

Envoyé en préfecture le 12/12/2025

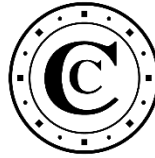
Reçu en préfecture le 12/12/2025

Publié le



ID : 031-213102973-20251210-2025_12_10_064-DE

Chambre régionale
des comptes
Occitanie



RAPPORT D'OBSERVATIONS DÉFINITIVES ET SES REPONSES

**TOULOUSE METROPOLE,
CA SICOVAL, CA MURETAIN
AGGLO,
CC GRAND OUEST TOULOUSAIN,
CC COTEAUX BELLEVUE**

(Haute-Garonne)

Exercices 2019 et suivants

AVANT-PROPOS

Le présent rapport d'observations définitives, une fois délibéré, est adressé aux représentants légaux des collectivités ou organismes contrôlés afin qu'ils apportent, s'ils le souhaitent, une réponse qui a vocation à l'accompagner lorsqu'il sera rendu public. C'est un document confidentiel réservé aux seuls destinataires, qui conserve un caractère confidentiel jusqu'à l'achèvement de la procédure contradictoire. Sa divulgation est donc interdite, conformément à l'article L. 241-4 du code des juridictions financières.

TABLE DES MATIÈRES

TABLE DES MATIÈRES	3
SYNTHÈSE	6
RECOMMANDATIONS	9
INTRODUCTION	10
1 UN TERRITOIRE CONFRONTÉ À UNE TENSION CROISSANTE SUR LE LOGEMENT SOCIAL	13
1.1 Un parc très concentré, plutôt récent et de qualité, mais qui ne répond que partiellement à la demande	13
1.2 Une demande en forte croissance	16
1.3 Une dynamique de croissance de la production de logements qui reste insuffisante à ce jour.....	17
1.3.1 Un territoire historiquement peu doté en logement social qui a entamé un rattrapage significatif	17
1.3.2 Une forte progression du taux de logement social, mais une majorité des communes ne respecte pas encore les obligations de la loi SRU	18
1.4 Une tension accentuée par le récent ralentissement de la production de logements sociaux	19
1.4.1 Un net repli des projets de construction de logements sociaux depuis trois ans	19
1.4.1.1 Une baisse du nombre d'agrément.....	20
1.4.1.2 Un contexte économique et financier qui pèse sur la capacité des bailleurs sociaux à investir dans la construction de nouveaux logements sociaux	21
1.4.1.3 Une mobilisation importante des bailleurs sociaux sur les projets de renouvellement urbain	22
1.4.1.4 L'impact de l'annulation du PLUi-H de Toulouse Métropole sur la constructibilité	22
1.4.2 Une tension croissante sur l'accès au logement social.....	23
2 UNE VOLONTE INTERCOMMUNALE DE DEVELOPPER L'OFFRE DE LOGEMENTS SOCIAUX MAIS DES DIFFICULTÉS À L'ORIENTER	25
2.1 Les programmes locaux de l'habitat, des outils essentiels pour orienter la production de logement social.....	26
2.1.1 Une volonté de rééquilibrer l'offre locative sociale pour adapter le parc à la demande	26
2.1.1.1 La définition d'objectifs de production territorialisés pour développer l'offre locative sociale	26

2.1.1.2	Des orientations en faveur d'une meilleure prise en compte de la demande de logement social	27
2.1.1.3	Le souhait de rééquilibrer la répartition géographique des logements sociaux	28
2.1.2	Des objectifs de production globalement atteints malgré des résultats très inégaux d'une commune à l'autre	28
2.1.2.1	Des objectifs de production des PLH globalement atteints sur le territoire,	28
2.1.2.2	Une situation hétérogène selon les communes	30
2.2	Une mise en œuvre effective des PLH dépendante des communes et des bailleurs	31
2.2.1	Un rôle déterminant des communes	32
2.2.1.1	Une compétence en urbanisme relevant des communes	32
2.2.1.2	Un taux SRU apprécié au niveau communal	32
2.2.2	En l'absence de pouvoir contraignant, les EPCI jouent un rôle incitatif et pédagogique	33
2.2.2.1	Une articulation EPCI-communes à renforcer	33
2.2.2.2	L'accompagnement des communes de moins de 3 500 habitants	34
2.2.3	Un dialogue entre EPCI et bailleurs à renforcer	35
2.3	Les EPCI soutiennent la production de logements sociaux mais leur influence s'avère concrètement limitée	37
2.3.1	Les délégations des aides à la pierre : un pilotage intercommunal fortement encadré par l'État	37
2.3.2	Une mobilisation des ressources propres des EPCI aux résultats inégaux	39
2.3.3	L'élaboration d'une stratégie foncière tardive et une mobilisation insuffisante des établissements publics fonciers	40
3	UNE MOBILISATION DES INTERCOMMUNALITES A RENFORCER POUR GARANTIR L'EFFICACITE DU PROCESSUS D'ATTRIBUTIONS DES LOGEMENTS SOCIAUX	43
3.1	Une information hétérogène des demandeurs susceptible d'affecter la transparence et l'efficacité du processus d'attribution des logements	44
3.1.1	Des EPCI censés garantir la transparence de l'information et le respect des droits des demandeurs	44
3.1.2	Un accès à l'information à assurer de manière homogène	45
3.1.2.1	Un nécessaire engagement des EPCI afin de lutter contre le risque de disparités territoriales dans l'accompagnement des demandeurs	45
3.1.2.2	Un système de cotation de la demande à déployer plus largement dans la Grande agglomération toulousaine	47
3.2	Des résultats d'attribution en deçà des objectifs fixés	49
3.2.1	Des règles d'attribution visant à concilier le relogement des publics les plus fragiles et la mixité sociale	49
3.2.2	Une intervention prudente des intercommunalités en matière de coordination des attributions	51
3.2.2.1	Des orientations intercommunales convergentes	51
3.2.2.2	Une volonté de conserver un lien de proximité avec les communes qui présente des risques	52
3.2.3	Une tension croissante sur le logement social qui pénalise les publics les plus fragiles et nuit à l'atteinte des objectifs des EPCI	53

3.2.3.1 Des objectifs d'attribution peu respectés	53
3.2.3.2 Une augmentation des délais d'attribution plus importante pour les ménages les plus fragiles	55

ANNEXES..... 60

Annexe n° 1. Cartographie de la tension et des besoins prioritaires en logements locatifs sociaux en Occitanie	61
Annexe n° 2. Compétences des 5 EPCI en matière de production de logement social.....	62
Annexe n° 3. Une gestion de la demande partagée entre les bailleurs de Haute-Garonne	63
Annexe n° 4. La stratégie de prise en compte des publics prioritaires dans le département de Haute-Garonne	64
Annexe n° 5. Les contingents de réservation	66
Annexe n° 6. Glossaire du logement social.....	67

SYNTHÈSE

La chambre régionale des comptes a procédé, de 2019 à la période la plus récente, au contrôle coordonné et simultané des cinq établissements publics de coopération intercommunale (EPCI) de la Grande agglomération toulousaine : Toulouse Métropole, le SICOVAL, le Muretain Agglo, le Grand ouest toulousain et les Coteaux Bellevue. Ce contrôle s'inscrit dans le cadre d'une enquête sur l'accès au logement social sur ce territoire.

Les chiffres-clés du logement social dans la Grande agglomération toulousaine en 2024

- **86 227 logements sociaux** (+ 20 % entre 2019 et 2023) ;
- **16,7 % de logements sociaux sur le territoire** ;
- **54 786 demandeurs** (+ 31 % entre 2019 et 2024) ;
- **Parc social** : + 2,4 % par an en moyenne / **Demande** : +4,6 % par an en moyenne
- **9 300 entrées dans des logements sociaux en moyenne chaque année** ;
- **16 mois entre le dépôt de la demande et l'entrée de logement** (13 mois en 2021)
- **44,6 M€ de subventions aux bailleurs sociaux par les cinq EPCI depuis 2019** (près de la moitié des aides apportées aux bailleurs)

Une tension croissante sur l'accès au logement social dans la Grande agglomération toulousaine

La Grande agglomération toulousaine compte plus de 86 000 logements sociaux, dont 54 % du parc ont été construits au cours des quinze dernières années. Si le territoire a connu une dynamique particulièrement soutenue en matière de production de logements – et de logements sociaux en particulier – lui ayant permis de rattraper en partie son retard, il connaît cependant, depuis 2020, un net ralentissement du fait d'un contexte économique et financier qui pèse sur la capacité des bailleurs sociaux à investir dans de nouvelles constructions (augmentation des coûts de production et hausse du taux du livret A, raréfaction du foncier disponible, engagements pris au titre du renouvellement urbain...).

