retard depuis 20 ans (cf. tableau n° 10) avaient également des contraintes de foncier rare et cher.

2.2.4 La reprise de la compétence « permis de construire » par l'État : les exemples de Saint-Cloud et Le Perreux

Les effets de la reprise par l'État de la compétence sur les permis de construire montre que la construction de logements sociaux est possible dans ces communes.

La reprise de la compétence d'instruction des permis de construire constitue une mesure forte, mais dont l'application, à moyens constants, est lourde pour l'État et exceptionnelle en Île de France. Sur 67 communes carencées en Île de France, six ont perdu leur permis de construire. Parmi les communes de l'échantillon de l'enquête, il s'agit de **Saint-Cloud** (92) et **Le Perreux** (94).

Les deux communes mettent en avant le manque de foncier disponible en raison de la densité élevée, son coût, particulièrement élevé à **Saint-Cloud**, avec un prix moyen supérieur à 3 000 € le m², et des contraintes urbanistiques (qualité des sols).

Entre le 1^{er} janvier 2001 et le 1^{er} janvier 2019, **Saint-Cloud** est passé de 10 % à 17,34 % de logements sociaux. Par arrêté du 21 décembre 2020, le préfet des Hauts-de-Seine a prononcé à l'encontre de la commune, une majoration du prélèvement SRU à 170 %, soit 1,2 M€. Ce prélèvement constitue la troisième sanction financière la plus importante du département (après Neuilly-sur-Seine et Levallois-Perret), car aucune dépense de la commune en faveur du logement social ne vient l'atténuer. Pour le bilan triennal 2020-2022, la sanction financière est à nouveau de 1 M€.

Le préfet a repris, pour Saint-Cloud, la compétence sur les permis de construire. Cette décision a été maintenue pour la période 2024-2025.

Entre 2018 et 2020, avant la reprise de la compétence par l'État, le nombre de logements produits à **Saint-Cloud** s'est élevé à 129, dont 34 logements sociaux, soit 26 % de la production. Entre 2021 et 2023, lorsque la délivrance des permis de construire relève de l'État, on compte 696 logements, dont 270 sociaux, soit 39 % de la production.

Un arrêté de carence a également été pris envers la commune du **Perreux**, dans le Val-de-Marne, dont le taux SRU est passé de 5 % en 2002 à 13,48 % en 2022. Même si 577 logements sociaux ont été construits entre 2020 et 2022, dont 36 % en PLAI, l'objectif quantitatif n'a pas été atteint. Dans la même période, 428 logements locatifs intermédiaires ont été lancés par des investisseurs. L'arrêté de carence préfectoral majore de 80 % la pénalité pour 2023. Les permis de construire restent repris par le préfet pour la période 2024-2025.

Les demandes d'autorisation sont toujours déposées auprès de la commune (rôle de guichet unique), qui doit transmettre le dossier à l'État sous sept jours pour instruction. Le maire donner son avis sur la demande de permis de construire, mais la décision relève de l'État et l'acte est signé par le préfet.

CONCLUSION INTERMÉDIAIRE

Sur les 421 communes d'Île-de-France qui remplissent les conditions démographiques pour être soumises au dispositif SRU, 229 sont déficitaires. Ces communes déficitaires se situent principalement en grande couronne, mais quelques communes déficitaires en petite couronne concentrent encore un retard important de logements sociaux.

Malgré la progression de la production de logements sociaux, enregistrée depuis 20 ans, dans la majorité des communes déficitaires, on observe, pour la période 2020-2022, une dégradation des résultats, qui peut s'expliquer en partie par un contexte économique globalement défavorable à la construction.

Elle est également imputable aux communes en déficit durable et persistant, qui n'ont pas souhaité mobiliser les leviers à leur disposition. D'autres communes, malgré des prix de foncier similaires sur leur territoire, ont réussi à revenir à un bon rythme de rattrapage, à atteindre leurs objectifs et ont résorbé leur retard. L'atteinte du taux de 25 % de logement social dans chaque commune demeure encore largement dépendante de la volonté des élus locaux.

Quant aux outils déployés pour adapter la loi SRU après sa pérennisation dans la loi « 3DS » et accompagner les communes, tels que le contrat de mixité sociale, ils n'offrent pas encore le recul nécessaire pour être évalués.

2.3 Des objectifs légaux d'attribution de logements non respectés

Depuis 2014, avec successivement, les lois « ALUR », « engagement et citoyenneté » en 2017, « ELAN » en 2018 et « 3DS » en 2022, les règles d'attribution des logements sociaux ont été modifiées afin de favoriser la mixité sociale dans le parc et de garantir une meilleure transparence dans le traitement de la demande et des attributions. Trois objectifs chiffrés de mixité en ont découlé.

2.3.1 Les objectifs d'attribution aux publics DALO ou prioritaires

Plus de 15 profils de publics prioritaires sont définis de façon détaillée par les articles L. 441-1 et L. 441-2-3 du code de la construction et de l'habitation (personnes mal logées, hébergées ou sortant d'hébergement, menacées d'expulsion, sans domicile fixe, victimes de violences, en situation de handicap, DALO). Depuis 2018, au fil des lois, des profils prioritaires supplémentaires ont été définis (relogements liés aux programmes ANRU ou au traitement des copropriétés dégradées, travailleurs reconnus essentiels après la crise Covid⁶⁷, sapeurs pompiers volontaires en 2021, jeunes sortant de l'aide sociale à l'enfance en 2022).

En outre, au-delà des profils définis prioritaires, des ratios doivent s'appliquer :

- 25 % des attributions doivent revenir aux publics reconnus DALO ou prioritaires. En Île de France, ce ratio

est de 20,9 % (socle attributions 1^{er} janvier 2023) ;

- 25 % des attributions de logements situés en dehors des quartiers prioritaires de la politique de la ville doivent bénéficier à des demandeurs du 1^{er} quartile de revenus⁶⁸ ou à des ménages à reloger dans le cadre d'un projet de renouvellement urbain. En Île-de-France, ce ratio est de 12,6 % (socle attributions 1^{er} janvier 2023) ;
- au moins 50 % des attributions de logements situés en quartier prioritaire de la politique de la ville doivent bénéficier à des demandeurs des quartiles supérieurs. En Île-de-France, ce taux d'attributions atteint 80 % (socle attributions 1^{er} janvier 2023).

2.3.2 L'objectif d'attribution aux ménages prioritaires n'est atteint ni par les collectivités locales ni par les bailleurs sociaux

Les réservataires autres que l'État (Action Logement⁶⁹, les collectivités territoriales et les bailleurs sociaux), doivent attribuer au moins 25 % des logements aux ménages reconnus DALO ou ménages prioritaires.

En 2022, à l'échelle de l'Île-de-France, seuls l'État et Action Logement atteignent leurs objectifs, l'État, parce qu'il y consacre la quasi-totalité de son contingent (hormis les 5 % dédiés aux agents publics), Action Logement, parce qu'il a signé une convention en ce sens avec le préfet de région.

⁶⁷ Demandeurs de logement exerçant une activité professionnelle qui ne peut être assurée en télétravail dans un secteur essentiel pour la continuité de la vie de la nation (L. 441-1 du CCH)

⁶⁸ Les quartiles sont calculés à partir des ressources déclarées par les demandeurs dans leur dossier SNE. Ils font l'objet d'un arrêté chaque année. Pour 2024, l'arrêté du 13 mai 2024 fixant le seuil de ressources des demandeurs de logement social du premier quartile mentionné à l'article L. 441-1 du code de la construction et de l'habitation établit le seuil à 11 615 € annuels pour l'Île-de-France.

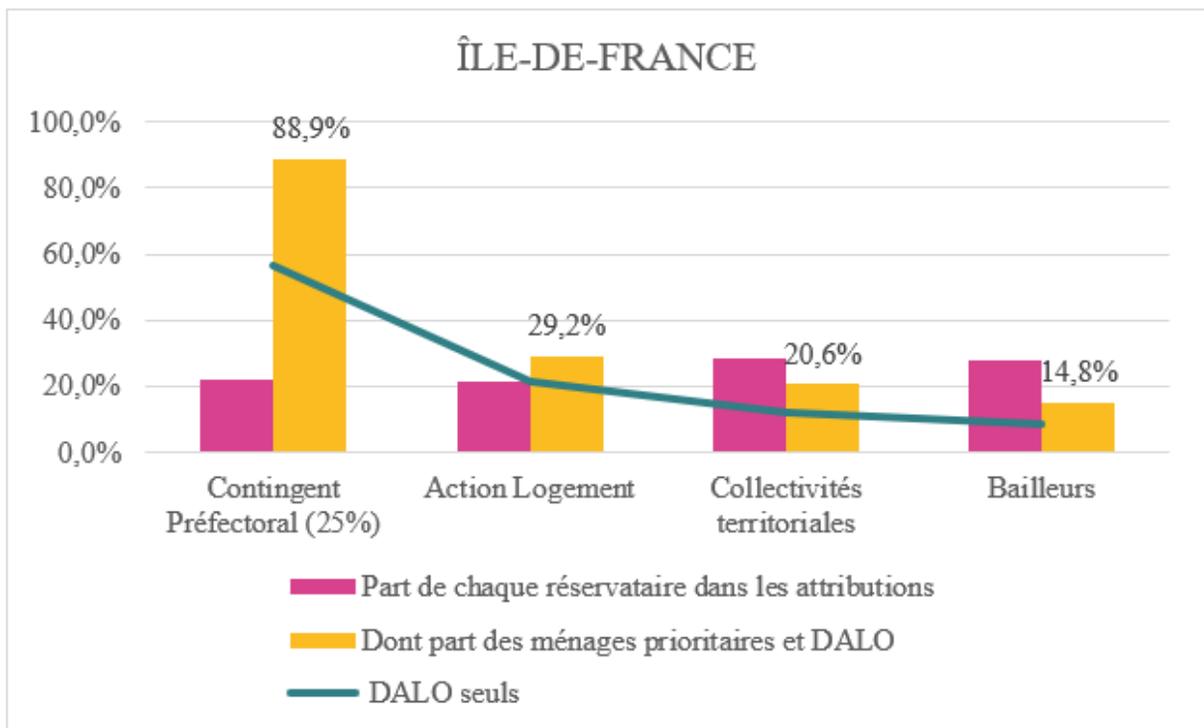
⁶⁹ Action logement gère paritairement la participation des employeurs à l'effort de construction (PEEC) versée par les entreprises assujetties afin d'accompagner les salariés dans leur mobilité résidentielle, favoriser la performance des entreprises et l'attractivité des territoires.

Action Logement compte, parmi les entreprises relevant du 1 % logement, de nombreux « travailleurs essentiels » dans le domaine de la santé, de l'alimentation, des transports et de la sécurité.

État et Action logement ont ainsi attribué 88,9 % et 29,2 % de leurs contingents respectifs aux DALO ou à défaut aux ménages prioritaires. Les deux tiers des ménages reconnus DALO sont des salariés ou des demandeurs d'emploi. Mais au titre du DALO, l'État reste, chaque année, condamné au versement d'astreintes aux ménages subissant un délai d'attente particulièrement long (39 M€ en 2023, 41 M€ prévus en 2024 pour la France entière⁷⁰).

En Île-de-France, comme l'illustre le graphique n° 19, ni les collectivités territoriales (20,6 %), ni les bailleurs sociaux (14,8 %) n'atteignent l'objectif légal de 25 % des ménages reconnus DALO ou des ménages prioritaires. Ainsi les bailleurs sociaux ont procédé à 17 623 attributions, dont seulement 2 615 à destination des ménages prioritaires, dont 1 510 DALO soit 12,2 %. Le détail pour chaque département se trouve en annexe n° 9.

Graphique n° 19 : Attributions aux ménages prioritaires



Source : CRC à partir du RPLS socle des attributions IDF par désignataire 2022

⁷⁰ Chiffres du programme 135 - urbanisme, territoires et amélioration de l'habitat, loi de finances 2024.

2.3.3 Des objectifs légaux d'attribution en dehors des quartiers prioritaires de la politique de la ville qui se heurtent parfois à la géographie du parc locatif social

L'Île-de-France compte 298 quartiers prioritaires en 2024 (annexe n° 6), dans lesquels se situent plus de 31 % des logements sociaux. Ce taux est variable selon les territoires, 18 % dans les Hauts-de-Seine et 62 % en Seine-Saint-Denis.

Au 1^{er} janvier 2024, 75 quartiers prioritaires sont répertoriés sur le département de la Seine-Saint-Denis (annexe n° 7), sur 40 communes, dont une large partie sur le territoire de **l'établissement public territorial « Plaine commune »** pour lequel le taux SRU moyen est de 51,21 %.

Dans certaines communes de Seine-Saint-Denis, les logements sociaux les moins chers se trouvent essentiellement en quartier prioritaire comme à **Clichy-sous-Bois** où 77 % de la population vit dans un quartier prioritaire. C'est le cas également à Créteil, où 30 % du parc de **Créteil Habitat SEMIC** est en quartier prioritaire. Pour ces territoires, la circulaire interministérielle du 18 décembre 2023, qui demande aux préfets, au titre de leurs contingents réservataires de logements sociaux, de ne plus attribuer de logements aux ménages DALO dans les quartiers prioritaires, s'apparente à une gageure.

A *contrario*, dans le département des Hauts-de-Seine (36 communes) seuls 19 quartiers sont répertoriés en 2024, la répartition des demandeurs du 1^{er} quartile de revenus pourrait, à première vue, y sembler plus aisée.

Dans les faits, on constate que le ratio d'attribution de logements situés en dehors des quartiers prioritaires à des demandeurs du 1^{er} quartile de revenus, ou à des ménages à reloger dans le cadre d'un projet de renouvellement urbain ANRU, est de 12,6 % en moyenne en Île-de-France. Par département, ce taux varie de 10,9 % dans les Hauts-de-Seine à 16,4 % en Seine-et-Marne. Au sein de la **MGP**, les taux varient de 8,5 % sur **Grand Paris Seine Ouest** à 18,9 % sur **Plaine Commune**. Moins le territoire a de quartiers prioritaires pour la politique de la ville, moins il loge les ménages modestes en dehors des quartiers sensibles. Ni la **MGP**, ni les établissements publics territoriaux n'ont renversé la ségrégation spatiale.

**Graphique n° 20 : Taux d'attribution hors QPV aux ménages demandeurs
 du 1er quartile de revenus y compris relogements ORCOD et ANRU**



Note de lecture du graphique : l'EPT Plaine Commune loge 18,9 % des ménages les plus modestes, attributaires d'un logement, en dehors des QPV.

Source : CRC à partir du socle demandes attributions au 1er janvier 2023.

La difficulté à loger au moins un quart des demandeurs les plus pauvres au sein du parc social situé en dehors des quartiers prioritaires renvoie également à deux questions. D'une part à celle de l'accompagnement social lorsqu'il s'agit de quitter son quartier, voire sa commune. D'autre part à la question du relogement dans le parc plus récent au loyer mécaniquement plus élevé. Dans ce contexte, la nouvelle politique de loyer, instaurée avec la loi « ELAN », devait permettre de rendre compatibles les loyers de logements neufs, situés hors des quartiers sensibles, avec les revenus des ménages les plus pauvres dans un objectif de mixité sociale. Elle n'est en réalité pas appliquée par les

bailleurs sociaux de l'échantillon (**Créteil Habitat SEMIC, Est Ensemble Habitat, Hauts-de-Seine Habitat**) qui l'estiment trop compliquée à mettre en œuvre et hasardeuse sur le plan financier.

La nouvelle politique des loyers

La nouvelle politique des loyers est un mode de gestion, facultatif, qui autorise les gestionnaires de logements sociaux à répartir différemment, à masse constante, les types de loyers et les plafonds de ressources des locataires (PLAI, PLUS, PLS), et à les mélanger au sein de chaque ensemble immobilier.

Elle cherchait à sortir de la mécanique du logement social, qui fait qu'un logement de plus de 40 ans est toujours moins cher (5-6 €/m²) qu'un PLAI neuf construit dans le parc diffus (8 €/m²). Même s'il est situé dans un quartier prioritaire, le taux d'effort qu'il demande conviendra mieux à un ménage très modeste. La nouvelle politique des loyers porte sur l'ensemble du patrimoine du bailleur social, mais les modifications des plafonds de ressources et de loyers peuvent ne concerner qu'une partie du parc. Elle peut être fixée au cahier des charges de gestion sociale d'une convention d'utilité sociale nouvellement négociée ou dans un avenant à une convention en cours. Elle ne s'applique qu'aux baux conclus après son entrée en vigueur (articles L. 441 1, L. 445 2 et L. 445-3 du code de la construction et de l'habitation).

La nouvelle politique des loyers facilite la mixité sociale dans les quartiers non prioritaires en rapprochant le prix des loyers des logements et le revenu des ménages les plus pauvres. Cette politique des loyers se traduit par une baisse des loyers, à la relocation, proposés à certains locataires entrants, sans modification des conventions APL. Peuvent bénéficier de ce dispositif, les nouveaux arrivants dans le parc social ainsi que les locataires du parc social dont les ressources sont inférieures à 80 % des plafonds de ressources retenus pour le PLAI auxquels un nouveau logement est attribué du fait d'une sous occupation de leur logement ou du départ d'un logement adapté.

CONCLUSION INTERMÉDIAIRE

En matière d'attribution, les objectifs légaux, conçus pour favoriser la mixité sociale, se heurtent parfois à la géographie d'implantation des logements majoritairement situés en quartier prioritaire. On constate que le ratio d'attribution de logements situés en dehors des QPV à des demandeurs du 1^{er} quartile de revenus est de 12,6 % en moyenne en Île-de-France, quand la loi demande 25 %. Par département, ce taux varie de 10,9 % dans les Hauts-de-Seine à 16,4 % en Seine-et-Marne. Sur le territoire de la MGP, les taux varient de 8,5 % dans Grand Paris Seine Ouest à 18,9 % dans Plaine Commune. Moins le territoire a de quartier prioritaire, moins il loge les ménages modestes en dehors des quartiers sensibles. Ni la MGP, ni les EPT n'ont renversé la ségrégation spatiale.

Les résultats des politiques menées en ordre dispersé ne permettent pas de satisfaire les besoins toujours plus nombreux et variés, la durée d'occupation dans le parc social s'accroît au détriment de la mobilité, alors que les acteurs ne mobilisent pas systématiquement les outils existants.

3 LES PISTES D'AMÉLIORATION

Afin de satisfaire aux multiples enjeux auxquels les acteurs franciliens du logement social ont à répondre, la mobilisation d'un certain nombre d'outils ou de dispositifs, majoritairement existants, permettrait d'en améliorer les résultats. À titre d'illustration, une large part de l'emprise des 327 sites fonciers nationaux potentiellement disponibles pour le logement (annexe n° 12), se situe en Île-de-France (annexe n° 13).