Aussi, malgré une croissance moyenne annuelle de 2,4 % du parc social sur la période, la dynamique de l'offre reste bien inférieure à celle de la demande (+ 4,6 % en moyenne chaque année). Cette tendance est accentuée par la forte croissance démographique de l'agglomération toulousaine (+12 000 habitants chaque année) ainsi que par la transformation de la structure des ménages, qui nécessitent, de plus en plus, des logements de petite taille, alors même que les

logements construits au cours des décennies précédentes visaient à répondre aux besoins de familles plus nombreuses.

Alors que la demande augmente fortement, les attributions de logements stagnent voire diminuent sur la période (en moyenne 9 300 attributions par an). Cette tension est, de surcroît, accentuée par le fait que les occupants conservent plus longtemps leurs logements, réduisant d'autant le nombre de vacances disponibles. A ces égards, la tendance observée dans la Grande agglomération toulousaine est donc préoccupante.

Une capacité limitée des intercommunalités à influencer sur la construction de logements sociaux qui reste dépendante des communes et des bailleurs

Quatre des cinq EPCI de la Grande agglomération toulousaine disposent d'un programme local de l'habitat (PLH), permettant d'orienter l'offre de logement social en fonction de la demande et des besoins du territoire. Les EPCI soutiennent, également, la production de logements à travers la programmation des aides à la pierre, lorsque l'État leur a délégué cette prérogative, par l'octroi de subventions ainsi qu'à travers des garanties d'emprunts.

Si les objectifs de production fixés par les PLH ont été globalement atteints sur la période contrôlée (16 503 nouveaux logements sociaux mis en service dans la Grande agglomération toulousaine entre 2019 et 2023), ils ne le sont pas toujours concernant la répartition par type de logements ou par commune.

Les EPCI ont, en effet, une capacité limitée à influencer sur une production de logements sociaux dont ils ne maîtrisent pas tous les leviers. Celle-ci reste fortement dépendante des communes, qui conservent des compétences majeures en matière d'urbanisme et de droit du sol, ainsi que des bailleurs, qui répondent à leurs propres enjeux stratégiques et financiers. La mise en place d'un dialogue plus resserré avec les communes et les bailleurs, notamment par la déclinaison des objectifs de production, permettrait de renforcer le rôle de chef de file des intercommunalités. Une plus grande mobilisation des établissements publics fonciers contribuerait aussi à renforcer la cohérence et l'efficacité des stratégies poursuivies.

Des intercommunalités qui doivent s'emparer des prérogatives que leur confère la loi pour garantir une information homogène des demandeurs et la transparence du processus d'attribution

Dans le contexte de tension croissante sur le logement social, l'accompagnement des demandeurs dans la constitution de leur dossier et dans leur orientation vers les services de labellisation compétents constitue un enjeu central pour tous les EPCI concernés. À ce jour, seule Toulouse Métropole a adopté un plan partenarial de gestion de la demande et de l'information.

Le législateur a aussi confié aux EPCI compétents la responsabilité d'assurer la transparence du processus d'attribution des logements sociaux sur leur territoire. Il a prévu, à cet effet, dans le respect des prérogatives de la commission d'attribution, un système de cotation

permettant le classement des demandes de logement. Toulouse Métropole l'a mis en place en 2024, le Muretain Agglo est, quant à lui, dans une phase d'expérimentation.

Conformément au code de la construction et de l'habitat, la politique du logement social vise à concilier l'accès aux ménages les plus fragiles avec la mixité sociale. Si les décisions d'attributions des logements ne relèvent pas des intercommunalités, celles-ci ont un rôle d'animation et de coordination. Dans la Grande agglomération toulousaine, l'objectif d'attribuer 37,5 % des logements aux ménages prioritaires n'est pas atteint. Dans le cadre de leurs prérogatives, les EPCI pourraient partager auprès des acteurs du logement social, au sein de la conférence intercommunale du logement, une analyse du parcours des publics prioritaires afin d'identifier d'éventuels obstacles et marges de manœuvre dans leur accès aux logements sociaux.

RECOMMANDATIONS

Recommandation n° 1. (*Toulouse Métropole, SICOVAL – mise en œuvre complète ; Grand ouest toulousain – non mise en œuvre*) : Prévoir une trajectoire de production de logements locatifs sociaux pour les communes qui vont franchir le seuil de 3 500 habitants dans la prochaine décennie, afin de les aider à respecter le taux légal de logement social.

Recommandation n° 2. (*SICOVAL, Muretain Agglo, Grand ouest toulousain – recommandation non mise en œuvre*) : Décliner les objectifs de production par bailleur.

Recommandation n° 3. (*SICOVAL – mise en œuvre partielle ; Muretain Agglo, et Grand ouest toulousain – non mise en œuvre*) : Adopter d'ici au 1^{er} janvier 2027 un plan partenarial de gestion de la demande et d'information des demandeurs comportant un système de cotation de la demande.

Recommandation n° 4. (*Toulouse Métropole – mise en œuvre partielle ; Muretain Agglo, SICOVAL et Grand ouest toulousain – recommandation non mise en œuvre*) : Présenter à la conférence intercommunale du logement une analyse des parcours des publics prioritaires afin de mieux répondre aux objectifs d'attribution.

INTRODUCTION

Aux termes de l'article L. 211-3 du code des juridictions financières, « par ses contrôles, la chambre régionale des comptes contrôle les comptes et procède à un examen de la gestion. Elle vérifie sur pièces et sur place la régularité des recettes et dépenses décrites dans les comptabilités des organismes relevant de sa compétence. Elle s'assure de l'emploi régulier des crédits, fonds et valeurs. L'examen de la gestion porte sur la régularité des actes de gestion, sur l'économie des moyens mis en œuvre et sur l'évaluation des résultats atteints par rapport aux objectifs fixés par l'assemblée délibérante ou par l'organe délibérant. L'opportunité de ces objectifs ne peut faire l'objet d'observations ».

Aux termes de l'article L. 211-4 du code des juridictions financières, « la chambre régionale des comptes contrôle les collectivités territoriales et les établissements publics locaux ».

Le contrôle des comptes et de la gestion de Toulouse Métropole, des communautés d'agglomération du SICOVAL et du Muretain Agglo et des communautés de communes du Grand ouest toulousain¹ et des Coteaux Bellevue, défini à l'article L. 211-3 du code des juridictions financières, porte depuis l'exercice 2019 jusqu'à la période la plus récente. Il s'agit d'un contrôle coordonné faisant l'objet d'un unique rapport dans le cadre de l'article R. 243-5-1 du même code. Il s'inscrit dans le cadre d'une enquête qui donnera lieu à un rapport régional tel que prévu par les dispositions de l'article R. 243-15-1 du code précité.

Conformément à l'article R. 243-1 du code des juridictions financières, le contrôle a été ouvert par lettres de la présidente de la chambre du 31 décembre 2024 adressée aux présidents des organismes concernés, ainsi qu'aux anciens présidents du SICOVAL et du Grand ouest toulousain en fonction sur la période de contrôle.

Les entretiens de fin de contrôle prévus à l'article L. 243-1 du code des juridictions financières se sont tenus entre le 5 mai 2025 et le 27 mai 2025 avec les ordonnateurs concernés sur la période.

Lors de sa séance du 23 mai 2025, la chambre a arrêté les observations provisoires qui ont été transmises aux ordonnateurs et aux anciens ordonnateurs. De plus, des extraits les concernant ont été adressés à des tiers.

Après avoir examiné les réponses reçues, la chambre, dans sa séance du 2 septembre 2025, a arrêté les observations définitives présentées ci-après.

¹ Devenue communauté d'agglomération au 1^{er} juin 2025.

Une enquête sur le logement social dans la Grande agglomération toulousaine

Le territoire de l'enquête correspond au périmètre du schéma de cohérence territoriale (SCOT) de la Grande agglomération toulousaine couvrant les cinq EPCI contrôlés. Ils regroupent 114 communes et représentent 1,1 million d'habitants.

Sur un plan démographique, le territoire est hétérogène et polarisé. Toulouse Métropole représente les trois-quarts de la population totale. La métropole comptait, en 2022, 832 348 habitants tandis que la CC Coteaux Bellevue en compte 39 fois moins (21 371 habitants). Le territoire de la Grande agglomération toulousaine s'organise autour d'une ville-centre largement dominante, Toulouse (511 684 habitants en 2022), et d'un tissu de moyennes et petites communes. La 2^{ème} plus grande ville du territoire est Colomiers avec 40 916 habitants. Plus de la moitié des communes (65 communes) ont moins de 3 500 habitants 97 communes ont moins de 10 000 habitants et la plus petite commune compte 87 habitants.

L'enquête a pour objet de répondre aux trois questions suivantes :

- *L'offre de logement social est-elle adaptée à la demande sur le territoire toulousain ?*
- *Le parcours d'accès des demandeurs d'un logement social est-il lisible, transparent, efficace et homogène sur l'ensemble du grand toulousain ?*
- *Les ménages qui y sont éligibles ont-ils les mêmes chances d'y avoir accès ?*

Elle porte sur le logement locatif social, ou habitation à loyer modéré, qui est un logement construit avec l'aide de l'État et soumis à des règles de construction, de gestion et d'attributions précises. Il peut s'agir d'un logement familial ou d'un logement étudiant. Les loyers sont réglementés et l'accès au logement conditionné à des ressources maximales². L'enquête ne traite pas des logements locatifs intermédiaires (LLI), des logements en accession à la propriété (Prêt social location-accession-PSLA et baux réels solidaires-BRS) ni des logements meublés (foyers ou résidences), autres composantes du parc social des bailleurs. Elle ne traite pas non plus des hébergements d'urgence.

Un contrôle sur l'intervention des EPCI de la Grande agglomération toulousaine dans le logement social

Le présent contrôle porte sur l'intervention des cinq EPCI de la Grande agglomération toulousaine dans la politique de logement social, tant sur la production de logements que sur la gestion de la demande et des attributions.

Les EPCI sont en effet des acteurs structurants mais non exclusifs de la politique de logement social. Ils ont été dotés par le législateur d'une compétence habitat, qui dépend de leur statut juridique. La compétence « équilibre social de l'habitat » est obligatoire pour les métropoles et les communautés d'agglomération. La compétence, dénommée « politique du logement et du cadre de vie » est en revanche facultative pour les communautés de communes³. Les métropoles, communautés urbaines et communautés d'agglomération ont l'obligation de

² Article L. 302-5 du code de la construction et de l'habitation.

³ Articles L. 5217-2 3°, L. 5216-5-I et L. 5214-16-II du code général des collectivités territoriales (CGCT).

mettre en place un programme local de l'habitat (PLH), de même que les communautés de communes compétentes en matière d'habitat de plus de 30 000 habitants comprenant au moins une commune de plus de 10 000 habitants.

La loi accès au logement et à un urbanisme rénové (dite loi ALUR) de mars 2014 a renforcé, au niveau local, le rôle des EPCI dans la gestion de la demande de logement social et la politique d'attribution, afin d'assurer une répartition plus équilibrée, transparente et adaptée aux besoins territoriaux. Les cinq EPCI contrôlés ont intégré ces compétences de manière hétérogène.

Malgré l'accroissement des prérogatives des EPCI, leur compétence en matière de logement social demeure partagée avec d'autres acteurs. Au niveau national, l'État pilote la politique et conserve des prérogatives importantes (voir parties 2.3 et 3.2). Au niveau territorial, le Département joue un rôle au titre de sa compétence en matière d'habitat (voir partie 3.2.1). Région comme Département interviennent dans l'attribution de subventions en faveur de la production de logement social. Enfin, les communes interviennent encore étroitement dans la politique du logement social, tant du côté de sa production que du côté de la demande et des attributions.

Afin de bénéficier d'une approche élargie, la chambre a diffusé, dans le cadre de ce contrôle, un questionnaire aux 114 maires du territoire concerné afin de recueillir leur vision et d'analyser leurs pratiques, autour de 26 questions réparties par thématiques (caractéristiques de la commune, développement de l'offre de logement social, attributions, accueil, information et accompagnement des demandeurs et contexte général). Les résultats de ce questionnaire, dont le taux de réponse est de 44 %, sont présentés au fil du rapport et insérés dans les observations portant sur les thématiques correspondantes.

Le traitement des données du parc social

Par cohérence avec les sources mobilisées par les services de l'État pour le suivi des politiques locales du logement, les observations de la chambre s'appuient sur les données brutes du Répertoire des Logements Locatifs des bailleurs Sociaux (RPLS) sur la période 2019-2024.

Ce dernier constitue la base de référence nationale la plus complète pour l'identification des logements locatifs sociaux. Il est actualisé chaque année au 1^{er} janvier par la Direction de l'Habitat, de l'Urbanisme et des Paysages (DHUP), à partir des déclarations obligatoires des bailleurs sociaux. Il permet une analyse fine par commune, par type de financement, par date de mise en service et intègre les logements gérés par les différents types de bailleurs agréés.

Sur cette base, l'enquête retient exclusivement les logements conventionnés, c'est-à-dire ayant fait l'objet d'une convention avec l'État ou les CAF dans le cadre d'une aide publique ou d'un conventionnement APL (notamment les catégories PLAI, PLUS, PLS, etc...). Les dernières données disponibles sont établies au 1^{er} janvier 2024.

Les données liées à la demande et à l'attribution des logements sociaux ont été communiquées par l'association Atlas 31, chargée à l'échelle de la Haute-Garonne de l'administration du système particulier de traitement automatisé de la demande (SPTA) sur la période 2019-2024. Ces données peuvent présenter des problèmes de fiabilité tenant à leur caractère déclaratif. Pour autant, la chambre ne dispose pas d'une autre base de données relative aux demandes de logement social et s'est résolue à l'exploiter. Les résultats qui en sont issus sont donc à analyser avec prudence, notamment lorsque ces données sont comparées à celles qui sont issues d'autres bases.

1 UN TERRITOIRE CONFRONTÉ À UNE TENSION CROISSANTE SUR LE LOGEMENT SOCIAL

Le territoire de la Grande agglomération toulousaine compte 86 227 logements locatifs sociaux au 1^{er} janvier 2024 et un taux de logement social de 16,7 %. Le parc de logements sociaux est relativement récent, le territoire ayant connu une forte production au cours de la dernière décennie. La hausse de la demande, conjuguée au récent ralentissement de la construction, entraîne une tension croissante sur l'accès aux logements.

1.1 Un parc très concentré, plutôt récent et de qualité, mais qui ne répond que partiellement à la demande

Le parc social est fortement concentré sur la métropole toulousaine : 80,6 % des logements locatifs sociaux sont situés sur le territoire de Toulouse Métropole dont 52,2 % sur la ville de Toulouse. Les communautés d'agglomération du Muretain Agglo et du SICOVAL comptent, pour leur part, respectivement 8,8 % et 6,9 % du parc. Cette concentration se retrouve également au niveau de la demande dans la mesure où 84,2 % des demandes faites au 31 décembre 2024 sur le périmètre du SCOT comportaient un premier vœu sur l'une des communes de Toulouse Métropole (46 123 demandes sur un total de 54 786).

Tableau n° 1 : Caractéristiques du parc social de la Grande agglomération toulousaine au 1er janvier 2024

Au 31/12/2023	Nombre logements sociaux	Nombre logements sociaux en QPV	Taux de logements sociaux en QPV	loyer moyen (en €/m2/mois)	Age moyen du parc (en années)	Taux de logements énergivores- (DPE E, F, G)
SCOT Grande agglomération toulousaine	86 227	20 866	24,2%	6,56	25,9	3,87 %
Toulouse Métropole	69 533	19 334	27,8%	6,49	27,3	4,10 %
CA SICOVAL	5 954	-	-	7,67	18	4,60 %
CA Muretain Agglo	7 547	1 532	20,3 %	6,28	20,9	1,38 %
CC Grand ouest toulousain	2 640	-	-	6,93	16,2	2,58 %
CC Coteaux Bellevue	553	-	-	6,72	12,2	7,05 %
Haute-Garonne	93 740	21 127	22,5 %	6,51	25,2	4,03 %
Occitanie	304 536	83 001	27,3 %	6,43	31,2	6,36 %
France métropolitaine	4 969 611	1 567 414	31,5 %	6,9	41,24	13 %

Source : CRC Occitanie d'après les données brutes RPLS – concerne les logements sociaux conventionnés (PLAI, HLM, PLUS, PLS)

Seuls Toulouse Métropole et le Muretain Agglo comportent des Quartiers Prioritaires de la Ville (QPV)⁴. Ils détiennent respectivement 27,8 % et 20,3 % de leur parc dans ces quartiers (29,1 % au niveau national).