3.1 Mieux connaître la demande de logement social

3.1.1 Fiabiliser les données du SNE

Pour fiabiliser le SNE, les bases de données gagneraient à être décloisonnées et interopérables, par exemple, avec les systèmes d'information de la caisse nationale des allocations familiales ou de l'administration fiscale, ce qui est une demande récurrente des bailleurs pour connaître la situation du demandeur et calculer son taux d'effort. Pour le demandeur, cela simplifierait également les renseignements et les pièces justificatives (avis d'imposition ou de non imposition) qu'il doit fournir à l'appui de sa demande et mettre à jour chaque année. Les données seraient ainsi certifiées à la source.

Cette demande a déjà été formulée par la Cour des comptes dans son chapitre consacré à la numérisation de la demande de logement social dans le rapport public annuel de 2020⁷¹. Si des travaux avaient été lancés dans ce sens, dans le cadre du dispositif « Dites-le nous une seule fois » entre le GIP SNE et la DGFIP, ils n'ont pas encore abouti. Le projet de loi relatif au

développement de l'offre de logements abordables, déposé au Parlement en mai 2024, prévoyait la mise en œuvre effective de cet échange d'informations.

3.1.2 Déployer l'outil OTELO en Île-de-France

Le déploiement de l'outil à l'échelle de l'Île-de-France, devrait donner lieu à une campagne d'information afin de mobiliser l'ensemble des acteurs locaux sur l'aide décisionnelle qu'il peut apporter en matière de programmation de production de logements et de projection afin de faciliter la mixité sociale sur un même territoire et résorber le mal-logement.

3.2 Mieux coordonner et mobiliser les acteurs pour faciliter les opérations de logements sociaux

3.2.1 Mieux mobiliser l'EPFIF

La chambre régionale des comptes avait constaté en 2022⁷², que l'EPFIF disposait, fin 2020, de plus de 40 M€ d'un fonds de minoration non encore employé au titre des pénalités SRU perçues les années précédentes. L'établissement indiquait que ce fonds était désormais pleinement utilisé, pour permettre une accélération du nombre de logements sociaux dans les communes carencées. De fait, le montant dépensé a été de 20,2 M€ en 2021, de près de 21 M€ en 2022, ce qui a contribué à la production de 1 500 LLS, dont 45 % financés en PLAI.

Mais au-delà de l'utilisation de ce fonds, qui permet de réduire le coût du foncier dans les opérations de logements, l'EPFIF a souvent des conventions de portage foncier avec les communes carencées. Ainsi à **Saint-Cloud**, il a acquis plus de 27 M€ de foncier, pour le compte de

⁷¹ Cour des comptes, Tome II – La numérisation de la demande de logement social, rapport public annuel, février 2020.

la commune, depuis 2006, mais aucun logement social n'est encore livré à ce jour. À **Maisons-Laffitte**, depuis 10 ans, il porte pour 16,7 M€ de foncier. Il a revendu pour 1,5 M€ (après déduction d'une minoration de 500 000 €) une parcelle permettant de construire 38 logements.

Parfois, inversement, les projets sont aboutis et les cessions interviennent rapidement : ainsi au **Perreux**, avec l'accord de la commune, l'**EPFIF** a vendu du foncier à des bailleurs sociaux, entre 2017 et 2020, pour un total de 12 M€. Mais il a porté ce foncier parfois pendant un an et utilisé son fonds de minoration, à hauteur de 1,7 M€ pour diminuer le poids du foncier dans les coûts des opérations. Cette décote foncière est financée par l'EPFIF et la commune évite une surcharge foncière.

L'EPFIF, financé par la taxe spéciale d'équipement et par les prélèvements sur les communes carencées, connaît les gisements fonciers, matière première indispensable aux projets de logements. Il pourrait ainsi devenir signataire des contrats de mixité sociale signés entre l'État et la commune. En effet, la commune doit présenter à l'État les projets qui permettront d'atteindre les objectifs du contrat. L'EPFIF serait mieux associé aux projets de construction et assurerait les obligations de rattrapage des communes déficitaires.

Cette implication supplémentaire de l'EPFIF serait conforme à la recommandation de performance formulée par la chambre lors du contrôle de cet organisme. En effet, par le biais du contrat de mixité sociale, l'EPFIF serait en mesure de renforcer ses incitations

au respect d'objectifs qualitatifs, environnementaux et de production de logements, notamment sociaux, en contrepartie de l'aide et du financement qu'il apporte.

3.2.2 Favoriser l'implantation des logements sociaux dans les quartiers de gare du Grand Paris Express⁷³

Dans le périmètre des 68 gares du Grand Paris Express (GPE), un million de m² de surface de plancher sont destinés à être valorisés et revendus. Pour 60 % d'entre eux, ils deviendront des logements, dans des programmes vendus à prix fixe à des promoteurs et bailleurs sociaux.

⁷² Chambre régionale des comptes Île-de-France, Établissement public foncier d'Île-de-France (EPFIF), rapport d'observations définitives, décembre 2022.

⁷³ Le Grand Paris Express est le nouveau métro qui reliera les principaux lieux de vie et d'activité en banlieue sans passer par Paris. Ce chantier est mené par la Société des grands projets (SGP).

L'exemple des transformations du parc locatif social de Hauts-de-Seine Habitat

L'OPH dispose d'un parc locatif plutôt bien situé au regard de l'offre de transports et d'emplois, à proximité d'importantes zones d'activités (La Défense, Issy-les-Moulineaux, Gennevilliers). L'OPH travaille à la recherche de foncier près des gares du Grand Paris Express mais souligne les fortes tensions. Il souhaite accentuer, à la demande du département, l'offre destinée aux travailleurs clés. Il dispose de résidences proches des futures stations de métro et de tramway représentant 9 616 logements :

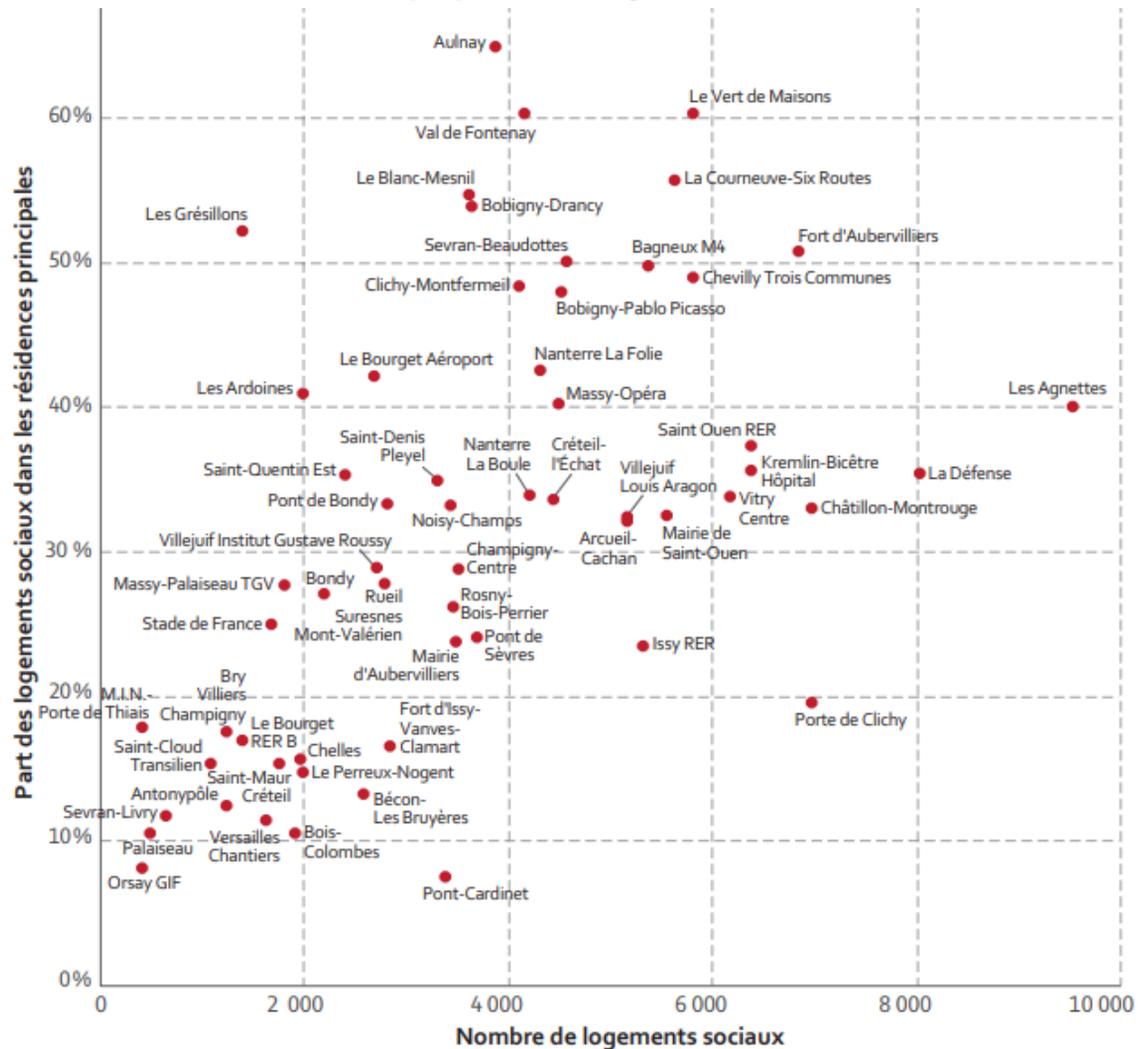
- Ligne 15, 40 résidences soit 1 785 logements répartis sur huit communes ;
- Ligne 4, 2 résidences soit 355 logements situés à Bagneux et Clamart ;
- Ligne T10, 25 résidences, 7 476 logements tous situés au Plessis-Robinson.

Le fait pour l'OPH de disposer de résidences bien desservies est un atout. Mais les programmes de densification dans les communes de petite couronne proches de gares ou futures gares, qui ont aujourd'hui des taux entre 30 et 40 % de logements sociaux, favorisent plutôt la gentrification de ces communes, avec un volume global important de logements privés autour des moyens de transports. Le déploiement d'une nouvelle offre de logements sociaux à proximité des réseaux de transport est peu ou pas prévu.

On peut citer quelques exemples dans les programmes de construction suivants :

- quartier « des Paradis » à Fontenay-aux-Roses : démolition/reconstruction de 833 logements sociaux et construction de 650 logements privés ;
- quartier « Ledoux/Architectes » au Plessis-Robinson : démolition/reconstruction de 486 logements sociaux et 1 420 logements privés ;
- quartier « Abbé Grégoire/Montesquieu » à Bagneux : 289 logements sociaux réhabilités ou démolis, 241 réhabilités ou reconstruits, 59 logements locatifs intermédiaires et 136 logements en accession privée.

Carte n° 5 : Positionnement des 68 quartiers de gare en fonction du nombre et de la proportion de logements sociaux



Source : APUR, observatoire des quartiers de gare, 2017

Ces disponibilités foncières constituent une occasion à saisir pour contribuer à une meilleure adéquation entre l'offre et la demande de logements sociaux, notamment autour des gares de la ligne 15 sud et ouest pour loger, dans la petite couronne, les travailleurs essentiels, aux emplois non télétravaillables.

3.2.3 Améliorer les fonds propres des bailleurs

Pour les OPH, le recours à des titres participatifs peut leur permettre

d'obtenir un effet levier sur leur capacité à investir. Ils sont considérés comme des fonds propres et deviennent un moyen de financement, au même titre que les subventions et les emprunts.

Depuis sa création en 1983, ce dispositif permet aux établissements publics de lever des fonds auprès d'investisseurs institutionnels. Il a été rendu accessible aux OPH par la loi « ELAN ».

Les OPH peuvent ainsi lever des fonds, principalement auprès de la Caisse des

dépôts et consignations et d'Action Logement, comme c'est le cas pour l'**OPH Est Ensemble Habitat**, mais aussi auprès de leur organisme de rattachement, le département dans le cas de **Hauts-de-Seine Habitat**, à des conditions financières avantageuses (rémunération annuelle maximum à 1,9 % après 16 ans contre 5 % habituellement) et des procédures simplifiées (évaluation des besoins, contrat d'émission entre l'émetteur et le souscripteur, délibération du conseil d'administration de l'OPH, signature de l'accord). Aucune garantie n'est demandée à la collectivité de rattachement. Les titres participatifs constituent des créances de dernier rang en cas de liquidation.

Le souscripteur dispose uniquement d'un droit d'information annuel sur la situation financière de l'organisme (rapport du commissaire aux comptes basé sur les comptes annuels certifiés), mais d'aucun pouvoir. Les souscripteurs doivent conserver ces titres pendant un minimum de sept ans, puis l'OPH décide des modalités de remboursement, sans limite de temps ni de montant. Ce dispositif a notamment vocation à inciter les bailleurs à vendre des logements, le produit dégagé par la vente leur permettant de rembourser les titres participatifs.

3.3 Fluidifier l'attribution des logements

3.3.1 S'accorder sur une politique de peuplement « à la cage d'escalier » voire « au palier »

Les maires comme les bailleurs considèrent qu'une politique de peuplement réussie, surtout lors de la

première attribution dans un programme neuf, doit être menée de la manière la plus fine possible. Aujourd'hui chaque organisme bailleur dispose d'une Caleol composée du maire ou son représentant, du président de l'intercommunalité, du préfet et de six membres représentant l'organisme. Le maire dispose d'une voix prépondérante en cas d'égalité des voix.

Les maires éprouvent parfois des difficultés à donner une place à l'établissement public territorial dans la Caleol : par exemple, la composition de la Caleol de la **SAEM Noisy-le-Sec Habitat** n'a été régularisée qu'en 2022, suite aux remarques de la chambre, alors que depuis 2017, aucune voix délibérative n'avait été donnée au président de l'établissement public territorial « Est ensemble », ou à son représentant⁷⁴, pour l'attribution des logements.

Il est difficile d'objectiver le parcours d'accès du demandeur de logement. Le travail d'instruction réalisé en amont de la Caleol, après l'enregistrement initial de la demande dans le logiciel, reste relativement opaque. On peut citer l'exemple du « reste-à-vivre », qui n'est défini par aucun texte⁷⁵ et n'est pas une exigence légale. Il est loin d'être harmonisé entre les bailleurs, variant entre 15 € par jour et par personne à **Hauts-de-Seine Habitat**, 12 € à **Créteil Habitat SEMIC**, 11 € à Paris et 10 € à **Est Ensemble Habitat**. C'est un critère officieux pour mesurer la solvabilité présumée des ménages, mais qui participe à la sélection des futurs locataires.

⁷⁴ Article R. 441-9 du CCH.

⁷⁵ Le seul critère défini réglementairement (article R. 441-3-1 du CCH) est le taux d'effort, dont la méthode de calcul est fixée par l'arrêté du 10 mars 2011 – NOR : DEVL1101563A. Toutefois, aucun taux maximum n'a été fixé. Le Défenseur des droits fait état d'un taux « communément admis par les bailleurs sociaux » de 30 %. À Est Ensemble Habitat, le règlement intérieur des Caleol prévoit un taux plafond de 35 %, comme à Créteil Habitat SEMIC.

En outre, dans le processus d'attribution, les maires estiment qu'ils pèsent peu à côté du contingent de réservation de l'État, destiné aux demandeurs DALO. Ils ont réclamé une réévaluation de leur place. Les multiples priorités, DALO, logement d'abord, ménages prioritaires, relogements ANRU, se concurrencent entre elles.

C'est pourquoi, depuis 2023, plusieurs textes visent à conforter la place du maire dans l'attribution des logements sociaux. La circulaire interministérielle du 18 décembre 2023⁷⁶ propose aux préfets de déléguer aux maires la gestion de leur contingent. En 2024, un projet de loi sur le logement abordable, reprenant une proposition de loi sénatoriale, suggérait de donner au maire la présidence de toutes les Caleol sur le territoire de la commune et la primo-attribution des logements neufs construits. Proposition que l'on retrouvait également dans le rapport remis par M. Woerth au Président de la République en mai 2024 « *Décentralisation : le temps de la confiance* » consacrant le rôle du maire comme « premier mètre » de l'action publique.

Ces propositions sont à rebours de toutes les lois sur le logement, qui ont voulu que la politique d'attribution des logements sociaux soit menée à l'échelle de l'intercommunalité.

3.3.2 Soutenir les intercommunalités pour la mise en place de la cotation à l'échelle intercommunale et la gestion des attributions

La compétence intercommunale dans le logement a été engagée il y a plus de 25 ans (PLH intercommunaux dans les lois

« Voynet » et « Chevènement » de 1999) et renforcée depuis 2017 (loi égalité et citoyenneté, loi « ELAN », loi « 3DS » instituant les autorités organisatrices de l'habitat).

Conformément à la loi égalité et citoyenneté du 27 janvier 2017, les intercommunalités devaient définir une stratégie de gestion de la demande et des attributions, conclure des conventions intercommunales d'attribution et se doter d'un outil de cotation. La cotation de la demande définit les critères d'attribution et leur pondération afin d'attribuer une note à chaque demande. Ainsi chaque ménage doit connaître, de façon transparente, le positionnement de sa demande par rapport aux autres et le délai d'attente moyen.

Les intercommunalités ont défini, plus ou moins rapidement, leur stratégie de gestion de la demande et des attributions, en lien avec les services de l'État. En 2024, sur les 39 intercommunalités concernées en Île-de-France, seuls 16 ont établi leur plan partenarial de gestion de la demande, et 14 parmi elles disposent d'une cotation opérationnelle.

La loi « 3DS » prévoit que les résidences à enjeu prioritaire de mixité sociale (article L. 441 1-6 du code de la construction et de l'habitation) peuvent être identifiées pour y prioriser les candidatures les moins fragiles et ne pas cumuler les difficultés économiques et sociales. La Caleol pourra ainsi refuser des dossiers sans que ce soit un casus belli avec les services préfectoraux. Les conditions d'occupation de ces résidences doivent être établies selon des critères définis par décret en Conseil d'État. Mais, au regard

⁷⁶ Circulaire du 18 décembre 2023 relative à la mixité sociale dans les quartiers prioritaires de la politique de la ville des ministres délégués auprès du ministre de la transition écologique et de la cohésion des territoires, chargé du logement, et secrétaire d'État auprès du ministre de l'intérieur et des outre-mer, chargée de la citoyenneté, et auprès du ministre de l'intérieur et des outre-mer et du ministre de la transition écologique et de la cohésion des territoires, chargée de la ville.

de l'impact juridique de cet article, et du risque d'une discrimination de droit⁷⁷, le décret censé en préciser les contours est toujours en attente.

Certaines intercommunalités ont adopté leur système de cotation dès 2021 (**les communautés d'agglomération « Saint-Germain Boucle de Seine » et « Marne et Gondoire »**) ou 2022 (**l'établissement public territorial « Boucle nord de Seine »**). L'établissement public territorial « Est Ensemble » a adopté sa cotation en avril 2024, elle favorise le lien avec le territoire et comprend une grille destinée aux primo-locataires où les publics cibles sont les demandeurs des deux premiers quartiles et les familles. L'autre grille, dédiée aux demandes de mutations, entend favoriser la mobilité des seniors en cas de sous occupation, ce qui est conforme à la nécessité d'accroître la mobilité dans le parc social.