Le parc de la Grande agglomération toulousaine est plus récent que le parc occitan dans son ensemble (25,9 ans contre 31,2 ans en moyenne) et il est également de meilleure qualité : le taux de logements ayant un mauvais classement énergétique s'élève à 3,87 % sur le SCOT contre 6,36 % sur l'Occitanie. Les situations des différents EPCI sont hétérogènes. Le parc respectif des communautés de communes du Grand ouest toulousain et de Coteaux Bellevue est particulièrement jeune (respectivement 16 et 12 ans en moyenne), témoignant d'une construction récente de logements sociaux sur ces territoires. La performance énergétique du Muretain Agglo est particulièrement satisfaisante, les logements classés E, F ou G⁵ représentant seulement 1,38 % du parc social.

Si les loyers moyens dans la Grande agglomération toulousaine se situent à un niveau équivalent à ceux pratiqués dans la région Occitanie (6,56 €/m2 contre 6,43 €/m2 pour la région Occitanie), le territoire du SICOVAL se caractérise, par contre, par des loyers moyens plus élevés (7,67 €/m2), compte tenu d'une part importante de logements dédiés aux étudiants et jeunes actifs majoritairement financés en PLS.

Le parc social se compose à 72,3 % de PLUS et à 13,6 % de PLS. Les logements accessibles aux ménages les plus modestes (PLAI) représentent, au 1^{er} janvier 2024, 14,1% du

⁴ Les quartiers prioritaires de la politique de la ville sont des territoires d'intervention de l'État et des collectivités territoriales définis par la loi de programmation pour la ville et la cohésion urbaine du 21 février 2014 dans l'objectif de réduire les écarts de développement entre les quartiers défavorisés et leurs unités urbaines.

⁵ Le diagnostic de performance énergétique se compose de sept classes d'énergie, allant de A – la meilleure performance - à G. Les classes E, F et G sont donc les classes les moins performantes.

parc alors que la part des demandeurs éligibles à ces logements peut être estimée à environ 39,5 %⁶.

Les différents modes de logements sociaux et leurs bénéficiaires

La réglementation distingue trois types de logements sociaux :

Les **logements PLAI**, financés par le Prêt Locatif Aidé d'Intégration, sont attribués aux candidats locataires rencontrant les difficultés économiques et sociales les plus importantes. Ils accueillent des ménages disposant de ressources inférieures de 55 à 60 % au plafond de ressources exigé à l'entrée dans la catégorie de logement social supérieur (ressources inférieures à 12 452 € pour une personne seule en 2024). Le loyer moyen d'un logement PLAI s'établissait à 5,91 € par m² en 2022 sur le territoire du SCOT.

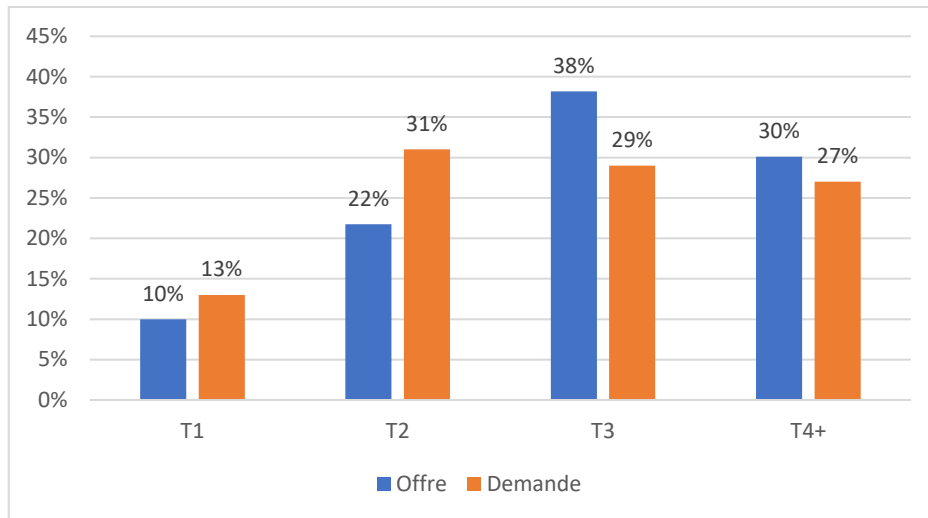
Dispositif le plus majoritairement utilisé par les bailleurs sociaux, le **logement PLUS** (Prêt Locatif à Usage Social) répond à l'objectif de mixité sociale et est destiné aux catégories modestes. Leur loyer est également plafonné, ainsi que les ressources des locataires. Les loyers maximaux des logements PLUS sont un peu supérieurs à ceux des PLAI (ressources inférieures à 22 642 € pour une personne seule en 2024). Le loyer moyen d'un logement PLUS s'élevait à 6,39 € par m² en 2022 sur le territoire du SCOT.

Les **logements PLS**, financés par le Prêt Locatif Social, sont des logements locatifs intermédiaires : ils sont attribués aux candidats locataires dont les revenus sont trop élevés pour pouvoir accéder aux locations HLM (30 % du plafond demandé pour un logement social classique), mais trop bas pour pouvoir se loger dans le secteur privé (ressources inférieures à 29 435 € pour une personne seule en 2024). Le loyer moyen d'un logement PLS atteignait 8,43 € par m² en 2022 sur le territoire de l'enquête.

Concernant la taille des logements, les T2 représentent 22 % des logements en 2024 alors que 31 % de la demande est dirigée vers ce type de biens. Inversement, les T3 constituent 38 % de l'offre et 29 % de la demande.

⁶ Cette analyse constitue une projection de la chambre à partir des données disponibles pour l'année 2024 concernant les personnes seules dont le premier vœu est dirigé vers une commune de la Grande agglomération toulousaine.

Graphique n° 1 : Répartition de l'offre et de la demande sur le territoire de la Grande agglomération toulousaine en 2024 par taille de logements



Source : CRC Occitanie d'après les données brutes RPLS – concerne les logements sociaux (PLAI, HLM, PLUS, PLS) conventionnés, y compris logements étudiants et données ATLAS Occitanie.

Nota : Ce graphique vise à comparer la structure de l'offre et celle de la demande. Il ne traduit pas la tension sur le logement social, qui implique de raisonner en valeur absolue et de tenir compte de la fréquence de remise en location des logements.

1.2 Une demande en forte croissance

Porté par son dynamisme économique et par son offre d'enseignement supérieur, le territoire de la Grande agglomération toulousaine est marqué par un fort rythme de croissance démographique. Entre 2019 et 2022, le territoire a accueilli près de 48 000 habitants supplémentaires, soit 12 000 habitants par an en moyenne (+1,1 % par an).

Consécutivement, le nombre de demandeurs de logement social dans le périmètre du SCOT⁷ est passé de 41 770 à 54 786 entre 2019 et 2024, soit une hausse de 31,2 %. Si le territoire a enregistré 1 432 demandeurs supplémentaires entre 2019 à 2021 (+ 4 % par an en moyenne), ce nombre a été multiplié par près de 6 entre 2022 et 2024 avec 8 069 demandeurs supplémentaires (+ 8 % par an en moyenne).

⁷ Sont ici considérées les demandes comportant en premier vœu une commune située dans un EPCI de la Grande agglomération toulousaine.

Tableau n° 2 : Évolution de la demande dans la Grande agglomération toulousaine

EPCI	2019	2020	2021	2022	2023	2024	Evolution 19-24	Part 2024
SICOVAL	2 353	2 715	2 653	2790	2 920	3 166	34,6 %	5,8 %
Muretain Agglo	3 097	3 230	3 330	3515	3 585	3 986	28,7 %	7,3 %
Coteaux Bellevue	184	188	228	289	265	264	43,5 %	0,5 %
Grand Ouest Toulousain	909	1 049	1 098	1160	1173	1 223	34,5 %	2,2 %
Toulouse Métropole	35 227	35703	35 893	38 963	43 038	46 147	31,0 %	84,2 %
Total	41 770	42 885	43 202	46 717	50 981	54 786	31,2 %	100 %

Source : CRC Occitanie, à partir des données ATLAS Occitanie

Si la forte hausse de la demande, qui se retrouve au niveau national, est liée en grande partie aux difficultés d'accès au marché immobilier privé, elle tient également à la transformation rapide de la structure des ménages (fin de la cohabitation intergénérationnelle, hausse des divorces et des familles monoparentales, vieillissement de la population et hausse des situations de veuvage, un nouvel arrivant sur trois est une personne seule) constatée sur le territoire depuis une vingtaine d'années.

Aussi, en 2024, la taille moyenne des ménages dans l'aire d'attraction de Toulouse est de 2,11 personnes, elle était de 2,17 en 2014 et de 2,31 en 1999. D'après l'Agence d'urbanisme et d'aménagement Toulouse aire métropolitaine (AuaT)⁸, pour une population stable de 10 000 habitants, une baisse de la taille des ménages de 2,20 à 2,11 entraîne la nécessité de construire 200 logements supplémentaires. Ces transformations ont aussi pour conséquence d'accroître la demande en petits logements (T1 et T2).

Enfin, 34 % des demandes de logement social formulées sur le territoire proviennent de ménages déjà résidents du parc locatif social.

1.3 Une dynamique de croissance de la production de logements qui reste insuffisante à ce jour

1.3.1 Un territoire historiquement peu doté en logement social qui a entamé un rattrapage significatif

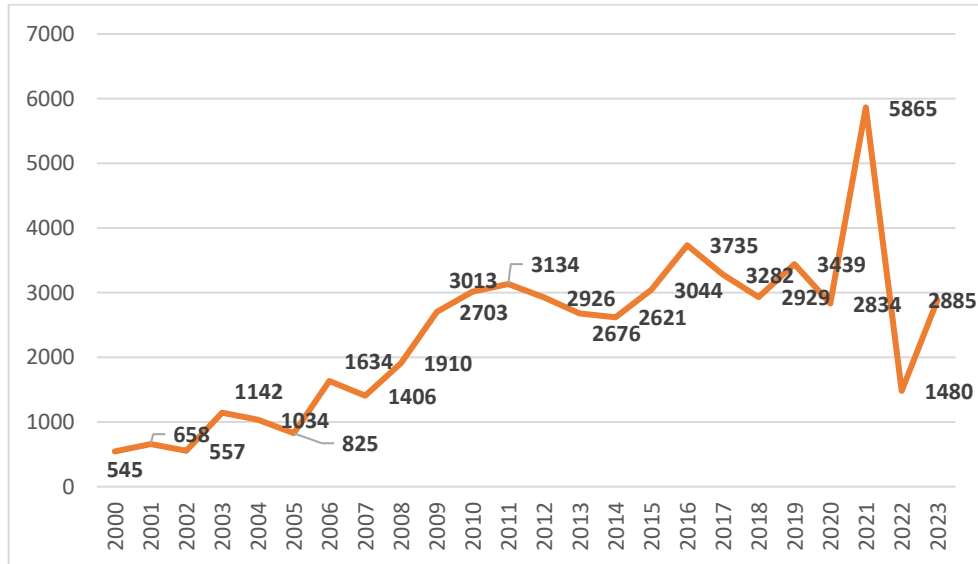
Au cours de la période 2000-2008, la Grande agglomération toulousaine connaissait une dynamique de production⁹ de logements sociaux relativement faible, avec une moyenne de 1 080 logements par an. Depuis 2009 et sous l'effet de la loi du 13 décembre 2000 relative à la solidarité et au renouvellement urbains (loi SRU), la tendance s'est nettement inversée avec une

⁸ Etude sur l'évolution de la taille des ménages dans l'aire d'attraction de Toulouse, mars 2024, AuaT.

⁹ La production de logement social résulte des constructions et des acquisitions (vente en l'état futur d'achèvement ou rachat de logements issus du parc privé)

production annuelle moyenne de 3 100 logements. Ainsi, en 15 ans, le territoire a vu se construire 54 % de son parc social actuel (46 566 logements).

Graphique n° 2 : Évolution du nombre de logements sociaux mis en service entre 2000 et 2023 dans la Grande agglomération toulousaine



Source : CRC Occitanie d'après les données brutes RPLS – concerne les logements sociaux (PLAI, HLM, PLUS, PLS) conventionnés, y compris logements étudiants.

*Le nombre particulièrement élevé de logements mis en service en 2021 s'explique en partie par la création d'un nouveau bailleur sur le territoire (Ysalia-Garonne habitat) ayant procédé au rachat de 1 912 logements étudiants agréés comme logements sociaux.

Malgré une croissance moyenne annuelle de 2,4 % du parc social sur la période, la dynamique de l'offre reste bien inférieure à celle de la demande (+ 4,6 % en moyenne chaque année), d'autant que la production connaît un net ralentissement depuis 2020 (voir 1.4.1).

1.3.2 Une forte progression du taux de logement social, mais une majorité des communes ne respecte pas encore les obligations de la loi SRU

L'article 55 de la loi SRU a défini un taux minimum de logement social, fixé à 25 % du parc locatif total, pour les communes de plus de 3 500 habitants, situées au sein d'une agglomération de 50 000 habitants. Si la tension dans l'accès au logement est considérée comme faible sur un territoire, ce taux peut être localement ramené à 20 %, ce qui a été le cas au sein de la Grande agglomération toulousaine pour la période 2023-2025¹⁰.

¹⁰ Décret n°2023-325 du 28 avril 2023 fixant les valeurs des seuils des ratios mentionnés aux II et III de l'article R.302-14 du code de la construction et de l'habitation pour la période triennale 2023-2025.

Au 1^{er} janvier 2023, sur les 46 communes soumises à la loi SRU dans la Grande agglomération toulousaine, 31 communes sont déficitaires¹¹, n'atteignant pas le taux de 20 %. Trois communes sont carencées, pour lesquelles, le préfet a repris les droits du maire en matière de préemption et d'autorisation de construire.

Pour autant, sur la période contrôlée et plus largement depuis 2008, le taux de logement social des communes soumises à la loi SRU (en nombre toujours plus important) s'est fortement amélioré. En 2008, 80 % des 33 communes assujetties à la loi SRU avaient un taux de logement social inférieur à 15 % (dont 39 % avec moins de 10 %). Au 1^{er} janvier 2023, cela concernait 23 % des 46 communes assujetties.

1.4 Une tension accentuée par le récent ralentissement de la production de logements sociaux

Si le territoire a connu une dynamique particulièrement soutenue en matière de production de logements – et de logements sociaux en particulier – lui ayant permis de rattraper en partie son retard, il enregistre depuis 2020 un tassement important, en raison de la conjoncture économique nationale et de facteurs propres au territoire.

1.4.1 Un net repli des projets de construction de logements sociaux depuis trois ans

La mise en service d'un logement social s'effectue par trois voies : la construction neuve du logement en maîtrise d'ouvrage directe par le bailleur, l'achat en vente en état futur d'achèvement (VEFA)¹² ou l'acquisition d'un logement issu du parc privé, avec ou sans amélioration.

L'agrément d'un logement social est une étape préalable et indispensable à l'obtention des financements, subventions et prêts de la Banque des territoires. La livraison du logement intervient, selon les projets, deux à cinq ans après l'obtention de l'agrément. C'est ainsi qu'une partie des logements sociaux agréés ne donneront pas lieu à production effective, en raison de l'abandon du projet, du refus de délivrance du permis de construire ou d'un contentieux sur ce permis.

¹¹ Une commune est dite déficitaire lorsqu'elle n'atteint pas le taux légal de logements sociaux imposé par l'article 55 de la loi SRU (20 % ou 25 %). Une commune déficitaire est déclarée "carencée" lorsqu'elle ne respecte pas les objectifs de construction de logements sociaux fixés par l'État dans le cadre du programme triennal de rattrapage. Les communes déficitaires et carencées sont soumises à un prélèvement sur leurs ressources fiscales.

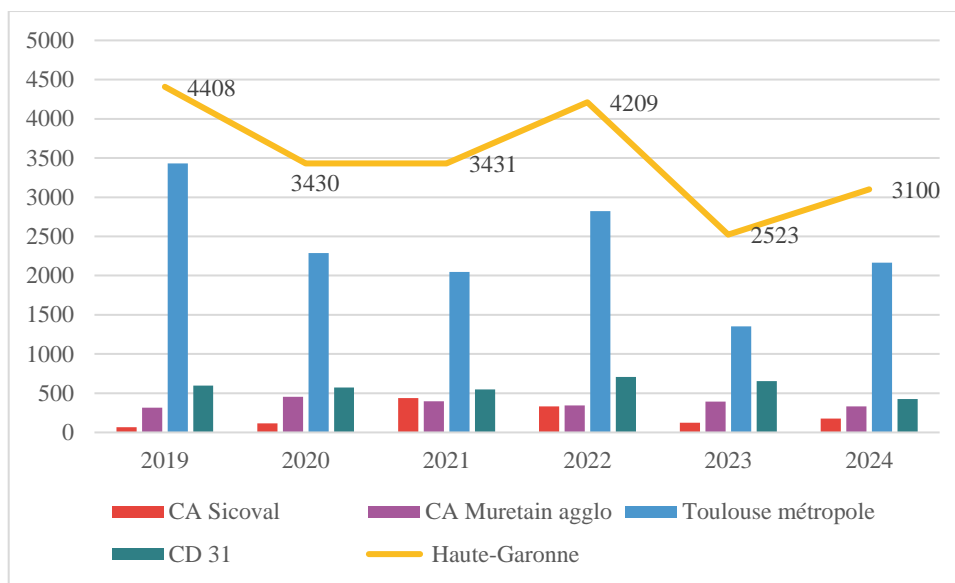
¹² La vente en l'état futur d'achèvement (VEFA) est un contrat par lequel un acheteur acquiert un bien immobilier dont la construction n'est pas encore achevée.