Le dispositif de cotation en vigueur à **la Communauté d'agglomération « Saint-Germain Boucle de Seine »** comprend cinq catégories de critères : informations générales, composition du foyer, situation professionnelle, situation actuelle, malus. Les critères comptabilisant le plus de points (20 points) sont : situation de handicap, personnes victimes de viol ou d'agression sexuelle à leur domicile ou à ses abords, violences au sein du couple ou menaces de mariage forcé, personnes dépourvues de logement et d'hébergement. Les critères comptabilisant le moins de points (3 points) sont : habite ou travaille sur la communauté d'agglomération, personnes en attente d'un relogement ANRU ou ORCOD.

Mais la cotation est devenue aussi un outil de gestion de la pénurie, en accordant des points en fonction de l'ancienneté de la demande, ou en les enlevant si le logement proposé est refusé. Ainsi, **la Communauté d'agglomération « Saint-Germain Boucle de Seine »** a défini deux critères de priorités locaux :

- la situation « *Poulidor* » : les ménages positionnés en deuxième rang lors de l'attribution d'un logement obtiennent 5 points puis 9 points ;
- à partir du troisième refus du demandeur : moins 10 points.

L'EPT Est Ensemble accorde jusqu'à 15 points supplémentaires en cas d'ancienneté de la demande. Mais la définition de la notion de « *travailleurs essentiels* », pour les prendre en compte dans les demandes de logement, est encore en cours dans nombre d'intercommunalités.

Quant à la gestion en flux des candidats au logement, présentés par les organismes réservataires (État, collectivités, Action Logement) sur leurs quotas, repoussée plusieurs fois depuis 2018, son application a été fixée au 1^{er} janvier 2024, par la loi « 3DS » pour effet en 2025. Le passage à la gestion en flux, qui a pu rebuter les maires et leur faire éprouver le sentiment d'une nouvelle dépossession, vise au contraire à mieux orienter les logements libres vers le réservataire le plus pertinent pour chaque logement qui se libère, et non plus uniquement vers son réservataire d'origine, cassant ainsi les anciens schémas de peuplement et les conflits entre bailleurs et réservataires, lors de l'attribution des logements neufs.

⁷⁷ L'article L. 225-1 du code pénal mentionne la prise en compte de la vulnérabilité économique parmi les éléments constituant une discrimination.

Lors de la préparation du passage en flux, les réservataires ont procédé à un état des lieux et inventaire de leurs droits de réservation en stock, pour les convertir en flux, et savent parfaitement combien de logements leur reviennent chaque année. Un bilan dressé en fin d'année leur suffira. Les services de l'État concentreraient leurs efforts sur les instructions et délivrances de permis de construire dans les communes carencées. Dans les six communes concernées, cette reprise par l'Etat des permis de construire a produit des effets (cf. partie 2.2). Comme elle mobilise des moyens humains et techniques importants, il serait souhaitable de déléguer aux intercommunalités l'instruction des dossiers de réservation du contingent préfectoral pour les centaines de Caleol

qui se tiennent chaque année en Île-de-France. La circulaire interministérielle du 18 décembre 2023 proposait déjà aux préfets de déléguer la gestion de leurs contingents aux intercommunalités ou aux maires.

La délégation, par l'État, des aides financières et des agréments de logements sociaux aux intercommunalités - voire leur transfert si une décentralisation de la politique du logement revenait à l'ordre du jour - pourrait parachever leur compétence logement. Les autorités organisatrices de l'habitat prendraient leur place, en écho aux autorités organisatrices de la mobilité, qui l'ont prise, dans le domaine des transports, depuis 1982.

Les autorités organisatrices de l'habitat (AOH)

La loi « 3DS » du 21 février 2022 a créé le statut d'autorité organisatrice de l'habitat. Les intercommunalités, seules collectivités pouvant solliciter ce statut, peuvent alors définir leur politique de construction, flécher les nouveaux logements dans les communes déficitaires SRU, piloter les attributions. Elles doivent remplir quatre conditions cumulatives :

- avoir un PLUi ;
- avoir un PLH exécutoire ;
- avoir une convention intercommunale d'attribution ;
- être délégataire des aides à la pierre.

En 2024, 16 intercommunalités remplissent les conditions et six d'entre elles ont obtenu le statut d'AOH au niveau national.

Aucune intercommunalité en Île-de-France ne remplit, à ce jour, les prérequis. Dans le périmètre de la MGP, l'absence de PMHH bloque toute évolution. Une avancée, pour sortir de l'impasse, serait de donner la compétence aux établissements publics territoriaux en matière de programme local pour l'habitat, comme l'avaient les communautés d'agglomération avant 2015. Mais ce serait aussi acter l'échec de la MGP à définir et coordonner les politiques en faveur du logement.

3.4 Accroître une gestion active du parc social

Les PLAI et les PLUS sont occupés durablement par les locataires qui ne peuvent se loger ailleurs. Les PLS remplissent leur fonction, pour les ménages de la fourchette haute des plafonds HLM, ils constituent une étape et non une occupation durable du logement. À Créteil le taux de rotation est de 25 % dans les PLS, quand il est de 5 % dans les PLUS. De la même manière, **l'OPH Hauts-de-Seine Habitat** constate une moindre rotation dans les logements dits très sociaux qui représentent 73 % de l'offre disponible alors qu'ils représentent 84 % du stock global.

3.4.1 Réévaluer l'occupation locative tous les trois ans

La loi « ELAN » a confié aux Caleol la réévaluation de l'occupation locative tous les trois ans. Dans les zones géographiques se caractérisant par un déséquilibre important entre l'offre et la demande (zones tendues A bis, A et B1), le bailleur social doit ainsi examiner les conditions d'occupation des logements tous les trois ans à compter de la date de signature du contrat de location. La Caleol doit alors se prononcer sur les dossiers des locataires qui se trouvent dans l'une des situations suivantes : suroccupation, sous occupation, dépassement du plafond de ressources, besoin d'un logement adapté au handicap ou à l'inverse disparition de ce besoin. Elle doit émettre un avis, avec lequel le bailleur proposera au locataire un logement plus adapté à ses besoins, ou l'orientera vers le locatif intermédiaire ou l'accession pour accroître ainsi la rotation du parc locatif social. Le dépassement

de 150 % des plafonds de ressources PLS durant deux années consécutives en zone tendue fait perdre au locataire son droit au maintien dans les lieux.

Depuis 2019, certains bailleurs sociaux n'ont toujours pas mis en place cette obligation de réexamen, prévue par l'article L. 442-5-2 du code de la construction et de l'habitation, mais dont le non-respect n'est pas sanctionné. Tel est le cas de **Hauts-de-Seine Habitat** et d'**Est Ensemble Habitat**, qui mettent en avant la nécessité d'un fort accompagnement social des ménages en parallèle.

Quel que soit le parcours vers la mobilité, un accompagnement tout au long du parcours locatif (demande, attribution, vie locative) semble apporter une réelle plus-value et contribuer à la résorption d'incidents divers. À **Montfermeil**, l'accompagnement repose sur une forte interaction avec de multiples partenaires : bailleurs sociaux, gardiens d'immeubles, associations, maison de l'habitat intercommunale (MHAB) et sur la volonté de faire perdurer un équilibre issu de la gestion du renouvellement urbain de la résidence des Bosquets - quartier du Plateau et d'étendre la gestion urbaine et sociale de proximité à l'ensemble des quartiers. La maison de l'habitat remplit cette mission sur le quartier du Plateau.

3.4.2 Exploiter les enquêtes sur l'occupation du parc locatif social et appliquer les surloyers

Les articles L. 441-3 à L. 441-15 du code de la construction et de l'habitation définissent le mécanisme du supplément

de loyer de solidarité. Les locataires dont les ressources ont changé en cours de bail et excèdent d'au moins 20 % les plafonds d'attribution doivent s'acquitter d'un surloyer. Ce dispositif existe depuis 1958 et a été renforcé par la loi égalité et citoyenneté de 2017. Le dernier bilan de l'enquête sur l'occupation du parc locatif social⁷⁸ montre que de 4 % à 6,2 % des ménages locataires en Île-de-France sont assujettis à un surloyer (plus la zone est tendue, plus le pourcentage augmente et le montant du surloyer également).

Le surloyer moyen est de 277 € en zone A-bis (Paris et communes limitrophes). Il est de 100 € en zone A. Le total cumulé du loyer et du surloyer est légalement plafonné à 30 % des ressources du locataire, 12 % des locataires à Paris se trouvent dans ce cas de figure (revenus à partir du 8^{ème} décile). Il est censé avoir un effet incitatif pour quitter le parc social et libérer ainsi le logement. Il ne s'applique pas aux logements situés en quartier prioritaire pour la politique de la ville, ni aux logements couverts par une exemption prévue dans le programme local pour l'habitat.

C'est le cas, par exemple, à Créteil, où l'exemption de surloyer couvre un périmètre de 500 mètres autour des quartiers prioritaires. Seuls 16 ménages, parmi les 8 400 de **Créteil Habitat SEMIC**, dépassent le plafond de ressources et s'acquittent d'un surloyer.

Pour augmenter la rotation des logements, les bailleurs tentent également d'inciter les ménages à échanger un logement devenu trop grand contre un plus petit, surtout si celui-ci a bénéficié de travaux d'adaptation au

vieillesse (douche, poignées). Ils disposent de quelques outils, destinés à encourager les locataires de logements sous-occupés à accepter un logement plus petit grâce à des contreparties financières : garantie d'absence de hausse du loyer, car le loyer d'un T3 récent est plus élevé que le loyer d'un T5 construit il y a 30 ans, prise en charge sous conditions de ressources de certains frais liés au déménagement.

La commune de **Montfermeil** adhère depuis 2019 au dispositif multi-bailleurs « *échanger habiter et protocole mutation* », créé en 2018 et coordonné par l'association professionnelle au service des organismes de logement social d'Île-de-France (AORIF). Une partie du dispositif est constitué d'une bourse d'échange de logements sociaux permettant aux locataires d'entrer en contact avec d'autres en vue d'un échange encadré. Une vingtaine de bailleurs sociaux sont partenaires de cette bourse d'échange de logements. Une autre partie du dispositif vise à élargir et fluidifier les perspectives de mobilité résidentielle inter bailleurs de ménages prioritaires en situation de handicap, de vieillissement, de sur ou de sous occupation, de mobilité professionnelle.

3.5 Intensifier la lutte contre l'habitat dégradé

Les outils de lutte contre l'habitat dégradé doivent être pleinement mobilisés. Depuis 2018, la SIFAE⁷⁹, créée pour lutter contre la division pavillonnaire, a développé un partenariat avec dix communes et deux établissements publics territoriaux : Aulnay-sous-Bois, **Clichy-sous-Bois**, **Montfermeil**, Livry-Gargan, **Saint-**

⁷⁸ Ministère chargé de la ville et du logement, Synthèse de l'occupation du parc locatif social, exploitation de l'enquête nationale réalisée en 2020, direction de l'habitat, de l'urbanisme et des paysages, septembre 2022.

⁷⁹ SIFAE : Société Immobilière et Foncière Action logement EPFIF est une filiale de l'EPFIF et d'Action Logement Immobilier.

Denis, Aubervilliers, Pierrefitte-sur-Seine, Garges-lès-Gonesse, Goussainville, Argenteuil et les établissements publics territoriaux « Grand Paris Grand Est » et « **Plaine Commune** ». Cette intervention s'est traduite par l'acquisition de 50 pavillons.

La loi n° 2024-322 du 9 avril 2024, visant à l'accélération et à la simplification de la rénovation de l'habitat dégradé et des grandes opérations d'aménagement, met en place de nouvelles mesures. Outre le durcissement des peines encourues par les marchands de sommeil, plusieurs mesures intéressent directement les communes et les établissements publics de coopération intercommunale. Ces acteurs locaux doivent notamment se saisir des adaptations ou dispositifs suivants : permis de louer, expropriation, constructions temporaires, diagnostics structurels au sein de zone comportant une part importante d'habitat dégradé ou âgé.

D'après la loi de 2024 précitée, au titre du permis de louer, les établissements publics de coopération intercommunale peuvent désormais, par délibération, déléguer aux communes membres la mise en place de ce permis et le suivi des autorisations, sans que cette délégation ne soit conditionnée à l'existence d'un programme local pour l'habitat, ni établie sur la durée de ce dernier. L'intercommunalité, ou la commune compétente pour étudier les demandes d'autorisation préalable de mise en location, disposent d'un mois pour notifier leur décision, contre quinze jours auparavant, le défaut de réponse valant autorisation.

Est également instauré un droit de visite encadré du président de l'intercommunalité compétente en matière d'habitat ou du maire pour procéder, dans un délai d'un mois à compter de la demande de permis de louer, à "*toutes visites qui [leurs] paraissent utiles pour examiner le logement*". Le maire de la commune est compétent pour ordonner le paiement d'une amende lorsqu'une personne met en location un logement sans remplir les obligations de déclaration, et après l'avoir informé des possibilités de présenter ses observations dans un délai déterminé. Le produit de l'amende, qui peut aller jusqu'à 5 000 euros, est intégralement versé à la commune ou à l'établissement public de coopération intercommunale concerné. Pendant une durée de cinq ans, les collectivités pourront expérimenter, dans les secteurs soumis à cette autorisation, le rejet de demandes en vue d'une colocation à baux multiples, lorsque les caractéristiques du logement ne permettent pas de garantir des conditions de vie digne. Le refus doit être motivé, en précisant la nature des mesures, travaux ou aménagements permettant de satisfaire aux exigences précitées.

Plusieurs intercommunalités ont mis en place le permis de louer (autorisation préalable de mise en location et une déclaration de mise en location⁸⁰). Le bilan est d'une efficacité relative, son application réelle nécessite des moyens humains. Au sein de l'établissement public territorial « Grand Paris Grand Est », à **Clichy-sous-Bois**, près de 300 demandes sont comptabilisées sur la période 2019/2022, donnant lieu à environ 25 % de prescriptions, peu de refus et aucune

⁸⁰ Fin 2022, le permis de louer est en vigueur sur une centaine de communes en Île-de-France, sur un total de 550 en France.

amende alors qu'à **Montfermeil**, sur près de 1 000 demandes, de 2018 à 2023, 60 % ont donné lieu à prescription et six se sont soldées par des amendes.

La communauté d'agglomération Marne-et-Gondoire a aussi instauré le permis de louer le 1^{er} juin 2019, 583 demandes ont été traitées en 2023, dont 23 refus⁸¹. Le dispositif donne aux communes la possibilité d'appliquer aux contrevenants des sanctions financières, théoriques jusqu'à présent, puisqu'aucune sanction n'est possible tant que le PLH n'est pas exécutoire. De même **la communauté d'agglomération Roissy Pays de France** a mis en place le permis de louer dans 10 des 42 communes membres, sur 1 100 demandes, 40 % ont fait l'objet de prescriptions ou refus. La communauté d'agglomération Paris Vallée de la Marne a instauré le permis de louer en 2020 sur la commune de **Champs-sur-Marne**, qui déplore l'absence de sanction effective par l'État.

Une nouvelle procédure d'expropriation est instaurée pour les cas de péril ou d'insalubrité remédiables. Les maires peuvent autoriser les constructions temporaires et démontables pour reloger, durant deux ans maximum, les occupants évacués à titre définitif dans le cadre des opérations de traitement de l'habitat dégradé ou insalubre ou de renouvellement urbain.

Les communes peuvent définir, notamment dans le périmètre de zones concernées par une proportion importante d'habitat dégradé ou d'habitat ancien, des secteurs dans lesquels tout bâtiment d'habitation collectif de plus de quinze ans est

soumis à la réalisation d'un diagnostic structurel. Réalisés tous les dix ans, ces diagnostics devront notamment signaler, le cas échéant, les désordres qui portent atteinte à la solidité du bâti.

3.6 Développer le parcours résidentiel des locataires

Plusieurs outils existent mais ils sont diversement mobilisés : la vente des logements à leurs occupants ou à d'autres locataires a été encouragée par la loi « ELAN », la location accession est, depuis 20 ans, restée confidentielle, le bail réel solidaire monte en puissance depuis 2022. Souvent, ces dispositifs recherchent un accroissement de la mixité sociale dans les territoires proches des quartiers prioritaires de la politique de la ville. **Créteil Habitat SEMIC** mobilise deux de ces outils.

3.6.1 L'accession sociale

Pour les ménages disposant de revenus moyens, mais insuffisants pour accéder à la propriété dans le parc privé en Île-de-France (5^{ème} et 6^{ème} déciles de revenus), quelques outils existent, tels que la vente HLM ou le prêt social de location-accession (PSLA).

La vente de logements HLM, autorisée à compter de dix ans après leur construction, a été encouragée par la loi « ELAN », à la fois pour permettre aux ménages une accession abordable et apporter aux bailleurs une augmentation ou reconstitution de leurs fonds propres, nécessaire à de nouveaux programmes de construction. Les cessions, qui devaient concerner 1 % du parc des bailleurs, se réalisent lentement, à l'unité. On compte environ 1 200 ventes par an en

⁸¹Source : rapport d'activité 2023 de la communauté d'agglomération de Marne et Gondoire.

Île-de-France (12 000 en France entière, tableau n° 2). Elles nécessitent la transformation de la résidence du bailleur en une copropriété, dans laquelle il devient généralement syndic.

Une politique de vente qui peine à se concrétiser à Hauts-de-Seine Habitat

Chaque année le conseil d'administration délibère sur une liste de biens à mettre en vente. La vente au locataire/occupant, ou à ses ayants droit, fait l'objet d'un abattement de 35 % par rapport à la valeur vénale libre. Entre 2019 et 2021, l'OPH a mis en commercialisation 3,75 % de son parc, soit 1 392 logements sociaux. Les ventes réalisées concernent 134 logements en trois ans (contre 73 de 2016 à 2018). Sur l'année 2021, les cessions d'immobilisations ont permis de dégager une plus value nette de 6,2 M€ qui a participé pour 27 % au bénéfice de l'office.

- Un accompagnement des locataires accédants

Les acquéreurs, en qualité d'anciens locataires sociaux, disposent d'une garantie de rachat durant 10 ans (article L. 443-15-8 du code de la construction et de l'habitation).

Enfin l'OPH propose aux locataires acquéreurs un crédit à taux zéro de 20 % du prix d'acquisition de 5 à 10 ans.

- L'impact de la loi climat résilience

En mars 2022, pour se conformer à la loi climat et résilience, le conseil d'administration a acté le retrait de la vente des logements vacants présentant une étiquette énergétique (DPE) supérieure à E en vue de leur mise en conformité et remise en location.