1.4.1.1 Une baisse du nombre d'agrément

Le nombre d'agrément délivrés aux bailleurs sociaux par les EPCI et le département décroît depuis 2019, du fait de la diminution des projets. Même si l'évolution est plus favorable qu'au niveau national, le nombre de logements sociaux agréés sur le département de Haute-Garonne n'a jamais retrouvé le niveau atteint en 2019.

L'année 2023 est particulièrement affectée par cette diminution, avec 2 523 agrément délivrés aux bailleurs sociaux contre 4 408 en 2019. Le constat est particulièrement marqué sur le territoire de Toulouse Métropole.

Graphique n° 3 : Évolution des agrément de logements sociaux depuis 2019 sur le territoire de la Haute-Garonne



Source : CRC Occitanie, à partir des données DDT 31

Les agrément influent directement sur le nombre de logements sociaux qui seront mis en service. Leur nombre élevé en 2019 explique ainsi en partie le nombre de logements sociaux produits en 2021¹³. En revanche, leur diminution en 2020 et 2021 se traduit par une baisse à partir de 2022-2023 du nombre de logements mis en service (en moyenne 2 182 logements sur 2022-2023 contre 3 136 logements sur 2019-2020). La situation constatée en 2023-2024 devrait se traduire également par des mises en service plus faibles de logements d'ici 2027.

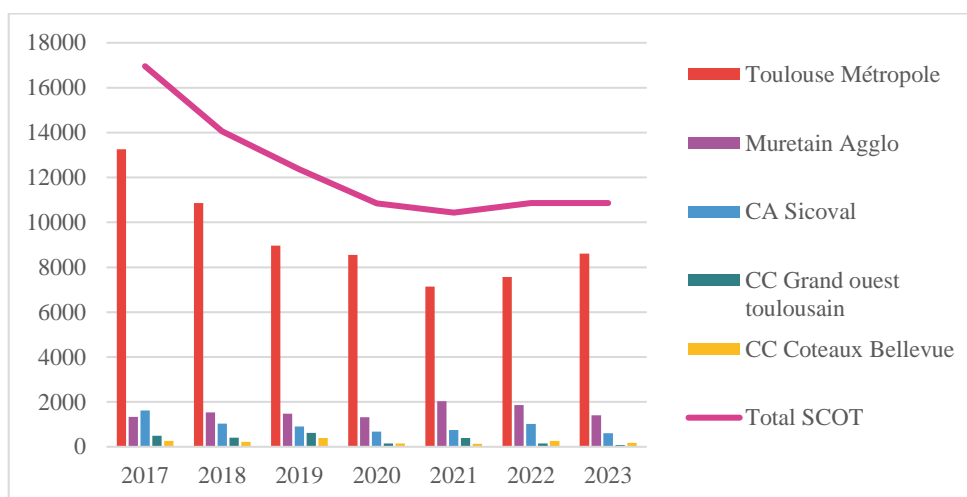
¹³ Le nombre particulièrement élevé des logements mis en service en 2021 s'explique également par la création d'un nouveau bailleur sur le territoire (Ysalia-Garonne habitat), qui a procédé au rachat de 1 912 logements étudiants agréés comme logements sociaux.

1.4.1.2 Un contexte économique et financier qui pèse sur la capacité des bailleurs sociaux à investir dans la construction de nouveaux logements sociaux

Depuis 2021, les acteurs du logement social font face à une accélération des coûts de production. L'index BT01, qui mesure l'évolution mensuelle des prix dans le secteur du bâtiment, connaît une forte augmentation entre 2021 et 2024 (+14,3 %) sous l'effet de la crise post-Covid, des pénuries de matériaux, de la hausse de l'énergie et du taux du livret A. Cette évolution affecte le coût des chantiers supportés directement par les bailleurs ou sur les coûts d'achat en VEFA auprès des promoteurs.

Dans ce contexte, le nombre annuel moyen d'autorisations de construire des logements connaît un net repli sur le territoire du SCOT passant de 17 000 logements autorisés en 2017 à une moyenne de 10 800 logements autorisés entre 2020 et 2023. Cette diminution, qui touche l'ensemble des acteurs de la production, affecte directement les bailleurs sociaux en réduisant les opportunités d'acquisition en VEFA auprès des promoteurs privés dans la mesure où une part importante de la production de logements sociaux s'opère via ce mode d'acquisition.

Graphique n° 4 : Évolution des autorisations de construire – tous logements sur le territoire du SCOT entre 2017 et 2023



Source : CRC Occitanie à partir de la base Sitaldel

Parallèlement, alors qu'ils ont dû faire face à une progression rapide de leurs coûts de production et à la hausse du taux du livret A, les bailleurs n'ont pas été en mesure d'ajuster leurs recettes locatives. En effet, entre août 2022 et mars 2024, le gouvernement a mis en place un « bouclier loyer » afin de contenir la hausse des loyers dans le contexte de forte inflation visant à plafonner la hausse de l'indice de référence des loyers (IRL) à 3,5 % par an. Cette mesure a eu pour effet d'accroître les tensions pesant sur l'autofinancement des bailleurs

sociaux qui avaient déjà été fortement affectés par la mise en place du dispositif de réduction de loyer de solidarité en 2018¹⁴.

1.4.1.3 Une mobilisation importante des bailleurs sociaux sur les projets de renouvellement urbain

La période de contrôle est marquée par la mise en œuvre du second programme national de rénovation urbaine (NPNRU) couvrant la période 2014-2026. Ce programme vise à transformer durablement les quartiers en difficulté, améliorer le cadre de vie des habitants et favoriser la mixité sociale et fonctionnelle. Il prévoit notamment des opérations de démolition, réhabilitation et reconstruction.

En Haute-Garonne, sur les 19 quartiers prioritaires de la politique de la ville (QPV), cinq sont inscrits dans ce nouveau programme. Quatre sont situés sur le territoire de Toulouse Métropole dont trois sur Toulouse et un sur Colomiers. Le dernier se situe sur le territoire du Muretain Agglo.

Les bailleurs sociaux sont au cœur de ces programmes et doivent souvent financer une part significative des opérations de démolition et de reconstruction (47,3 % des investissements dans le cadre du PNRU¹⁵). Par ailleurs, pour certains bailleurs (comme par exemple Toulouse Métropole Habitat, qui supporte 50 % du nouveau PNRU), il est financièrement difficile de conjuguer à la fois la production nouvelle, la rénovation énergétique du parc existant et les engagements pris au titre de la reconstitution de l'offre qui mobilisent d'importants fonds propres en lieu et place des opérations de constructions nouvelles.

1.4.1.4 L'impact de l'annulation du PLUi-H de Toulouse Métropole sur la constructibilité

Le Plan local d'urbanisme intercommunal et de l'habitat (PLUi-H) de Toulouse Métropole, approuvé le 11 avril 2019, a été annulé en 2021 par le tribunal administratif de Toulouse¹⁶. Cette annulation a eu pour effet de remettre en vigueur les 30 plans locaux d'urbanisme (PLU) et les sept plans d'occupation des sols (POS) adoptés dans les communes de l'EPCI avant l'approbation du PLUi-H.

L'annulation du PLUi-H a eu des répercussions importantes sur la constructibilité de plusieurs projets de logements sociaux, qu'ils soient menés par les bailleurs sociaux directement ou par les promoteurs immobiliers (VEFA). Elle a rendu difficile l'atteinte de l'objectif initial de la métropole de construire 7 000 logements neufs par an dont 35 % de logements sociaux. À titre d'illustration, la commune de l'Union a vu un projet de construction de 80 logements

¹⁴ La réduction de loyer de solidarité (RLS) correspond à une diminution de loyer modulée en fonction de la composition du ménage et de la zone géographique, qui s'applique aux ménages dont les ressources sont inférieures à un plafond. Les aides au logement sont diminuées pour les ménages qui bénéficient de la RLS, ce qui signifie que la réduction du budget de l'État consacré à l'aide au logement est supportée par les bailleurs sociaux. Un mécanisme de péréquation entre les bailleurs a parallèlement été mis en place.