Ainsi, les ventes de l'OPH devaient lui permettre de reconstituer ses fonds propres pour financer une offre nouvelle, en construction ou en acquisition. Mais les enjeux de la transition énergétique risquent de le conduire à privilégier la réhabilitation de son parc locatif existant au détriment de la constitution d'une offre nouvelle.

L'accession abordable, avec le prêt social de location-accession (PSLA), était assez anecdotique depuis sa création en 2004, concernant moins de 70 000 logements en France pour toute la période. Elle repose sur le principe de la location-accession. Les opérations réalisées dans ce cadre comprennent deux phases.

Dans un premier temps, le ménage est locataire et paie une redevance, qui sert de test à sa capacité à faire face à un remboursement d'emprunt. Dans un second temps, il peut lever son option d'achat afin de devenir propriétaire de son logement, avec des conditions de rachat et de relogement par l'opérateur en cas d'imprévu. L'opération doit être agréée par l'État, l'opérateur, puis le ménage acquéreur, bénéficiant alors d'avantages fiscaux (taux de TVA réduit de 5,5 % et exonération de taxe foncière sur les propriétés bâties pendant 15 ans) ainsi que de conditions de financement avantageuses.

L'aide personnalisée au logement (APL) accession a été supprimée pour ce dispositif en 2018. Les barèmes plafonds de ressources ont été fortement réhaussés pour 2024 (89 000 € pour un couple avec deux enfants contre 59 000 € en 2020).

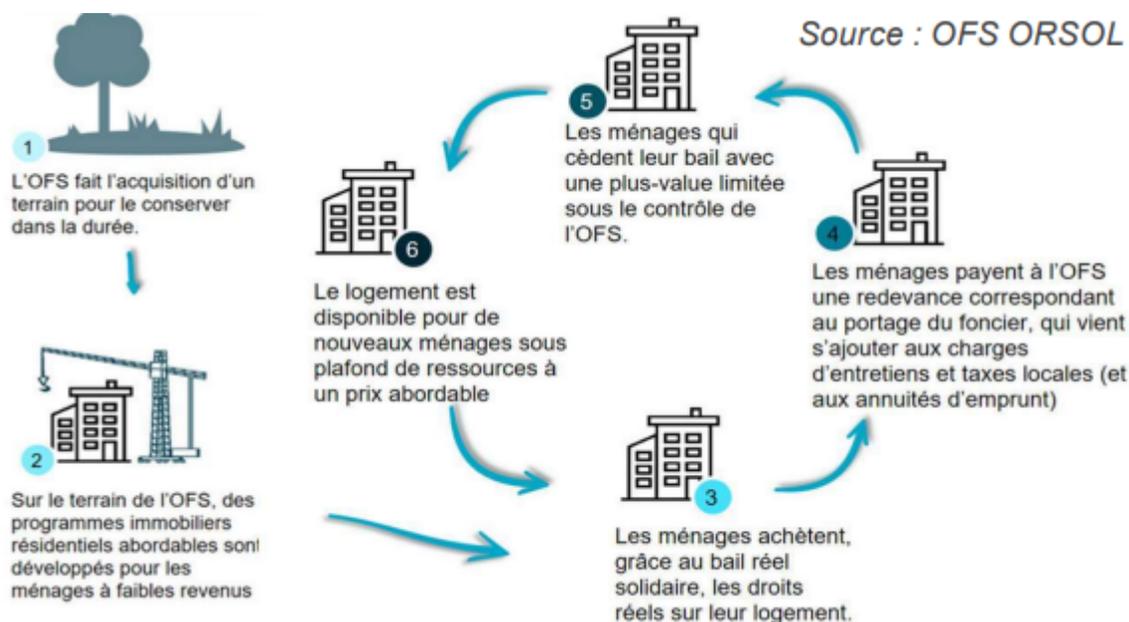
Des opérations ont été montées, pour quelques dizaines de logements, par des bailleurs sociaux, comme **Créteil Habitat SEMIC**. Mais les programmes se vendent difficilement, les locataires restent dans le parc social (où ils perçoivent l'APL

location), Les bailleurs estiment qu'il s'agit d'un outil délicat, qui doit être suivi par eux pour écarter le spectre d'une copropriété dégradée, si les revenus des acquéreurs se dégradent dans le temps.

3.6.2 Le bail réel solidaire

Le risque semble moindre avec le bail réel solidaire. En effet, les lois « ALUR » puis « ELAN » ont instauré ce nouvel outil, lui aussi d'accession sociale à la propriété. Il dissocie l'achat des murs de l'achat du terrain ; l'acheteur devient propriétaire de son logement et le terrain reste la propriété d'un office foncier solidaire (OFS). Le logement construit par l'opérateur bénéficie là encore d'avantages fiscaux (TVA à 5,5 % et exonération de taxe foncière sur les propriétés bâties pendant 30 ans). Il est acheté par un accédant sous condition de ressources. L'achat du logement coûte de 30 % à 50 % moins cher qu'un achat classique. L'acheteur s'acquitte d'une redevance mensuelle pour le terrain auprès de l'OFS. Le prix de revente du logement à de futurs acquéreurs est encadré.

Graphique n° 21 : Montage d'une opération en bail réel solidaire



Source : école d'urbanisme de Paris, master développement et territoires 2023-2024

Il est expérimenté par **Est Ensemble Habitat** à Montreuil, dans une opération qui cherche à la fois à libérer des logements locatifs sociaux et à retirer le terrain du marché spéculatif pour limiter la gentrification de la commune.

Comme pour le PSLA, les plafonds de ressources pour y être éligible ont été augmentés au 1^{er} janvier 2024. Tout au long de sa durée de vie, le logement restera à vocation sociale, il ne sera jamais revendu au prix du marché immobilier privé. L'acheteur se constitue un patrimoine qu'il pourra revendre, et la collectivité ne perdra pas de logement social sur son territoire, à la différence des logements en usufruit locatif social⁸², qui sortent du calcul du taux SRU de logement social 5 ou 10 ans après leur vente, alors que communes et intercommunalités ont

souvent subventionné leur construction. Le bail réel solidaire, actuellement assimilé à du PLS dans le décompte SRU, constitue aussi une opportunité pour les communes qui peinent à atteindre le taux légal de logements sociaux sur leur territoire.

⁸² L'usufruit locatif social (ULS) consiste en un démembrement temporaire du droit de propriété : la nue propriété appartient à un investisseur privé, l'usufruit est acquis par un bailleur social, qui bénéficie des prêts aidés de l'État (PLA), et ouvre droit à l'APL pour le locataire, pour une durée minimale de 15 ans. Les logements sont alors comptés dans les logements sociaux de la commune d'implantation, mais cessent de l'être à l'issue de la période.

CONCLUSION INTERMÉDIAIRE

Fiabiliser les données de connaissance de la demande, déployer les bons outils, fluidifier l'attribution des logements, accroître la gestion active du parc social..., les dispositifs et outils à la disposition des acteurs existent bien souvent et doivent être mobilisés à bon escient avec une meilleure coordination des acteurs de la politique du logement.

En Île-de-France, les intercommunalités peinent à s'emparer de la compétence logement, alors que les enjeux de mixité sociale, d'équilibre de peuplement se jouent au-delà du seul échelon communal et souvent au-delà d'un seul bailleur. Pour loger ou reloger une famille, en commission d'attribution des logements et d'examen de l'occupation des logements (Caleol), c'est l'échelon intercommunal, voire inter-bailleurs, qui est le plus pertinent. Les programmes de relogement de l'agence nationale de la rénovation urbaine (ANRU) s'inscrivent dans cette perspective.

Des efforts sont menés pour résorber l'habitat indigne et les copropriétés dégradées (à travers les programmes de l'ANRU et les opérations de l'EPFIF), mais s'ils transforment et améliorent durablement les logements, ils n'augmentent pas l'offre totale du parc de logements.

Enfin, pour fluidifier la rotation des logements, et dégager des marges de manœuvre financières, quelques outils pourraient davantage être mobilisés : la vente de logements à leurs occupants, la location-accession, le bail réel solidaire.

L'emploi des marges dégagées devra toutefois faire l'objet d'arbitrages et de priorisations pour concilier deux impératifs : la satisfaction des besoins par une offre quantitative nouvelle et la rénovation, notamment énergétique, pour maintenir la qualité de l'offre actuelle.

ANNEXES

Annexe n° 1.	Tableau des compétences des collectivités territoriales et de l'État en matière d'urbanisme, de logement et d'habitat	88
Annexe n° 2.	Frise chronologique des lois relatives au logement depuis 2013	91
Annexe n° 3.	Communes d'Île-de-France concernées par l'article 55 de la loi SRU	92
Annexe n° 4.	Bilan des communes déficitaires dans l'échantillon	93
Annexe n° 5.	Communes d'Île-de-France déclarées carencées à l'issue de la dernière période triennale 2020-2022	94
Annexe n° 6.	Géographie des quartiers prioritaires au titre de la politique de la ville en Île-de-France en 2024	96
Annexe n° 7.	Carte des 75 quartiers prioritaires de Seine-Saint-Denis	97
Annexe n° 8.	Liste des bailleurs sociaux en Île-de-France	98
Annexe n° 9.	Attributions de logements sociaux aux ménages prioritaires pour chaque département de l'Île-de-France	101
Annexe n° 10.	Réforme du DPE à partir de 2021	103
Annexe n° 11.	Nouvelle fiche DPE	104
Annexe n° 12.	327 sites fonciers potentiellement disponibles pour le logement	105
Annexe n° 13.	Sites fonciers de l'État en Île-de-France potentiellement disponibles pour le logement	106
Annexe n° 14.	Glossaire	107
Annexe n° 15.	Quelques publications de la Cour des comptes	109

Annexe n° 1. Tableau des compétences des collectivités territoriales et de l'État en matière d'urbanisme, de logement et d'habitat

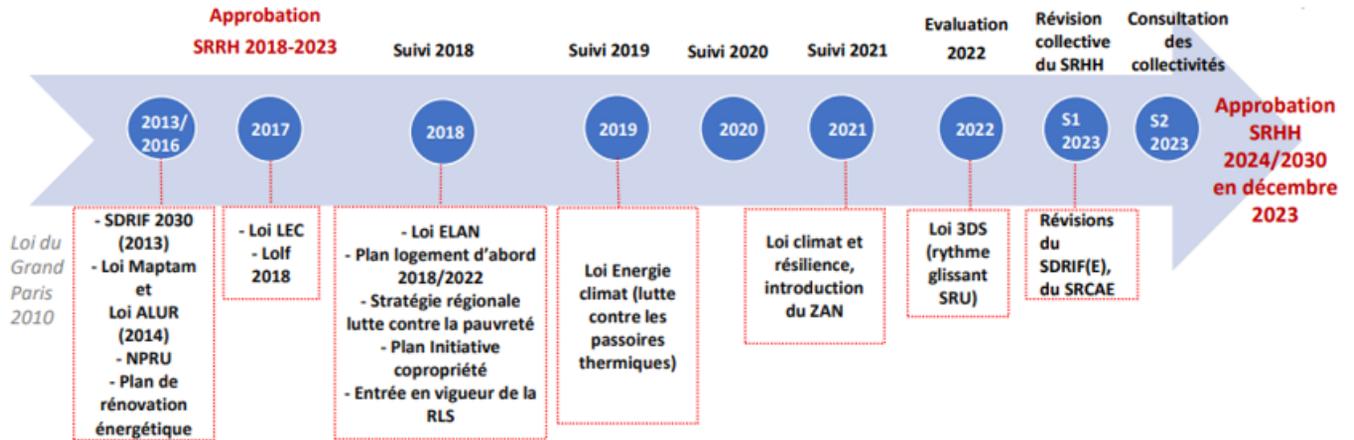
COMMUNES (OU EPCI)	DÉPARTEMENTS	RÉGIONS	ÉTAT
COMPÉTENCES EN MATIÈRE D'URBANISME			
Élaboration du schéma de cohérence territoriale, du plan local d'urbanisme ou de la carte communale.	Délimitation du périmètre d'intervention pour la protection et la mise en valeur des espaces agricoles et naturels périurbains et exercice du droit de préemption dans le périmètre (directement ou via SAFER).	Élaboration en association avec l'État du schéma directeur de la région d'Île-de-France - SDRIF [approbation par l'État].	Pouvoirs spécifiques de modification des SCOT et PLU
Délivrance des permis de construire et des autres autorisations d'occupation des sols pour les communes dotées d'un plan local d'urbanisme ou d'une carte communale			Qualification des projets d'intérêt général et liste des opérations d'intérêt national
Droit de préemption urbain			Délivrance des permis de construire et des autres autorisations d'utilisation du sol (hors PLU et carte communale ou cas spécifiques)
Zones d'aménagement différé			Zone d'aménagement concerté (dans les opérations d'intérêt national)
Accord des communes ou EPCI sur la création du périmètre départemental d'intervention pour la protection et la mise en valeur des espaces agricoles et naturels périurbains			Élaboration et approbation des directives territoriales d'aménagement et de développement durable (DTADD)
Délimitation du périmètre d'intervention pour la protection et la mise en valeur des espaces agricoles et naturels périurbains			Association à l'élaboration et approbation du schéma directeur de la Région d'Île-de-France (SDRIF)
			Modification par décret du périmètre départemental d'intervention pour la protection et la mise en valeur des espaces agricoles et naturels périurbains (en cas de réduction)

COMMUNES (OU EPCI)	DÉPARTEMENTS	RÉGIONS	ÉTAT
COMPÉTENCES EN MATIÈRE DE LOGEMENT ET D'HABITAT			
Participation au financement du logement	Participation au financement du logement	Participation au financement du logement	Aides financières au logement
Définition des priorités en matière d'habitat	Plan départemental de l'habitat	Pour la collectivité territoriale de Corse : délégation des aides à la pierre en lieu et place des départements	Copilotage avec le département de l'élaboration et de la mise en œuvre du PDALPD
Programme local de l'habitat	Copilotage avec l'État de l'élaboration et de la mise en œuvre du plan départemental d'action pour le logement des personnes défavorisées (PDALPD)	Élaboration du Schéma régional de l'habitat et de l'hébergement en IDF (s'impose au SCOT, PLU(i), cartes communales au PMHH et aux PLH)	Plan d'accueil, d'hébergement et d'insertion des personnes sans domicile
Plan départemental de l'habitat	Autorité de rattachement des offices publics de l'habitat		Plan départemental de l'habitat
Participation aux commissions d'attribution des logements locatifs sociaux	Signature des conventions d'utilité sociale conclues par les OPH rattachés à un département		Accord collectif départemental
Accord collectif intercommunal	Gestion et financement du fonds de solidarité pour le logement		Tutelle de l'ANAH et de l'ANRU (chargée du nouveau programme national de renouvellement urbain NPNRU)
Autorité de rattachement des offices publics de l'habitat	Possibilité de délégation par l'État de la compétence d'attribution des aides à la pierre		Garantie du droit au logement opposable
Signature des conventions d'utilité sociale conclues par les OPH rattachés à une commune ou un EPCI			Police des immeubles insalubres

COMMUNES (OU EPCI)	DÉPARTEMENTS	RÉGIONS	ÉTAT
COMPÉTENCES EN MATIÈRE DE LOGEMENT ET D'HABITAT (SUITE)			
Possibilité de délégation par l'État :			Opération programmée d'amélioration de l'habitat
- du contingent de réservation préfectoral			Plan de sauvegarde
- des aides à la pierre			Élaboration et signature des conventions d'utilité sociale avec les organismes HLM
- du droit au logement opposable, des réquisitions avec attributaire, de l'hébergement (MGP + autres métropoles) ainsi que des conventions d'utilité sociale et des agréments d'aliénation de logements aux organismes HLM (métropoles hors MGP)			
Police des immeubles menaçant ruine, des ERP à usage d'hébergement, des équipements communs des immeubles collectifs.			
Opération programmée d'amélioration de l'habitat			
Procédure de carence			

Source : CRC d'après le tableau des compétences de la DGCL

Annexe n° 2. Frise chronologique des lois relatives au logement depuis 2013



Source : vers un schéma régional de l'habitat et de l'hébergement (SRHH) révisé - atelier inaugural préfecture de région et région Île-de-France – 8 mars 2023.

Annexe n° 3. Communes d'Île-de-France concernées par l'article 55 de la loi SRU

À la date du 1 ^{er} janvier 2022	Nombre de communes	Respect objectifs de la loi SRU ou exonérées	Communes exemptées décret n° 2019-1577 du 30 décembre 2019 pour les années 2020-2022	Non-respect loi SRU décret 2019-1577 période triennale 2020-2022 avec objectifs	Objectif atteint ou dépassé	Entre 0 % et 20 %	Entre 20 % et 50 %	Entre 50 % et 80 %	Entre 80 % et 100 %
Paris	1			1	1				
Seine-et-Marne	507		1	36	30	2		3	1
Yvelines	259			59	26	10	14	5	4
Essonne	194		3	52	29	4	12	4	3
Hauts-de-Seine	36			17	6	4	5	0	2
Seine-Saint-Denis	40			8	2	4	0	1	1
Val-de-Marne	47		2	22	10	5	2	5	0
Val-d'Oise	184		4	34	13	8	4	6	3
Total communes IDF	1 268								
Dont soumises à l'article 55		1 029	10 (plan d'exposition au bruit ou de prévention des risques)	229	117	37	37	24	14

Source : CRC à partir de l'étude triennale 2020-2022 de la commission SRU sur 1 031 communes françaises.

Annexe n° 4. Bilan des communes déficitaires dans l'échantillon

	Nombre de communes	Nombre de communes déficitaires - y compris carencées	Taux SRU minimum et maximum
CA ROISSY PAYS DE FRANCE	20	9	De 4,57 % à 57,80 %
CC VAL D'ESSONNE	6	5	De 9,88 % à 24,63 %
CA SAINT-GERMAIN BOUCLES DE SEINE	18	15	De 9,41 % à 42,48 %
CA DE RAMBOUILLET	5	4	De 6,86 % à 21,47 %
CA DE MARNE ET GONDOIRE	11	8	De 9 % à 27,30 %
EPT GRAND ORLY SEINE BIÈVRE	24	4	De 15,01 % à 69,15 %
EPT PLAINE COMMUNE	9	0	De 36,45 % à 65,22 %
EPT PARIS OUEST LA DÉFENSE	11	7	De 6,87 % à 55,85 %
EPT GRAND PARIS SEINE OUEST	8	4	De 12,86 % à 27,46 %
OPH HAUTS-DE-SEINE HABITAT	40	21	De 6,87 % à 69,04 %
OPH EST ENSEMBLE HABITAT	4	0	De 39,12 % à 63,83 %
Communes	20	8	De 6,87 % à 55,50 %

Source : CRC à partir de l'étude triennale 2020-2022 de la commission nationale SRU sur 1 031 communes françaises.

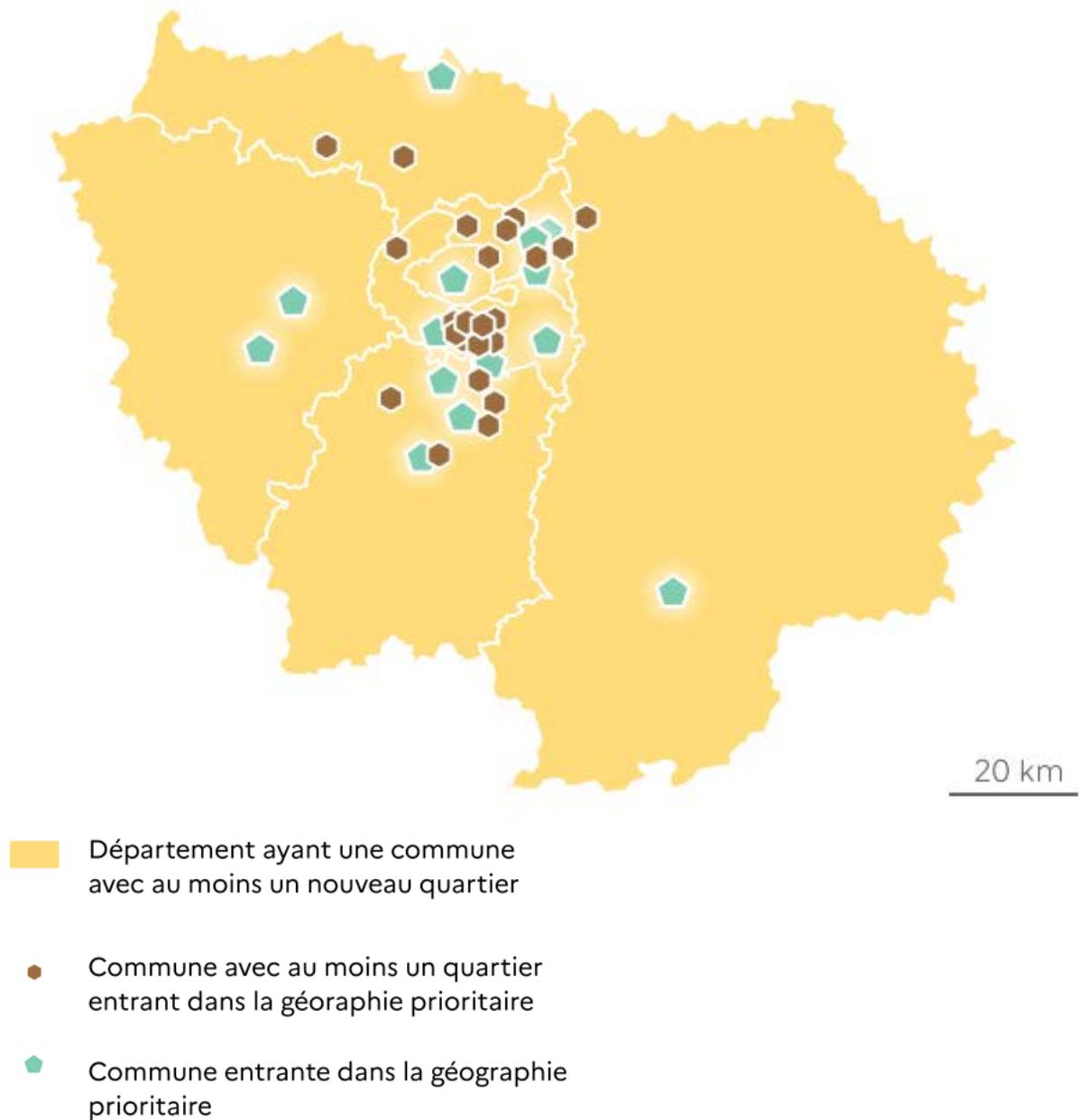
Annexe n° 5. Communes d'Île-de-France déclarées carencées à l'issue de la dernière période triennale 2020-2022

Département	Nom du département	Commune
77	Seine-et-Marne	LÉSIGNY
77	Seine-et-Marne	VAUX-LE-PÉNIL
78	Yvelines	BOIS-D'ARCY
78	Yvelines	CARRIÈRES-SUR-SEINE
78	Yvelines	CHATOU
78	Yvelines	(LE) CHESNAY-ROCQUENCOURT
78	Yvelines	CHEVREUSE
78	Yvelines	ESSARTS-LE-ROI
78	Yvelines	ÉTANG-LA-VILLE
78	Yvelines	MAISONS-LAFFITTE
78	Yvelines	MARLY-LE-ROI
78	Yvelines	MESNIL-SAINT-DENIS
78	Yvelines	MONTESSON
78	Yvelines	NEAUPHLE-LE-CHÂTEAU
78	Yvelines	NOISY-LE-ROI
78	Yvelines	RAMBOUILLET
78	Yvelines	SAINT-RÉMY-LÈS-CHEVREUSE
78	Yvelines	VERSAILLES
78	Yvelines	VIROFLAY
91	Essonne	ANGERVILLE
91	Essonne	BIÈVRES
91	Essonne	BRUNOY
91	Essonne	CROSNE
91	Essonne	ÉTIOLLES
91	Essonne	IGNY
91	Essonne	MONTGERON
91	Essonne	MORIGNY-CHAMPIGNY
91	Essonne	NOZAY
91	Essonne	SACLAY
91	Essonne	SAINTRY-SUR-SEINE
91	Essonne	SOISY-SUR-SEINE
91	Essonne	VARENNES-JARCY
91	Essonne	VERRIÈRES-LE-BUISSON

Département	Nom du département	Commune
91	Essonne	VILLEBON-SUR-YVETTE
91	Essonne	VILLEJUST
91	Essonne	YERRES
92	Hauts-de-Seine	BOIS-COLOMBES
92	Hauts-de-Seine	BOULOGNE-BILLANCOURT
92	Hauts-de-Seine	GARENNE-COLOMBES
92	Hauts-de-Seine	LEVALLOIS-PERRET
92	Hauts-de-Seine	MONTROUGE
92	Hauts-de-Seine	NEUILLY-SUR-SEINE
92	Hauts-de-Seine	SAINT-CLOUD
92	Hauts-de-Seine	VAUCRESSON
92	Hauts-de-Seine	VILLE-D'AVRAY
93	Seine-Saint-Denis	COUBRON
93	Seine-Saint-Denis	PAVILLONS-SOUS-BOIS
93	Seine-Saint-Denis	RAINCY
94	Val-de-Marne	MAROLLES-EN-BRIE
94	Val-de-Marne	NOGENT-SUR-MARNE
94	Val-de-Marne	ORMESSON-SUR-MARNE
94	Val-de-Marne	PÉRIGNY
94	Val-de-Marne	(LE) PERREUX-SUR-MARNE
94	Val-de-Marne	SAINT-MANDÉ
94	Val-de-Marne	SAINT-MAUR-DES-FOSSÉS
94	Val-de-Marne	SANTENY
94	Val-de-Marne	VILLECRESNES
95	Val-d'Oise	AUVERS-SUR-OISE
95	Val-d'Oise	ENGHIEN-LES-BAINS
95	Val-d'Oise	ÉZANVILLE
95	Val-d'Oise	FRANCONVILLE
95	Val-d'Oise	MONTLIGNON
95	Val-d'Oise	MONTMORENCY
95	Val-d'Oise	NESLES-LA-VALLÉE
95	Val-d'Oise	PLESSIS-BOUCHARD
95	Val-d'Oise	SAINT-BRICE-SOUS-FORÊT
95	Val-d'Oise	SAINT-LEU-LA-FORÊT

Source : ministère de la transition écologique.

Annexe n° 6. Géographie des quartiers prioritaires au titre de la politique de la ville en Île-de-France en 2024



Source : secrétariat d'État chargé de la citoyenneté et de la ville - PADT-ANCT du 13/12/2023.

Annexe n° 7. Carte des 75 quartiers prioritaires de Seine-Saint-Denis



Source : <https://www.seine-saint-denis.gouv.fr/Publications/Communique-de-presse/2023/Decembre/PRESENTATION-DE-LA-CARTOGRAPHIE-DES-QUARTIERS-PRIORITAIRES-DE-LA-POLITIQUE-DE-LA-VILLE>.

Annexe n° 8. Liste des bailleurs sociaux en Île-de-France

Bailleur	Zone IDF	Département du siège	Type
CLESENCE	0	2	SA HLM
MON LOGIS	0	10	SA HLM
ERILIA	0	13	SA HLM
LE LOGEMENT FAMILIAL DE L'EURE	0	27	SA HLM
OPH D'EURE-ET-LOIR	0	28	OPH
EURE ET LOIR HABITAT	0	28	SA HLM
ESPACIL HABITAT	0	35	SA HLM
VALLOIRE HABITAT	0	45	SA HLM
SCIC D'HLM GAMBETTA	1	49	SCIC
LE FOYER RÉMOIS	0	51	SA HLM
PLURIAL NOVILIA	0	51	SA HLM
BATIGERE HABITAT	0	57	SA HLM
OPH OISE HABITAT	0	60	OPH
LAESSA	0	60	SA HLM
VILOGIA	0	69	SA HLM
OPH PARIS HABITAT	1	75	OPH
3F Résidences	1	75	SA HLM
ANTIN RESIDENCES	1	75	SA HLM
AXIMO	1	75	SA HLM
CDC HABITAT SOCIAL	1	75	SA HLM
COOPÉRER POUR HABITER	94	75	SA HLM
DOMNIS	1	75	SA HLM
ÉRIGÈRE	1	75	SA HLM
HABITAT SOCIAL FRANÇAIS	75	75	SA HLM
IMMOBILIÈRE 3F	1	75	SA HLM
IMMOBILIÈRE DU MOULIN VERT	1	75	SA HLM
IRLF	1	75	SA HLM
LA SABLIERE	1	75	SA HLM
PIERRES ET LUMIÈRES	1	75	SA HLM
RATP HABITAT	1	75	SA HLM
RÉSIDENCES LE LOGEMENT DES FONCTIONNAIRES	1	75	SA HLM
TOIT ET JOIE	1	75	SA HLM
HABITATION CONFORTABLE	75	75	SA HLM
ADOMA	1	75	SEM
CDC HABITAT	1	75	SEM

Bailleur	Zone IDF	Département du siège	Type
ELOGIE - SIEMP	1	75	SEM
RÉGIE IMMOBILIÈRE DE LA VILLE DE PARIS	75	75	SEM
LOGEO SEINE	0	76	SA HLM
MC HABITAT	77	77	OPH
OPH DE COULOMMIERS	77	77	OPH
OPH CONFLUENCE HABITAT	77	77	OPH
OPH HABITAT 77	77	77	OPH
OPH VAL DU LOING HABITAT	77	77	OPH
IMMOBILIÈRE 3F SEINE-ET-MARNE	77	77	SA HLM
LES FOYERS DE SEINE-ET-MARNE	77	77	SA HLM
TROIS MOULINS HABITAT	77	77	SA HLM
SCP HABITAT FRANCILIEN	77	77	SCIC
PAYS DE MEAUX HABITAT	77	77	SEM
SAEM DE CONSTRUCTION ET D'AMÉNAGEMENT DE MITRY-MORY	77	77	SEM
SEM DU PAYS DE FONTAINEBLEAU - SAEM	77	77	SEM
SOCOVAR	77	77	SEM
OPH DE VERSAILLES	78	78	OPH
LES RÉSIDENCES YVELINES ESSONNE	1	78	SA HLM
SAEM DE CONSTRUCTION DE MAISONS-LAFFITTE	78	78	SEM
SAIEM DE RAMBOUILLET	78	78	SEM
ESSONNE HABITAT	91	91	SA HLM
SAEM HABITER À YERRES	91	91	SEM
LOGIREP	1	92	SA HLM
SOLIDARITÉ & LOGEMENT	1	92	SA HLM
OPH DE COLOMBES	92	92	OPH
OPH HAUTS-DE-SEINE HABITAT	92	92	OPH
OPH RIVES DE SEINE HABITAT	92	92	OPH
OPH VALLÉE SUD HABITAT	92	92	OPH
1001 VIES HABITAT	1	92	SA HLM
EMMAÛS HABITAT	1	92	SA HLM
INTERPROFESSIONNELLE DE LA RÉGION PARISIENNE	1	92	SA HLM
SEQENS	1	92	SA HLM
SEQENS ACCESSION	1	92	SA HLM
SEQENS Solidarité	1	92	SA HLM
GENNEVILLIERS HABITAT	92	92	SCIC
HAUTS-DE-BIÈVRE HABITAT	92	92	SCIC

Bailleur	Zone_IDF	Département du siège	Type
NANTERRE COOP HABITAT	92	92	SCIC
SAIEM DE LA GARENNE-COLOMBES	92	92	SEM
SAIEM MALAKOFF HABITAT	92	92	SEM
SCEAUX BOURG-LA-REINE HABITAT	92	92	SEM
SEM DE NEUILLY-SUR-SEINE	92	92	SEM
SEM SEINE OUEST HABITAT ET PATRIMOINE	92	92	SEM
OPH DE PLAINE COMMUNE	93	93	OPH
OPH D'AUBERVILLIERS	93	93	OPH
OPH D'AULNAY-SOUS-BOIS	93	93	OPH
OPH EST ENSEMBLE HABITAT	93	93	OPH
OPH DE VILLEMOMBLE	93	93	OPH
OPH SEINE-SAINT-DENIS HABITAT	93	93	OPH
SCIC COOP PANTIN HABITAT	93	93	SCIC
SEM DRANCY DEMAIN	93	93	SEM
SAEM NOISY-LE-SEC HABITAT	93	93	SEM
SEM NOCÉENNE	93	93	SEM
SEMISO ECO MIXTE CONSTRUCTION RENOV SAINT-OUEN	93	93	SEM
OPH D'IVRY-SUR-SEINE	94	94	OPH
OPH VALDEVY	94	94	OPH
OPH VALOPHIS HABITAT	1	94	OPH
MAISONS-ALFORT HABITAT	94	94	SA HLM
VALOPHIS LA CHAUMIERE DE L'ILE DE FRANCE	1	94	SA HLM
VALOPHIS SAREPA	1	94	SA HLM
COOP IVRY HABITAT	94	94	SCIC
IDF HABITAT	94	94	SCIC
LOGIAL-COOP	94	94	SCIC
CRÉTEIL HABITAT SEMIC	94	94	SEM
SEMISE	94	94	SEM
SEM DE SAINT-MAUR-DES-FOSSÉS	94	94	SEM
OPH VAL D'OISE HABITAT	95	95	OPH
VAL PARISIS HABITAT	95	95	OPH
ARGENTEUIL BEZONS HABITAT	95	95	SCIC

Zone_IDF :

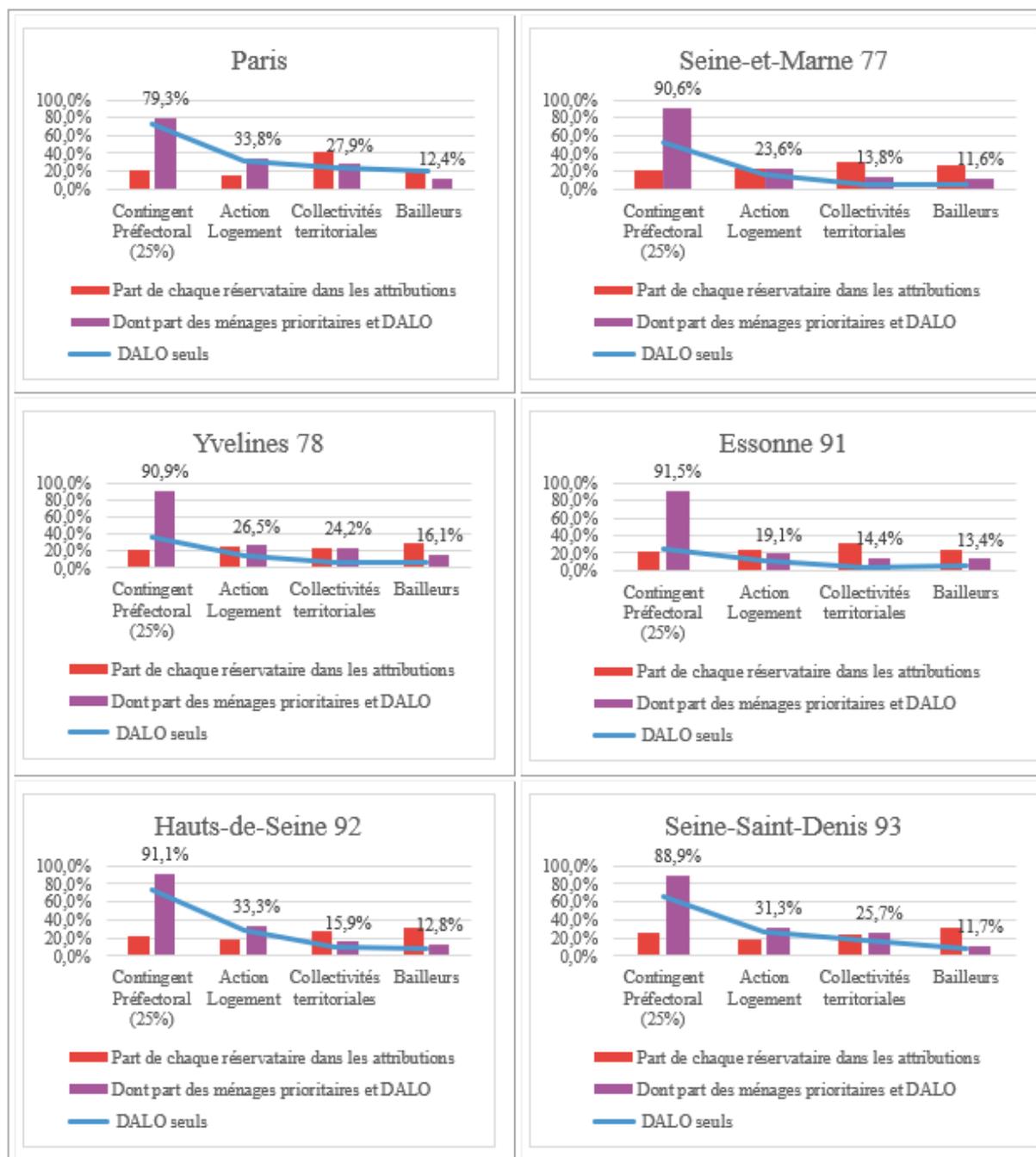
0 = Siège Hors IDF

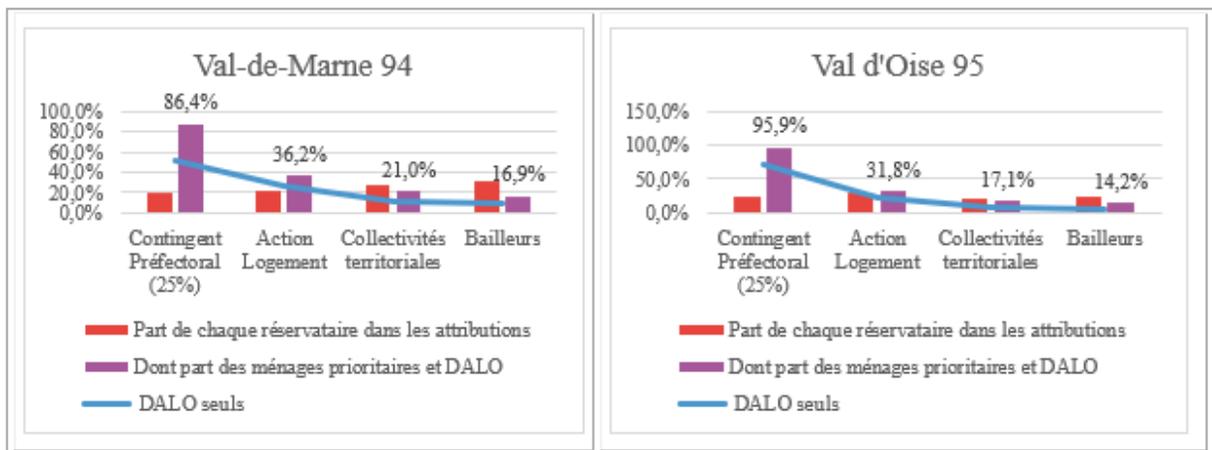
1 = Interdépartemental IDF

N = Numéro de département si local

Source : DRIHL à la date du 1^{er} avril 2024.