¹⁵ ANRU, Octobre 2023, Synthèse du bilan quantitatif du PNRU.

¹⁶ Décisions du 30 mars et du 20 mai 2021.

sociaux être remis en cause par le retour d'une zone à construire en une zone économique inconstructible. De la même manière, à Pibrac, trois zones de développement comportant des projets de logements sociaux sont redevenues des terrains agricoles ou des zones fermées à l'urbanisation.

1.4.2 Une tension croissante sur l'accès au logement social

Alors que la demande augmente fortement, les attributions de logements stagnent voire diminuent sur la période (en moyenne 9 300 attributions par an).

Aussi, l'indice de pression, qui mesure le ratio entre le nombre de demandes et celui des attributions, est passé, par exemple sur le territoire de Toulouse Métropole, de 2,8 en 2019 à 4,9 en 2023¹⁷. Cette évolution rapide révèle un déséquilibre croissant entre l'offre disponible et la demande exprimée. Pour autant, cette tension reste inférieure à celle rencontrée au niveau régional (5,6) et plus particulièrement dans la métropole de Montpellier (9,8).

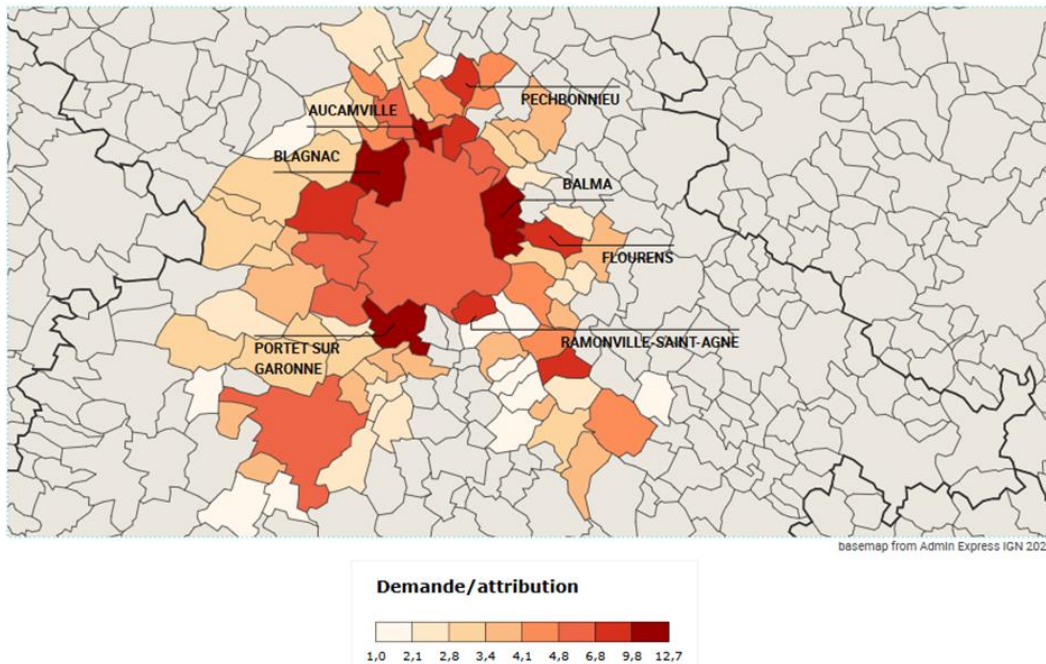
Cette tension est également alimentée par la baisse du taux de rotation¹⁸ sur la Grande agglomération toulousaine, qui n'a cessé de décroître durant toute la période, passant de 8,2 % en décembre 2019 à 6,9 % en décembre 2023. Cette diminution du taux de rotation constitue un facteur aggravant à l'augmentation de la demande : à titre d'illustration si le taux de rotation constaté en 2019 avait été conservé en 2023, ce sont environ 207 logements qui auraient pu faire l'objet d'une nouvelle attribution dont 16 en PLAI et 143 en PLUS, soit au total 19 % des attributions effectivement prononcées en 2023.

La tension n'est cependant pas homogène au sein du territoire. Certaines communes de la première couronne toulousaine connaissent un ratio demandes/attributions très élevé, supérieur à 8, voire à 12. Les communes d'Aucamville, Blagnac, Portet-sur-Garonne ou Ramonville-Saint-Agne affichent ainsi les niveaux de tension les plus élevés (voir carte en annexe n°1).

¹⁷ Source : DREAL Occitanie, les chiffres clés du logement 2024.

¹⁸ Le taux de rotation est la part des logements ayant connu un changement d'occupant principal au cours d'une année, rapportée à l'ensemble du parc de logements sociaux.

Carte n° 1 : Ratio demandes/attributions 2020-2024 dans les communes du SCOT ayant connu au moins dix attributions



Source : CRC Occitanie à partir des données Atlas Occitanie et du logiciel Khartis

En conséquence, la hausse continue de la demande, la baisse de la production ainsi que la diminution des attributions et du taux de rotation devraient vraisemblablement conduire à la remise en cause de la situation dérogatoire du territoire en matière de taux SRU et à l'application du taux de droit commun de 25 %.

CONCLUSION INTERMÉDIAIRE

Le parc de logements sociaux de la Grande agglomération toulousaine, concentré à plus de 80 % sur Toulouse Métropole, est récent et globalement performant d'un point de vue énergétique. Toutefois, il est partiellement adapté à la demande, avec un déficit en petits logements et un faible nombre de logements dédiés aux ménages défavorisés.

Cette tendance est de plus en plus accentuée par la forte hausse de la demande, liée à la croissance démographique, aux difficultés d'accès au marché privé ainsi qu'à l'évolution des structures familiales. Le nombre de demandeurs a augmenté de plus de 30 % en cinq ans, avec une pression particulièrement marquée sur les petites typologies de logement.

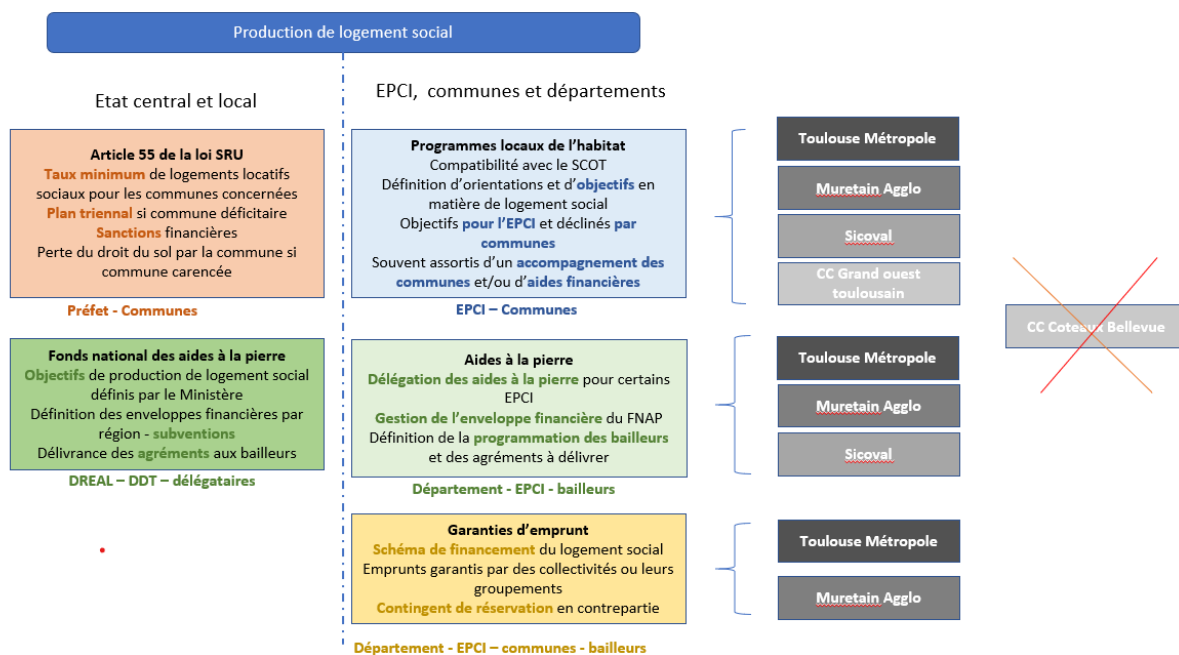
Face à cette situation, une dynamique de rattrapage a été engagée, notamment depuis l'entrée en vigueur de la loi SRU en 2001. C'est ainsi que plus de la moitié du parc actuel a été construite depuis 2009. Cependant, la majorité des communes concernées par la loi SRU n'atteint toujours pas le taux de logements prévu, trois d'entre elles sont même en situation de carence. Si les avancées sont réelles, le ralentissement récent de la production accentue la tension sur l'offre en logement social qui reste, par conséquent, insuffisante au regard de la demande.