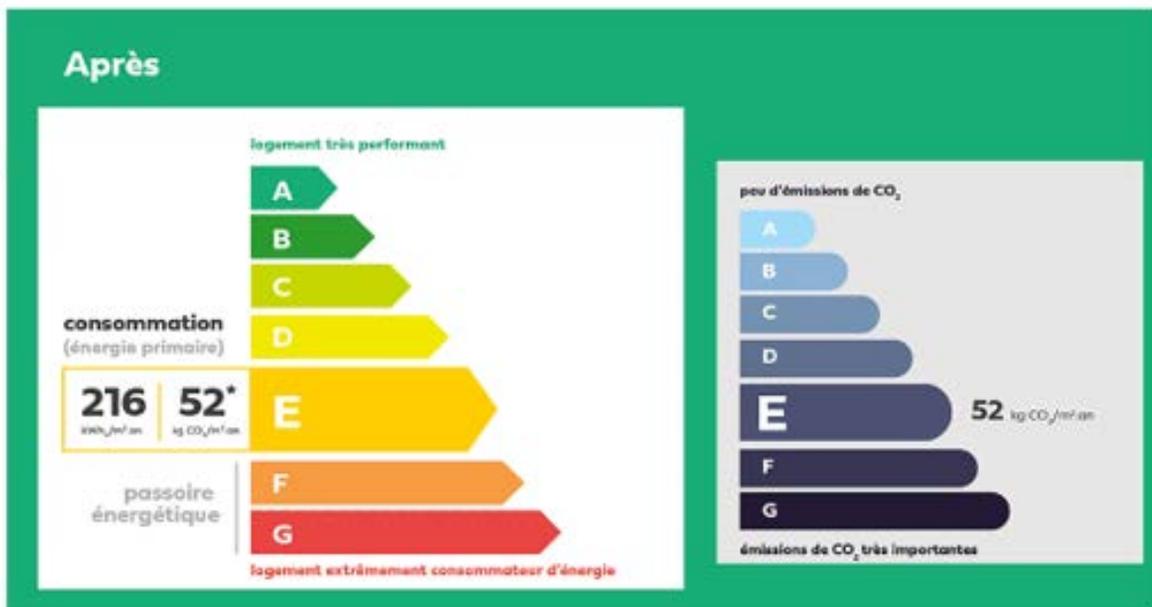
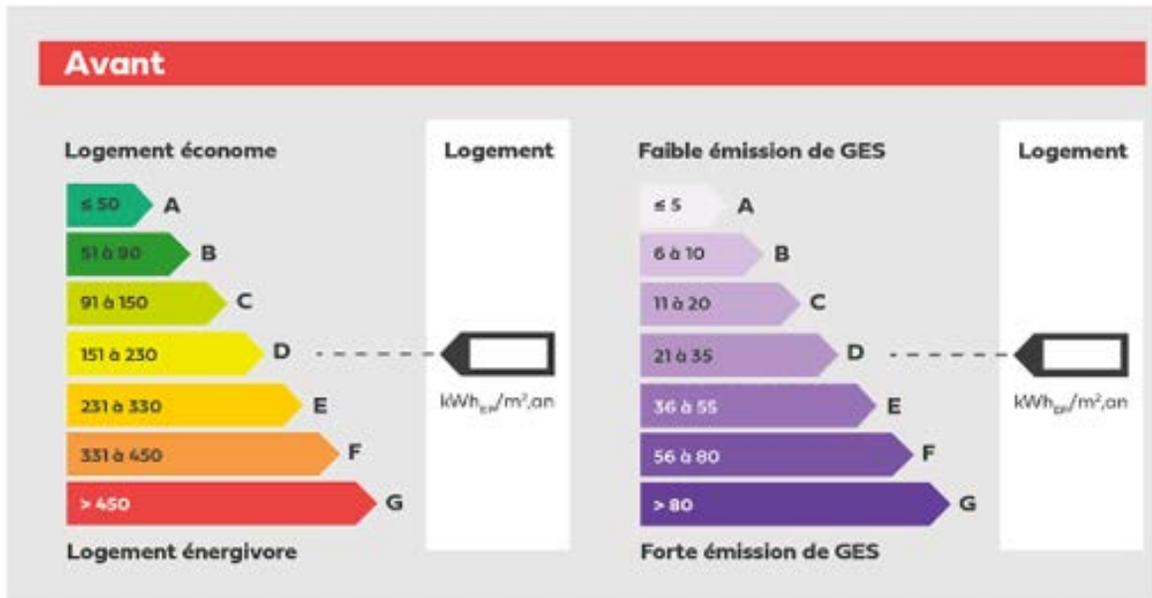
Annexe n° 9. Attributions de logements sociaux aux ménages prioritaires pour chaque département de l'Île-de-France





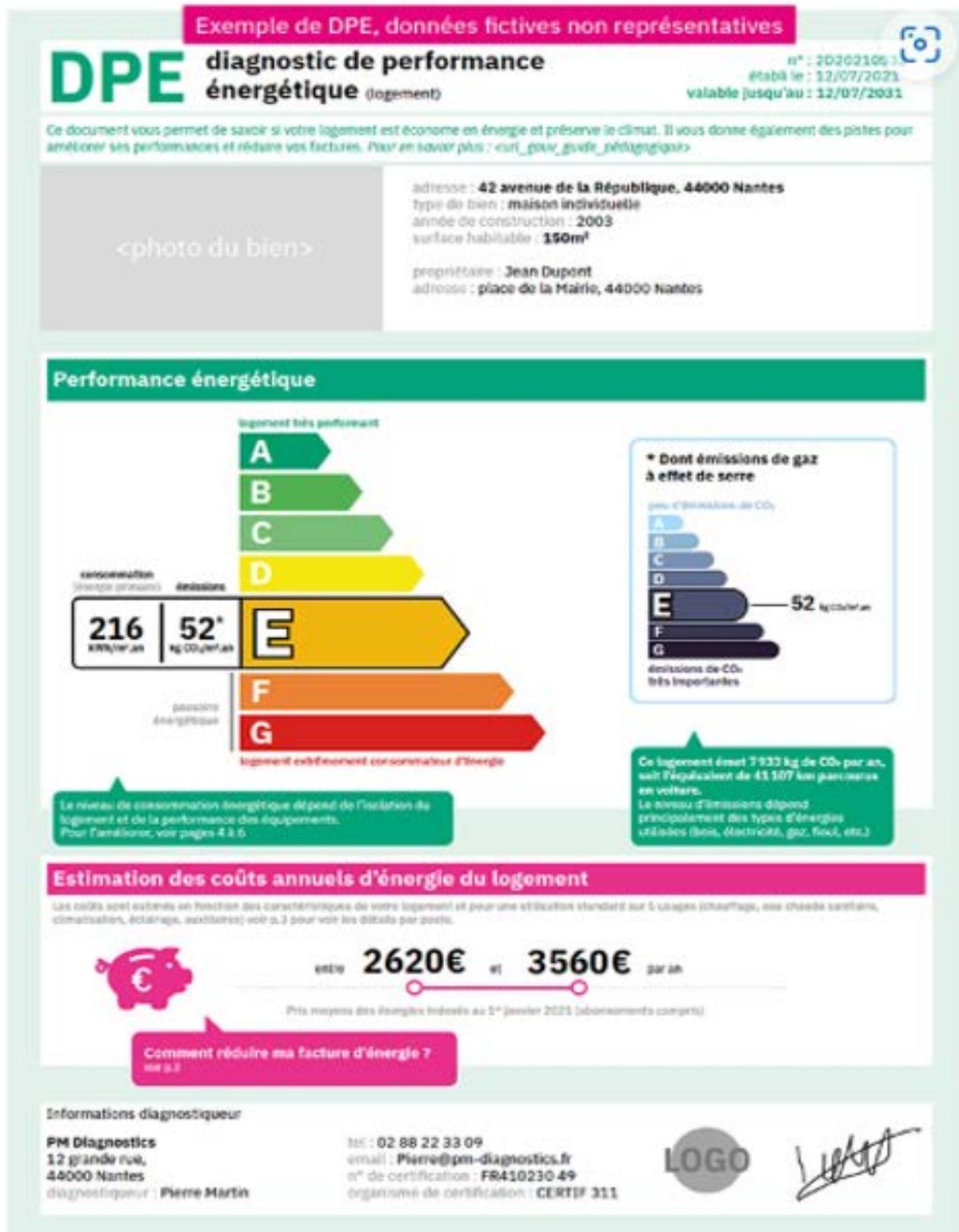
Source : CRC Île-de-France, d'après RPLS.

Annexe n° 10. Réforme du DPE à partir de 2021



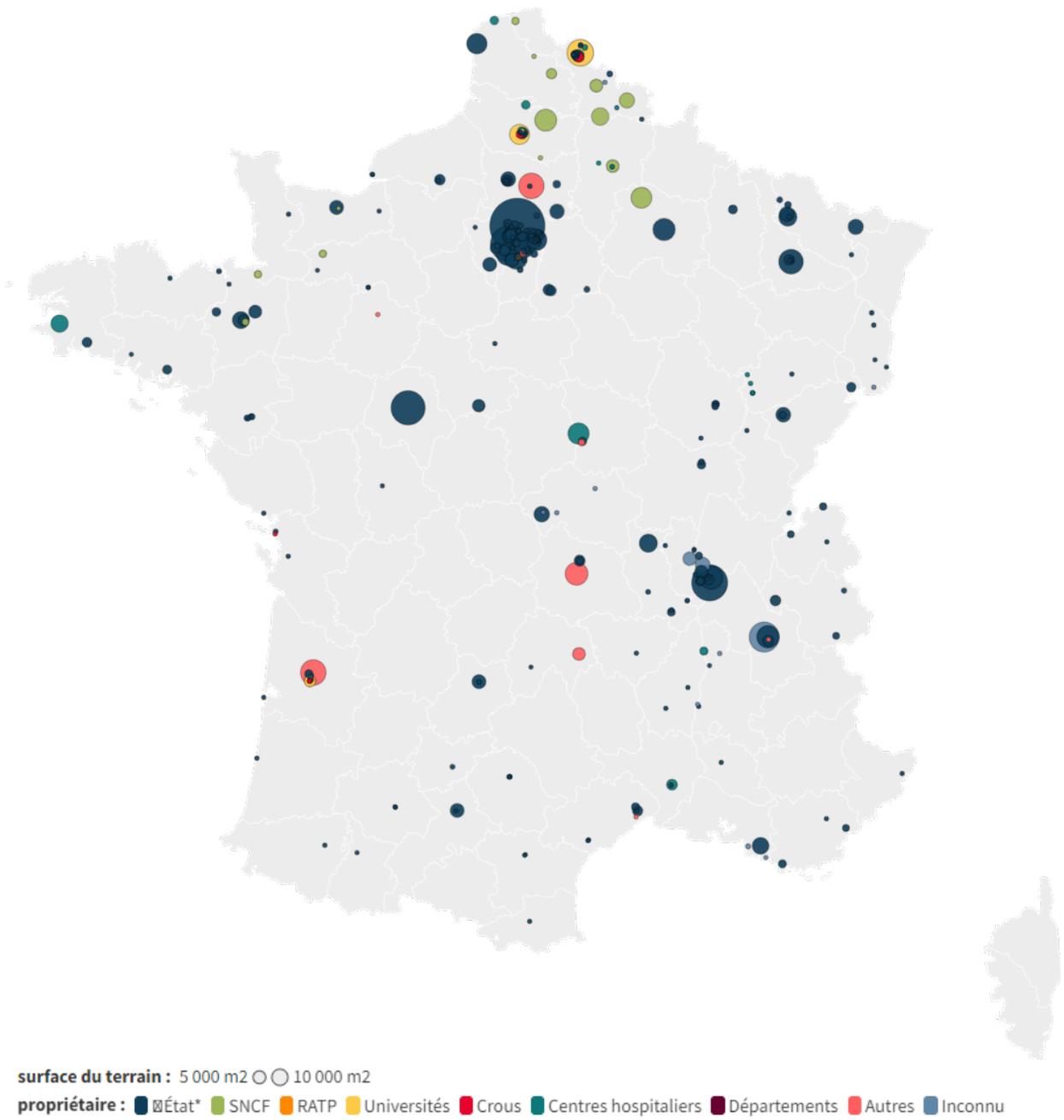
Source : ministère de la transition écologique.

Annexe n° 11. Nouvelle fiche DPE



Source : ministère de la transition écologique.

Annexe n° 12. 327 sites fonciers potentiellement disponibles pour le logement



Source : données de l'outil recensant le foncier de l'État pour le logement (Orfel) au 15 mai 2024.

Annexe n° 13. Sites fonciers de l'État en Île-de-France potentiellement disponibles pour le logement

Adresse	Département	Commune	Surface de terrain (m ²)	Surface de plancher (m ²)	Propriétaire	Zonage de tension	Statut commune art. 55 loi SRU	Origine de la libération	Date de libération envisagée connue
299 Rue Danton	Seine-et-Marne	Bray-sur-Seine	3543	555	Domaines	B2	Non connu	Inutilité établie	Oui
Rue du Maréchal Foch	Yvelines	Viroflay	710		Bien État sous mand	Abis	Soumise	Inutilité établie	Oui
Rue des Ruffins	Seine-Saint-Denis	Montreuil	981		Bien État sous mand	Abis	Non soumise atte	Inutilité établie	Oui
9 Boulevard de l'Ouest	Seine-Saint-Denis	Le Raincy	807		Ministère de l'Intéri	Abis	Carence	Inutilité prévue	Non
63bis Rue Racine	Seine-Saint-Denis	Romainville	491		Ministère de la Tran	A	Non soumise atte	Inutilité établie	Non
87 Rue du Parc	Seine-Saint-Denis	Noisy-le-Sec	6057	4107	Domaines	A	Non soumise atte	Inutilité établie	Non
104 Quai de Clichy	Hauts-de-Seine	Clichy	8000		Ministère de l'Ensei	Abis	Non soumise atte	Non connue	Non
12 Rue Auguste Gouill	Seine-Saint-Denis	Noisy-le-Sec	787		Bien État sous mand	A	Non soumise atte	Inutilité établie	Oui
Rue des Belles Hates	Val-d'Oise	Éragny	1770		Bien État sous mand	A	Non soumise atte	Inutilité établie	Non
Route de Conflans	Val-d'Oise	Herblay-sur-Sein	727		Bien État sous mand	A	Soumise	Inutilité établie	Non
Avenue Gambetta	Yvelines	Chatou	729		Ministère de la Tran	Abis	Carence	Inutilité établie	Oui
Avenue Georges Chau	Yvelines	Viroflay	1865		Ministère de la Tran	Abis	Soumise	Inutilité établie	Oui
Rue du Docteur Roux	Seine-Saint-Denis	Livry-Gargan		2350	Ministère des Armés	A	Non soumise atte	Inutilité prévue	Non
14 Avenue du Parc des	Val-de-Marne	Fresnes	4166		INRAE (Institut Natic	A	Non soumise atte	Non connue	Non
Chemin des Hautes Pe	Yvelines	Rosny-sur-Seine	586		Bien État sous mand	B1	Soumise	Inutilité établie	Oui
Chemin de la Pelouse	Seine-Saint-Denis	Villemomble	7900		Bien État sous mand	Abis	Non soumise atte	Inutilité établie	Oui
Chemin de la Côte du	Yvelines	Montesson	23926		Bien État sous mand	A	Soumise	Inutilité établie	Non
Route de Troux	Yvelines	Guyancourt	10181		Bien État sous mand	A	Non soumise atte	Inutilité établie	Oui
Impasse de l'Avignou	Yvelines	Plaisir	3506		Bien État sous mand	A	Non soumise atte	Inutilité établie	Non
12 Boulevard André M	Seine-et-Marne	Fontainebleau	11392		Ministère de la Tran	A	Non connu	Inutilité prévue	Non
Route de Paris	Yvelines	Jouars-Pontchar	9700		Bien État sous mand	A	Soumise	Inutilité établie	Non
Avenue Gabriel Péri	Yvelines	Montesson	15911		Bien État sous mand	A	Soumise	Inutilité établie	Non
Impasse de la Cerisaie	Essonne	Palaiseau	725		Bien État sous mand	A	Non soumise atte	Inutilité établie	Oui
Avenue du Président	Essonne	Palaiseau	6537		Bien État sous mand	A	Non soumise atte	Inutilité établie	Oui
Avenue de Beaumont	Val-d'Oise	Fosses	2982		Bien État sous mand	B1	Soumise	Inutilité établie	Oui
51 Rue du Docteur Rou	Seine-Saint-Denis	Livry-Gargan	1000	5500	Domaines	A	Soumise	Inutilité établie	Oui
Rue des Ruffins 93100	Seine-Saint-Denis	Montreuil	18850		Bien État sous mand	Abis	Non soumise atte	Inutilité établie	Oui
Rue Danton 93110 Ros	Seine-Saint-Denis	Rosny-sous-Bois	42190		Bien État sous mand	A	Non soumise atte	Inutilité établie	Oui
Rue Georges Clémens	Val-de-Marne	Limeil-Brévanne	4412		Bien État sous mand	A	Non soumise atte	Inutilité établie	Non
Chemin de l'Espérance	Yvelines	Montesson	22139		Bien État sous mand	A	Soumise	Inutilité établie	Non
56 Rue Berlioz 94400 V	Val-de-Marne	Vitry-sur-Seine	542	200	Domaines	A	Non soumise atte	Inutilité établie	Oui
216 Avenue Gabriel Pé	Yvelines	Montesson	11445		Bien État sous mand	A	Soumise	Inutilité établie	Non
6 Rue de la Prairie 781	Yvelines	Rambouillet	17553		Bien État sous mand	A	Soumise	Inutilité établie	Non
125 Route de Corbeil 9	Essonne	Saint-Germain-lè	3100		Ministère de la Tran	A	Soumise	Inutilité établie	Non
25 Avenue Georges Gu	Val-de-Marne	Chevilly-Larue	3914		Bien État sous mand	A	Non soumise atte	Inutilité établie	Non
Rue des Jeunes Bois 7	Yvelines	Châteaufort	45338		Bien État sous mand	B1	Non soumise sou	Non connue	Oui
Rue Rene Briand 95100	Val-d'Oise	Argenteuil	3323		Ministère de la Tran	A	Non soumise atte	Inutilité établie	Non
Rue Rene Briand 95100	Val-d'Oise	Argenteuil	930		Bien État sous mand	A	Non soumise atte	Inutilité établie	Non
Chemin des Ecouardes	Val-d'Oise	Taverny	4662		Bien État sous mand	A	Soumise	Inutilité établie	Non
20 Avenue Louis Blanc	Seine-Saint-Denis	Villepinte	809		Bien État sous mand	A	Non soumise atte	Inutilité établie	Oui
2 Rue des Archives 77	Seine-et-Marne	Fontainebleau	9000		Ministère de la Cult	A	Non connu	Inutilité prévue	Oui
Rue Daniel Niord 91600	Essonne	Savigny-sur-Orge	1141		Bien État sous mand	A	Soumise	Inutilité établie	Oui
Avenue Paul Vaillant -	Seine-Saint-Denis	Bobigny	4499		Bien État sous mand	A	Non soumise atte	Inutilité établie	Oui
Allée de Bellevue 933	Seine-Saint-Denis	Clichy-sous-Bois	9091		Bien État sous mand	A	Non soumise atte	Inutilité établie	Oui
Fort de Romainville 93	Seine-Saint-Denis	Les Lilas	43600		Ministère des Armés	Abis	Non soumise atte	Inutilité établie	Non
Rue Henri Barbusse 94	Val-de-Marne	Arceuil	39295		Ministère de la Tran	Abis	Non soumise atte	Inutilité établie	Oui
Rue Dailly 92210 Saint	Hauts-de-Seine	Saint-Cloud	4565		Bien État sous mand	Abis	Carence	Inutilité établie	Oui
35 Rue des Casseaux 9	Essonne	Villebon-sur-Yve	43000	11640	Ministère des Armés	A	Soumise	Inutilité établie	Oui
Avenue Louis Aragon 5	Seine-Saint-Denis	Bobigny	1575		Bien État sous mand	A	Non soumise atte	Inutilité établie	Oui
Rue Albert Camus 951	Val-d'Oise	Le Plessis-Bouch	284055		Bien État sous mand	A	Carence	Inutilité établie	Non
Rue Maurice Berteaux	Essonne	Palaiseau	4514	371	Ministère de l'Agric	A	Non soumise atte	Densification p	Oui
Rue du Château 91440	Essonne	Bures-sur-Yvette	17023	674	Domaines	A	Soumise	Inutilité établie	Oui
Boulevard Armand Hay	Val-d'Oise	Saint-Prix	2814		Domaines	A	Soumise	Inutilité établie	Oui
Rue de Saint-ouen 956	Val-d'Oise	Éragny	6950		Bien État sous mand	A	Non soumise atte	Inutilité établie	Non
Place de la Gare 91120	Essonne	Palaiseau	3100		RATP	A	Non soumise atte	Non connue	Non
Chemin des Procession	Seine-Saint-Denis	Neuilly-Plaisance			Bien État sous mand	Abis	Soumise	Inutilité établie	Oui
Rue Gaston Navailles 5	Seine-Saint-Denis	Neuilly-sur-Marne			Bien État sous mand	A	Non soumise atte	Inutilité établie	Oui
Rue Hippolyte Pina	Seine-Saint-Denis	Neuilly-sur-Marne			Bien État sous mand	A	Non soumise atte	Inutilité établie	Oui
Avenue Bidance	Seine-Saint-Denis	Neuilly-Plaisance			Bien État sous mand	Abis	Soumise	Inutilité établie	Oui

Annexe n° 14. Glossaire

Sigle	Signification
ANCOLS	Agence nationale de contrôle du logement social
ANCT	Agence nationale de la cohésion des territoires
ANRU	Agence nationale pour la rénovation urbaine
APL	Aide personnalisée au logement
BRS	Bail réel solidaire
CA	Communauté d'agglomération
Caleol	Commission d'attribution des logements et d'examen de l'occupation des logements
CC	Communauté de communes
CCH	Code de la construction et de l'habitation
CDC	Caisse des dépôts et consignations
CIA	Convention intercommunale d'attribution
CIL	Conférence intercommunale du logement
CMS	Contrat de mixité sociale
CUS	Convention d'utilité sociale
DALO	Droit au logement opposable
DHUP	Direction de l'habitat, de l'urbanisme et des paysages
DPE	Diagnostic de performance énergétique
DRIHL	Direction régionale et interdépartementale de l'hébergement et du logement
EEH	Est Ensemble Habitat
EPA	Établissement public d'aménagement
EPCI	Établissement public de coopération intercommunale
EPFIF	Établissement public foncier d'Île-de-France
EPT	Établissement public territorial
ESH	Entreprises sociales de l'habitat
GIP	Groupement d'intérêt public
GPE	Grand Paris Express
HLM	Habitation à loyer modéré
INSEE	Institut national de la statistique et des études économiques
IPR	Institut Paris Région
LLS	Logements locatifs sociaux
Loi ALUR	Loi pour l'accès au logement et à un urbanisme rénové
Loi ELAN	Loi portant évolution du logement de l'aménagement et du numérique
Loi MAPTAM	Loi de modernisation de l'action publique territoriale et d'affirmation des métropoles
Loi NOTRé	Loi portant sur la nouvelle organisation territoriale de la république

Sigle	Signification
Loi SRU	Loi relative à la solidarité et au renouvellement urbain
Loi 3DS	Loi relative à la différenciation, la décentralisation, la déconcentration et diverses mesures de simplification
MHAB	Maison de l'habitat
MGP	Métropole du Grand Paris
NPL	Nouvelle politique des loyers
NPNRU	Nouveau programme national de renouvellement urbain
OAP	Orientation d'aménagement et de programmation
OFS	Office foncier solidaire
OPH	Office public de l'habitat
ORCOD	Opérations de requalification des copropriétés dégradées
PDH	Plan départemental de l'habitat
PLAI	Prêt locatif aidé d'intégration
PLS	Prêt locatif social
PLH	Programme local de l'habitat
PLU(i)	Plan local d'urbanisme (intercommunal)
PLUS	Prêt locatif à usage social
PMHH	Plan métropolitain de l'habitat et de l'hébergement
PSP	Plan stratégique de patrimoine
PSLA	Prêt social location-accession
QPV	Quartier prioritaire de la politique de la ville
RPLS	Répertoire des logements locatifs des bailleurs sociaux
SAC	Société anonyme de coordination
SCIC	Société coopérative d'intérêt collectif
SCOT	Schéma de cohérence territoriale
SDRIF	Schéma directeur de la région Île-de-France
SEM(L)	Société d'économie mixte locale
SIFAE	Société immobilière et foncière Action Logement EPFIF
SNE	Groupement d'intérêt public Système national d'enregistrement
SRHH	Schéma régional de l'habitat et de l'hébergement.
TFPB	Taxe foncière sur les propriétés bâties
TSE	Taxe spéciale d'équipement

Annexe n° 15. Quelques publications de la Cour des comptes

- Cour des comptes, [*Le logement en Île-de-France : donner de la cohérence à l'action publique*](#), rapport public thématique, avril 2015.
- Cour des comptes, [*La territorialisation des politiques du logement*](#), référé, janvier 2021.
- Cour des comptes, [*L'application de l'article 55 de la loi SRU*](#), rapport demandé par la commission des finances du Sénat, février 2021.
- Cour des comptes, [*Le droit au logement opposable : une priorité à restaurer*](#), rapport public thématique, janvier 2022.
- Cour des comptes, [*L'organisation territoriale de la Métropole du Grand Paris. Bilan et perspectives*](#), rapport public thématique, janvier 2023.
- Cour des comptes, [*Assurer la cohérence de la politique du logement face à ses nouveaux défis*](#), note thématique, juillet 2023.
- Cour des comptes, [*Le GIP du système national d'enregistrement de la demande de logement social \(GIP SNE\) / SNE*](#), observations définitives, juin 2024.

RÉPONSES DES COLLECTIVITÉS, ORGANISMES ET SOCIÉTÉS CONCERNÉS

Réponse du maire de la commune de Saint-Cloud	111
Réponse du maire de la commune de Sceaux	114
Réponse du maire de la commune du Perreux-sur-Marne	116
Réponse du président de la communauté d'agglomération Marne et Gondoire	118
Réponse du maire de la commune du Chesnay-Rocquencourt	120

DESTINATAIRES N'AYANT PAS RÉPONDU

Créteil Habitat SEMIC	Communauté d'agglomération Saint-Germain Boucles de Seine
Communauté de commune Val-d'Essonne	Commune de Fontenay-aux-Roses
OPH Est Ensemble Habitat (ex. OPH Montreuillois)	Commune de Rambouillet
Commune de Saint-Germain-en-Laye	Commune de Neuilly-sur-Seine
Commune de Maisons-Laffitte	SAEM Noisy-le-Sec Habitat
Commune de Saint-Denis	Métropole du Grand Paris
Commune de Villeneuve-la-Garenne	EPFIF
OPH Hauts-de-Seine Habitat	EPT Grand Orly Seine Bièvre
Commune de Champs-sur-Marne	EPT Paris Ouest La Défense
Commune de Montfermeil	EPT Grand Paris Seine Ouest
Commune de Clichy-sous-Bois	EPT Plaine commune
Commune de Champigny-sur-Marne	Commune du Kremlin-Bicêtre
Le préfet de la région Île-de-France	Communauté d'agglomération de Rambouillet
Commune de Bondy	Commune de Sartrouville
Communauté d'agglomération Roissy Pays de France	

RÉPONSE DU MAIRE DE LA COMMUNE DE SAINT-CLOUD

J'accuse réception, le 6 février dernier, du rapport thématique régional relatif à l'adéquation de l'offre aux besoins en logements sociaux en Île-de-France, auquel je souhaite apporter une réponse, en tant que maire de la commune de Saint-Cloud citée dans le rapport.

Premièrement, concernant l'efficacité de la mesure constituée par la reprise de la compétence par l'État de la délivrance des permis de construire (page 60 et suivantes), si les chiffres sont ceux des permis de construire délivrés, ils sont erronés et la Ville tient à dispositions de la chambre les données afférentes.

Le rapport indique : « Entre 2018 et 2020, avant la reprise de la compétence par l'État, le nombre de logements produits à Saint-Cloud s'est élevé à 129, dont 34 logements sociaux, soit 26 % de la production ».

Or, le bilan des permis de construire délivrés pour du logement collectif accordé sur cette période fait apparaître un nombre total de 242 logements, dont 67 sociaux. Le rapport est donc à corriger comme suit : « Entre 2018 et 2020, le nombre de logements collectifs délivrés à Saint-Cloud s'élève à 242, dont 67 logements sociaux, soit 27,7 % de la production. »

Le rapport indique : « Entre 2021 et 2023, lorsque la délivrance des permis de construire relève de l'État, on compte 696 logements, dont 270 sociaux, soit 39 % de la production.»

Là aussi, les chiffres diffèrent, puisque le bilan fait apparaître un nombre total de logements produits de 531 pour 234 logements sociaux. Le rapport est donc à corriger ainsi qu'il suit : « Entre 2021 et 2023, le nombre de logements collectifs délivrés à Saint-Cloud s'élève à 531, dont 234 logements sociaux, soit 44 % de la production. »

Il convient de préciser que le bilan de ces trois années, mis pourtant au crédit de l'Etat, vient dans la réalité, consacrer les efforts entrepris par la Ville parfois depuis des années, pour faire aboutir les opérations, et notamment :

- *la réhabilitation du site des Malaquais en résidence sociale étudiante avec 57 logements sociaux. Si ces 57 logements sociaux permettent de dépasser l'objectif quantitatif, leur financement en PLS vient dégrader le bilan qualitatif de la commune (alors qu'il s'agit d'une opération portée par un organisme de l'État). Il convient également de préciser que ce permis de construire relevait quoiqu'il en soit de la compétence de l'État, puisqu'il a été déposé par le CROUS, établissement public de l'État. La ville porte avec insistance ce projet de réhabilitation depuis plus de 15 années.*
- *la délivrance du permis de construire n° PC 09064 22 00018 le 31/03/2023, pour une opération comprenant une résidence hôtelière et 44 logements jeunes travailleurs (PLAI) participe favorablement au bilan. Si le permis de construire a bien été délivré par l'État, c'est la commune qui a travaillé de longue date avec le promoteur pour*

obtenir la mixité fonctionnelle et sociale de ce programme, à la place d'une friche industrielle située en entrée de ville.

Deuxièmement, concernant la mobilisation de l'EPFIF (page 68 et suivantes), le rapport indique : « Mais au-delà de l'utilisation de ce fonds, qui permet de réduire le coût du foncier dans les opérations de logements, l'EPFIF a souvent des conventions de portage foncier avec les communes carencées. Ainsi à Saint-Cloud, il a acquis plus de 27 M€ de foncier, pour le compte de la commune, depuis 2006, mais aucun logement social n'est encore livré à ce jour. » Le rapport encourage également la signature d'un contrat de mixité sociale afin de permettre une meilleure association de l'EPFIF aux objectifs de production de logements sociaux sur le territoire communal.

Or, le rapport ne précise pas la raison pour laquelle aucun logement social n'est encore livré à ce jour et n'indique pas les raisons qui font qu'aucune opération n'a pu aboutir, et ce, indépendamment de la volonté de la Ville.

Ainsi, sur les trois secteurs concernés par la convention d'intervention foncière signée avec l'EPFIF, trois permis de construire ont été délivrés :

- le n° PC 92064 21 00021, délivré le 02/02/2022, pour la création de 34 logements dont 16 sociaux, au 90, boulevard de la République, secteur créé par délibération du Conseil municipal de la ville de Saint-Cloud en mars 2009 !*
- le n° PC 92064 22 00014, délivré le 21/09/2022, pour la création de 66 logements dont 20 sociaux au 8-16 rue Gounod,*
- le n° PC 92064 23 00035, délivré le 19/04/2024, pour la création de 66 logements dont 20 sociaux au 32-34, rue de la Porte jaune, secteur créé par délibération du Conseil municipal de la ville de Saint-Cloud en novembre 2009 !*

Ces trois permis de construire, tous délivrés par les services de l'État, ont fait l'objet de recours contentieux. Ces recours sont, à ce jour, pendants devant le tribunal administratif, empêchant toute mise en œuvre par les promoteurs. La Ville ne peut que déplorer que l'État ne contribue pas plus activement à l'accélération des procédures contentieuses, contrairement à la commune qui relance la juridiction administrative et produit ses mémoires dans des délais courts. Pour exemple, la requête introductive d'instance devant le tribunal administratif contre l'un des permis cité ci-dessus date du 17 janvier 2023. La Préfecture a produit son premier mémoire en défense le 10 avril 2024, soit plus d'un an après la requête, après avoir demandé un délai supplémentaire.

Il y a donc un réel paradoxe à affirmer que le bilan qualitatif de l'État est favorable tout en déplorant qu'aucune opération ne soit livrée sur les sites objet de la convention avec l'EPFIF, alors qu'il s'agit des mêmes opérations.

Le rapport omet de préciser, par ailleurs, que les opérations dont les permis de construire ont été délivrés avant la crise immobilière, et qui sont restés en suspend pendant plusieurs années dans l'attente de la purge des recours contentieux, se trouvent désormais confrontées à un contexte économique peu favorable (augmentation des

coûts des matériaux, difficulté d'obtention des prêts bancaires...), contexte d'ailleurs décrit dans le rapport, page 46 (« Cependant, depuis 2017, quelle que soit la zone de tension, la charge foncière a moins pesé dans l'augmentation du coût global de construction, comparativement au début des années 2010. C'est le renchérissement du coût des travaux qui en explique principalement la hausse »).

Enfin, troisièmement, concernant l'annexe 13 : sites fonciers de l'État en Ile-de-France potentiellement disponibles pour le logement (page 104), le tableau recense, à tort, un site situé 28 bis, rue Dailly, pour une superficie de 4 565 m².

Sur ce terrain est déjà construit un immeuble de logements sociaux dont le permis de construire n° PC 092064 09 0036 a été délivré le 7 octobre 2010 par le maire de la ville de Saint-Cloud pour 39 logements sociaux (PLUS) au bailleur « le Logement francilien ». Cette opération a été livrée en 2013, la déclaration attestant l'achèvement et la conformité des travaux ayant été déposée en mairie le 5 décembre 2013.

En conclusion, la Ville regrette que le rapport, comme trop souvent en matière de politique de logement social, dresse un portrait à charge de la commune, considérée comme récalcitrante à la production de logements sociaux. Les explications à la carence, principalement économiques et structurelles, sont minimisées et le moyen de la reprise par l'État de la compétence de délivrance des autorisations de construire est présenté comme un élément déterminant dans les résultats.

Cette présentation revient à nier le mécanisme réel de délivrance d'une autorisation d'urbanisme, objet d'échanges entre les porteurs de projet et les élus, mieux à même de connaître et de répondre aux besoins de la population de leur territoire. En outre, il existe déjà un levier réglementaire efficace pour la production de logement social, l'article L.111-24 du Code de l'urbanisme qui impose, pour les communes carencées, 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 locatifs sociaux. Cette réglementation s'impose, quelle que soit l'autorité compétente pour délivrer l'autorisation d'urbanisme.

RÉPONSE DU MAIRE DE LA COMMUNE DE SCEAUX

Par courrier du 6 février 2025, vous m'avez adressé notification du rapport thématique régional relatif à l'adéquation de l'offre aux besoins en logements sociaux en Ile-de-France.

Je vous remercie d'avoir relevé dans votre rapport que les résultats observés à Sceaux en matière d'habitat et plus particulièrement en matière de logement social sont exemplaires et révélateurs d'une politique efficiente. Cette politique volontariste fait d'ailleurs l'objet de rapports présentés chaque année au conseil municipal ; ces rapports (qui n'ont aucun caractère obligatoire) font apparaître l'adéquation des mesures prises aux besoins de la population scéenne. Vous retrouverez ainsi le dernier rapport présenté au lien suivant <https://www.sceaux.fr/sites/default/files/deliberations/2025-02/08a-rapport-habitat-2024.pdf>

La SEM Sceaux Bourg-la-Reine habitat constitue l'instrument majeur de cette politique. Contrairement à ce qui est indiqué dans votre projet de rapport, cette société existe de longue date, la Ville en ayant acquis la majorité du capital en 1993.

En 2018, le patrimoine des offices de Sceaux et de Bourg-la-Reine a été intégré à celui de la SEM, répondant ainsi aux objectifs du législateur de réduire le nombre d'opérateurs en matière de logement social. Ce rapprochement s'est donc naturellement opéré avec l'agrément des services de l'État, garants de la mise en œuvre des dispositions nationales.

Dans le cadre de cette opération, France Habitation (devenu depuis SEQENS) a acquis des actions de la société.

Grâce à cette nouvelle structuration, l'offre en matière de logements sociaux a pu être développée sur le territoire scéen. Ainsi par exemple en 2024, ce sont 46 logements nouveaux qui ont été produits par Sceaux Bourg-la-Reine habitat dont 19 PLAI et 16 PLUS. Pour sa part, SEQENS avec lequel un partenariat a pu se développer, engage la réalisation d'une nouvelle tranche de 120 logements sociaux.

En ce qui concerne l'évolution du taux SRU de ma commune, j'appelle d'ailleurs votre attention sur le fait que ceux que vous indiquez page 59 du rapport ne sont pas exacts. Les données sont les suivantes :

	2023	2022	2021	2020	2019
Total LS	2370	2276	2268	2345	1 968
Total logements	8808	8808	8727	8783	8556
TAUX SRU	26,91%	25,84%	25,99%	26,7%	23 %

Depuis 2019, la gestion des logements de la SEM Sceaux Bourg-la-Reine a évolué vers des modalités plus performantes qui se sont traduites par de nombreuses et lourdes rénovations (résidence Normandie à Bourg-la-Reine notamment).

Cette nouvelle performance a été favorisée par la prise de participation de la SEM dans la société de coordination HACT France. Depuis 2019, la SEM bénéficie en effet de la mutualisation de savoir-faire et de moyens grâce à la participation à cette société, qui a elle-même bénéficié d'un agrément national.

Contrairement aux premières conclusions du projet de rapport que vous m'avez communiqué, les effets de regroupements tels qu'ils ont été préconisés par la loi ELAN sont donc bien perceptibles dans le cas de la SEM Sceaux Bourg-la-Reine Habitat et votre appréciation relative aux résultats obtenus le confirme.

L'intégration des offices de Sceaux et de Bourg-la-Reine au sein de cette SEM a permis des développements particulièrement pertinents.

L'inclusion de nouveaux partenaires dans l'actionnariat de la SEM a permis quant à elle de susciter de nouvelles dynamiques dans le cadre d'un écosystème local au service d'une offre de logements qualitative et diversifiée.

La SEM Sceaux Bourg-la-Reine habitat constitue de ce fait un outil essentiel pour les Villes actionnaires pour un développement de leurs territoires dans le cadre de politiques publiques complexes et transversales, définies et mises en œuvre en lien avec les structures intercommunales, notamment pour ce qui nous concerne, la Métropole du Grand Paris et l'établissement public territorial Vallée sud Grand Paris, compétent en matière d'aménagement urbain.

L'architecture mise en place entre la SEM, HACT France, les communes de Sceaux, de Bourg-la-Reine et leurs partenaires s'est traduite par des modes de gestion favorisant une dynamique territoriale alliant performance de gestion et proximité avec les locataires. Cette organisation permet plus que toute autre de parvenir à un suivi « à la cage d'escalier » voire « au palier » tel que celui que vous préconisez dans votre rapport.

Vous remerciant pour l'attention que vous porterez aux précisions ainsi apportées, je vous prie de croire, Monsieur le Président, à l'assurance de mes sentiments les meilleurs.

RÉPONSE DU MAIRE DE LA COMMUNE DU PERREUX-SUR-MARNE

Par courrier en date du 6 février 2025, vous m'avez notifié le rapport thématique régional relatif à l'adéquation de l'offre aux besoins en logements sociaux en Île-de-France pour lequel je souhaite vous faire part de mes remarques.

Tout d'abord, en page 23, il est indiqué que la commune du Perreux-sur-Marne « privilégie les T1 », or je tiens à porter à votre attention le fait que cela correspond bien à la demande dans la mesure où il est aussi exposé que « environ la moitié des demandes de logements sociaux franciliens porte sur une typologie T1 ou T2, ce qui est cohérent avec la situation familiale des demandeurs dont 47 % sont des personnes seules ».

En page 57, il est précisé que « le parc social [du Perreux] s'est certes accru mais pas pour les ménages les plus modestes ». Néanmoins, je tiens à rappeler que le bilan qualitatif du dernier triennal (2020-2022) fait état d'un taux de 36 % de PLAI (dont des PLAI adaptés) et d'un faible taux de PLS soit 12 %.

En page 60, il est énoncé que « La commune du Perreux-sur-Marne, qui disposait de 5 % de logements sociaux en 2001 a été déclarée commune carencée en 2017. Le nombre de logements privés construits depuis 2004, 1 793, étant très largement supérieur aux logements sociaux construits, 771 (en majorité des résidences étudiantes, des PLS et des T1-T2, au détriment de logements familiaux), le retard n'a pas été rattrapé. Sans doute y a-t-il eu plusieurs occasions manquées de construire davantage de logements sociaux pour mieux respecter les objectifs de la loi SRU. Les communes qui ont rattrapé leur retard depuis 20 ans (cf. tableau n° 10) avaient également des contraintes de foncier rare et cher. ». Toutefois, je tiens à mentionner que les logements sociaux en 2006 étaient au nombre de 948 et en 2022 de 2190 soit une progression de 130 % et que les logements privés en 2006 étaient au nombre de 14 214 et en 2022 de 16 242 soit une progression de 14,5 %. En outre, la mention « en majorité des résidences étudiantes » me paraît discutable dans la mesure où une seule résidence étudiante, comprenant 114 chambres, a été réalisée dans la commune (agrément 2017) pour 521 logements familiaux comptabilisés sur le même bilan triennal (2017-2019).

Par ailleurs, concernant les objectifs de la loi SRU, il convient de rappeler que vos services ont estimé eux-mêmes que ces derniers étaient « irréalistes dès 2002 » (page 10 du rapport d'observations « Politiques communales du logement social comparées au sein de l'établissement public territorial Paris Est Marne&Bois » du 18 juillet 2023). Pour rappel, la Cour expliquait que « Dès l'entrée en vigueur de la loi, le respect de l'objectif de 20 % de logements sociaux en 2020 est compromis. En effet, en tenant compte de l'impact de l'accroissement du parc, le nombre de logements sociaux restant à réaliser (cf infra) sur 18 ans s'élevait à 2 625 soit 146 par an. Ce rythme de constructions, à hauteur de 1 % des logements existants, correspond à la cadence de production totale moyenne annuelle de logements sur la commune. Ce qui signifie

qu'en 2002, l'objectif assigné à la commune du Perreux-sur-Marne était atteignable à la condition qu'elle construise 100 % de logements sociaux pendant 18 ans, ce qui n'était pas réaliste. »

La Cour avait aussi estimé que, pour respecter les nouveaux objectifs de 2013, à savoir 25% de logements sociaux, cela « imposait à la commune de ne construire que des logements sociaux pendant 23 ans, à un rythme supérieur à celui observé alors, pour accroître le parc des résidences principales d'un quart en multipliant par 5 l'offre sociale. » Ce qui est tout aussi irréaliste.

S'agissant de l'éventuelle prédominance des PLS, cette information apparaît tout aussi discutable au regard du bilan triennal 2020-2022 (cf. ci-dessus). Quant à la majorité de T1/T2, je rappelle qu'il s'agit bien là d'une réponse en adéquation avec les besoins recensés.

En page 61, il est mentionné que « Un arrêté de carence a également été pris envers la commune du Perreux, dans le Val-de-Marne, dont le taux SRU est passé de 5 % en 2002 à 13,48 % en 2022. Même si 577 logements sociaux ont été construits entre 2020 et 2022, dont 36 % en PLAI, l'objectif quantitatif n'a pas été atteint. Dans la même période, 428 logements locatifs intermédiaires ont été lancés par des investisseurs. L'arrêté de carence préfectoral majore de 80 % la pénalité pour 2023. Les permis de construire restent repris par le préfet pour la période 2024-2025. ». Or, il est important de signaler que les logements locatifs intermédiaires ont été imposés par les investisseurs qui n'arrivaient plus à équilibrer les opérations et n'est donc pas un choix de la ville, qui n'instruit plus les permis de construire.

Enfin, en page 74, il est spécifié que « Les services de l'État concentreraient leurs efforts sur les instructions et délivrances de permis de construire dans les communes carencées. Dans les six communes concernées, cette reprise par l'État des permis de construire a produit des effets ». Toutefois, il convient de rappeler que la commune a réalisé 82,23 % de l'objectif triennal 2017-2019 alors que l'Etat a réalisé 53 % de l'objectif triennal 2020-2022.

Espérant avoir apporté les précisions nécessaires à une bonne compréhension de la situation de mon territoire, je vous prie de croire, Monsieur le Président, à l'expression de ma considération distinguée.

RÉPONSE DU PRÉSIDENT DE LA COMMUNAUTÉ D'AGGLOMÉRATION MARNE ET GONDOIRE

Je fais suite à la notification du rapport thématique régional relatif à l'adéquation de l'offre aux besoins en logements sociaux en Ile-de-France et vous en remercie.

Conformément à votre demande, j'ai l'honneur de vous communiquer les remarques que vous trouverez listées ci-après :

- *Page 4 : une précision est à apporter sur la position de la CAMG vis-à-vis des communes membres : l'EPCI propose en effet un service commun Logement Hébergement pour lequel 6 communes sont adhérentes.*

- *Page 6 : la CAMG a en effet expérimenté le dispositif du bail réel solidaire (BRS). Pour autant, plusieurs bailleurs ont sollicité l'EPCI pour obtenir des garanties d'emprunts concernant du Logement Locatif Intermédiaire (LLI) : à ce jour, l'intercommunalité n'a pas pu octroyer les garanties d'emprunts demandées vu que ce dispositif n'est pas décompté au titre de l'article 55 de la loi SRU.*

- *Page 33 : la CAMG instruit les autorisations du droit des sols pour 17 communes sur les 20 de l'EPCI.*

Il est précisé que les principaux projets d'aménagement sont portés par l'aménageur de l'Etat EPAMarne/EPAFrance mais il convient de mentionner aussi le rôle de la Société Publique Locale d'Aménagement Marne et Gondoire Aménagement (MGA) qui intervient sur 7 communes membres de l'intercommunalité dans le cadre de projets concertés (ZAC) ou des permis d'ensemble (permis d'aménager notamment).

- *Page 72 : nous précisons que la Convention Intercommunale du Logement (CIL), déjà existante pour la CAMG, sera révisée courant 2025 afin de conforter le rôle de chef de file du logement social, en particulier sur les stratégies de peuplement et d'attribution des logements.*

Par ailleurs, la CAMG a procédé à une mise à jour de son Plan Partenarial de la Gestion de la Demande pour y intégrer la cotation.

- *Page 73 : nous ajoutons que le bilan 2024-2025 de la gestion en flux est positif. Pour autant, le constat n'est basé que sur une année d'expérimentation. Les collectivités restent cependant vigilantes car le flux devrait mathématiquement diminuer, ce dernier étant calculé annuellement sur la durée de la garantie d'emprunt.*

- *Page 77 : nous précisons que le Président de l'EPCI est également compétent pour ordonner le paiement d'une amende en cas de mise en location sans sollicitation d'autorisation de permis de louer, sur la base du décret n°2024-970 du 30 octobre 2024.*

- *Page 78 : sur la base du décret cité supra, l'EPCI pourrait être en capacité de procéder à l'établissement de contraventions pour défaut de permis de louer, indépendamment du caractère exécutoire du PLH intercommunal.*

Je vous prie d'agréer, Monsieur le Président, l'expression de mes salutations distinguées.

RÉPONSE DU MAIRE DE LA COMMUNE DU CHESNAY-ROCQUENCOURT

Par courrier en date du 6 février dernier, réceptionné le 11 suivant, vous m'invitez à vous faire connaître la réponse que je souhaite donner au rapport thématique régional relatif à l'adéquation de l'offre aux besoins de logements sociaux en Île-de-France résultant du contrôle cité en objet, en partie nourri par les observations de votre juridiction formulées lors du contrôle de gestion dont a fait l'objet la commune du Chesnay-Rocquencourt au printemps 2023.

La commune du Chesnay-Rocquencourt faisant partie des 67 communes carencées, je suis très sensible à la manière dont sont analysés, d'une part, les efforts déployés pour accompagner la réalisation des logements locatifs sociaux (LLS), et, d'autre part, les contraintes auxquelles les communes sont confrontées pour répondre aux besoins des populations pour assurer la mixité sociale nécessaire à l'équilibre socio-économique du territoire, avant même de satisfaire des obligations fixées par l'Etat.

Ce rapport est particulièrement intéressant et je trouve les conclusions développées globalement pertinentes. Toutefois, je souhaite partager quelques réserves, dont la plupart a déjà fait l'objet d'une réponse à l'occasion du contrôle de 2023 précédemment mentionné.

Page 5 : Synthèse – une inertie volontaire des communes carencées en logement social.

Il aurait été plus fidèle à la rédaction d'en nuancer le titre, en évoquant « une inertie volontaire de certaines communes carencées en logement social ». Le titre retenu fait un amalgame de toutes les situations alors que, précisément, le constat expose que certaines communes s'inscrivent dans une dynamique volontaire.

Page 57 à 60 : Rubrique 2.2.3 – Les communes carencées

Le rapport évoque pour les récuser deux arguments mis en avant par les communes carencées : le coût et la rareté du foncier, ainsi que les recours contentieux. Je reviendrai uniquement sur le premier. La démonstration pour évacuer cet argument n'est pas plus probante que sa réfutation. Le rapport présente la Commune de Saint-Germain-en-Laye, qui a réussi à résorber son retard. Or, si la production de cette commune a effectivement augmentée, elle se caractérise par un très net déséquilibre de mixité avec 14 logements PLAI pour 431 logements PLS. Cette répartition résulte de la difficulté à équilibrer les bilans des opérations de logements sociaux, précisément à

cause du coût du foncier.

Par ailleurs, la démonstration avancée par le rapport tient lorsque les communes préfèrent délivrer des permis de construire pour des logements privés plutôt que de produire du logement social. Or, pour certaines d'entre elles, comme Le Chesnay-Rocquencourt, les programmes de logements neufs sont si peu nombreux que la démonstration ne fonctionne pas et, dans tous les cas, ces rares programmes comprennent 30% de LLS.

Dans le même registre, on observe que les rattrapages les plus importants sont souvent corrélés à la libération d'emprises foncières importantes, alors que les communes carencées sont souvent victimes d'une atomisation des espaces disponibles. Le caractère diffus de ces opportunités complexifie notablement les projets et dissuade les bailleurs, peu enclin à s'engager dans des projets de petite capacité (amortissement de la conduite de projet à court terme et difficultés d'exploitation à long terme).

Page 27 – Rubrique 1.2.1 – Un paysage institutionnel spécifique à l'Île-de-France, une gouvernance du logement social complexe et inaboutie

Tout en partageant ce constat, je m'étonne de ne pas voir traiter dans ce qui revient à l'État, la question de la mobilisation de son foncier, assortie du mécanisme de décote prévu à l'article L3211-7 du CG3P. Comme la commune du Chesnay-Rocquencourt l'éprouve actuellement à l'occasion de l'aménagement de 17 hectares cédés par l'État sur le site de Voluceau (INRIA), d'une part, ce mécanisme de décote est loin d'être systématique et d'autre part, les conditions financières pratiquées par la Direction immobilière de l'Etat sont totalement incompatibles avec les charges foncières que les bailleurs sociaux peuvent supporter pour développer leurs programmes.

Les effets indésirables du mécanisme de pénalités SRU

Le rapport n'évoque pas les effets indésirables du dispositif de pénalité SRU, qui conduit les communes à privilégier une forte proportion de petits logements dans leurs programmes LLS puisque le décompte repose sur le nombre d'unités produites et non sur la surface. Cela convient également bien aux bailleurs sociaux, subventionnés selon le même principe, mais ne répond pas toujours à la demande.

Certes, le rapport consacre un sous-chapitre au besoin accru en petits logements, puisque près de la moitié des demandeurs souhaite un petit logement. Cependant de nombreuses communes comme Le Chesnay-Rocquencourt, manquent de grands logements. Ainsi, sur la ville, 46 % des demandes enregistrées portent sur des T3/T4 et 13 % des T5/T6, contre 42 % pour des petites surfaces. De plus, la rotation est beaucoup plus courte sur les petits logements que sur les grands. Or, 80 % des

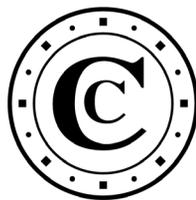
attributions sont réalisées grâce à la rotation et 43 % des mutations internes sont vers un logement plus grand (source « panorama du logement social 2024 - ANCOLS »).

Le dispositif de pénalité SRU entretient, voire accentue un déséquilibre de l'offre de LLS à destination des familles, notamment nombreuses, alors que ces dernières constituent le dynamisme de nos communes.

Enfin, la formule de calcul du taux de LLS, portant au numérateur le nombre de LLS en stock et en dénominateur le nombre de résidences principales, devient un indicateur moins lisible, et plus volatile, de la politique locale en faveur du logement social. Ainsi, en cas de modification de la nature de la résidence, de principale en secondaire, pour un volume significatif de logements, le taux s'améliore ou se dégrade indépendamment des actions engagées par la commune. Sur la base des informations transmises par la DDFIP des Yvelines, au Chesnay-Rocquencourt, 12% des résidences principales ont été déclarées comme résidences secondaires en 2023, sans doute par souci d'optimisation fiscale des propriétaires au regard de l'augmentation du taux de taxe d'habitation sur les résidences secondaires dans leur commune de villégiature. Le nombre de LLS manquants diminue mécaniquement et le taux de LLS bondit de plus de 2 points, de 16,04 % au 01/01/2023 à 18,64 % au 01/01/2024. A l'inverse, ce taux se dégrade très probablement dans les communes de villégiatures, induisant une réorientation de leur politique locale en la matière.

En vous remerciant pour l'opportunité d'expression qui a été accordée,

Je vous prie d'agréer, Monsieur le Président, l'expression de mes salutations distinguées.



Ce document peut être consulté et téléchargé sur www.ccomptes.fr.

Chambre régionale des comptes d'Île-de-France

6, cours des Roches - NOISIEL BP 187
77315 MARNE-LA-VALLEE CEDEX 2

Site internet : www.ccomptes.fr/fr/crc-ile-de-france

Courriel : iledefrance@crtc.ccomptes.fr

Tél. : 01 64 80 88 88

<https://x.com/crcidf>