2 UNE VOLONTE INTERCOMMUNALE DE DEVELOPPER L'OFFRE DE LOGEMENTS SOCIAUX MAIS DES DIFFICULTÉS À L'ORIENTER

Dans le cadre de leur compétence logement, les EPCI disposent d'outils de planification et mettent en œuvre des aides à la production. En fonction de leur statut juridique et des choix qu'ils ont effectués, les cinq EPCI de la Grande agglomération toulousaine exercent cette compétence de manière différenciée (voir tableau en annexe n°2).

La production de logement social s'inscrit par ailleurs dans une pluralité de dispositifs relevant de l'État ou des collectivités territoriales et de leurs groupements, présentés dans le schéma ci-après. Seule la communauté de communes des Coteaux Bellevue, qui n'exerce pas la compétence logement, n'intervient dans aucun de ces dispositifs.

Schéma n° 1 : Présentation des dispositifs et des acteurs en matière de production de logement social



Source : CRC Occitanie

2.1 Les programmes locaux de l’habitat, des outils essentiels pour orienter la production de logement social

2.1.1 Une volonté de rééquilibrer l’offre locative sociale pour adapter le parc à la demande

2.1.1.1 La définition d’objectifs de production territorialisés pour développer l’offre locative sociale

À l’exception de la Communauté de communes Coteaux Bellevue qui n’en a pas la compétence, les quatre autres EPCI ont adopté des programmes locaux de l’habitat (PLH) qui permettent de définir, à l’échelle de leur territoire, des objectifs en matière de production de logements.

Le PLH est un document stratégique d’orientation, de programmation et de mise en œuvre de la politique locale de l’habitat sur le territoire intercommunal. Il doit être compatible avec les orientations du SCOT et est établi pour six années. Il s’appuie sur un diagnostic du territoire et doit être doté d’un dispositif d’observation de l’habitat, afin de pouvoir suivre les effets des politiques mises en œuvre.

En matière de logement social, les quatre PLH du territoire prévoient des objectifs autour de deux grands axes : le développement de l’offre locative sociale et son adaptation aux besoins des habitants du territoire. Ils s’inscrivent dans les orientations globales du SCOT, notamment son objectif de polarisation du territoire de la Grande agglomération toulousaine autour de Toulouse, des centres urbains et des pôles secondaires situés dans la « Ville Intense ».

Leurs objectifs de production sont ainsi territorialisés. Concernant Toulouse Métropole, les objectifs de production définis dans le Pacte métropolitain de l’habitat, qui reprend ceux du Programme d’orientations et d’actions arrêté en 2019¹⁹, sont répartis entre Toulouse et trois groupes de communes, en fonction de la temporalité de la desserte en transports en commun, de la part de centralités et du poids de population des communes. Le PLH du SICOVAL répartit la production à hauteur de 90 % dans les communes dites de la « ville intense » et à hauteur de 10 % dans les « communes à développement mesuré »²⁰. Le Muretain Agglo a défini, de son côté, quatre groupes de communes, en fonction de leur population et de leur centralité, pour lesquels la production de logement social varie de 10 % à 35 % de la production totale de

¹⁹ L’annulation, par le tribunal administratif de Toulouse, du PLUi-H adopté le 11 avril 2019, a entraîné la disparition de son volet habitat, sans retour envisageable à l’ancien PLH, dont la prorogation n’était plus possible. Le pacte métropolitain de l’habitat, adopté par le conseil métropolitain le 14 octobre 2021, a permis à Toulouse Métropole de partager des objectifs avec les communes, dans l’attente de l’élaboration et de l’adoption d’un nouvel PLUi-H. Ces derniers se sont appuyés sur le Programme d’Orientations et d’Actions qui avait été approuvé en 2019 dans le cadre de l’élaboration du PLUi-H. Un nouveau PLUi-H a été arrêté le 20 juin 2024 en conseil métropolitain et soumis à enquête publique au 1^{er} trimestre 2025. Sa promulgation est prévue pour la fin de l’année 2025.

²⁰ Le Scot de la Grande agglomération toulousaine identifie des communes relevant de la « ville intense », qui doivent accueillir 70 à 80 % de la population nouvelle. Il s’agit de zones bénéficiant d’une bonne desserte en transports en commun et de services et équipements. Les zones périurbaines proches accueillent de leur côté un « développement mesuré » structuré autour de bassins de proximité.

logements. Enfin, la CC du Grand ouest toulousain prévoit la majorité de sa production dans les communes dotées de services, avec un rattrapage plus important pour les communes soumises à la loi SRU n'atteignant pas le taux de 20 %.

Ils sont déclinés par commune dans les Programmes d'orientations et d'actions de Toulouse Métropole, de la CA du Muretain Agglo et de la CC du grand ouest toulousain. Le PLH du SICOVAL définit les objectifs soit par commune, soit par groupe de communes d'un même bassin de vie.

La chambre relève que les objectifs déclinés par communes dans les PLH de TM et de Sicoval ne permettent pas d'atteindre l'objectif global de production pourtant définis dans ces documents. Ces objectifs doivent alors être considérés comme des objectifs planchers qu'il appartient aux communes de dépasser.

Tableau n° 3 : Objectifs de production de logements et logements sociaux des Programmes locaux de l'habitat

	Document en vigueur sur la période	Objectifs annuels globaux de logements sociaux	Objectifs annuels communaux agrégés
SCOT	Adopté en 2014 1ère révision en 2017 2ème révision en cours	Objectif de 30% minimum de LLS dans les opérations d'aménagement Soit entre 2 640 et 3 150 logements sociaux par an	
Toulouse Métropole	PLH 2014-2019 Pacte métropolitain 14/10/2021 PLUi-H-arrêté le 20 juin 2024, en attente de promulgation	35% minimum de taux de logement locatif social à l'échelle métropolitaine avec déclinaison par groupe de communes et communes Soit 2 450 logements sociaux	2 367
CA SICOVAL	2017-2022 - prorogé jusqu'en février 2025 PLH 2025-2030 adopté par délibération du 7 avril 2025	25 % de logements locatifs sociaux sur la production neuve familiale et dédiée Soit 250 logements sociaux	209
CA Muretain Agglo	2 PLH sur la période : 2014-2019 2022-2027	Entre 10 et 35% de logement locatif social dans la production selon les groupes de communes Objectif de production de 261 logements sociaux dans le PLH 2014-2019 et de 316 logements sociaux dans le PLH 2022-2027	319 (2022-2027)
CC Grand ouest toulousain	2017-2024 + prorogation 2025 Nouveau PLH en cours d'élaboration	114 logements sociaux par an	113

Source : CRC à partir des documents constitutifs des 4 PLH et du SCOT

2.1.1.2 Des orientations en faveur d'une meilleure prise en compte de la demande de logement social

Les PLH donnent également des orientations sur le type de logements locatifs sociaux à produire, afin d'adapter le parc social aux besoins. Il s'agit, en premier lieu, de favoriser la production des logements accessibles aux ménages les plus défavorisés en privilégiant la construction de PLUS et surtout de PLAI.

Toulouse Métropole souhaite ainsi renforcer la part de logements très sociaux, compte tenu de son déficit en la matière, les PLAI représentant seulement 11,7% de son parc social en 2022. Les PLAI et les PLUS doivent désormais représenter 86 % de la production de logements sociaux, et atteindre une répartition 40 % de PLAI et 60 % de PLUS.

Le PLH du Muretain Agglo prévoit 30 % de PLAI dans la production de logements sociaux, les PLUS étant jusqu'à présent largement prépondérants (79,3 % du parc social). Le PLH du Grand ouest toulousain est également volontariste sur le développement des PLAI, qui représentaient, en 2022, 16,2 % de son parc social. Il définit un taux minimum de 30 % et un taux maximum de PLS de 10 %.

En revanche, le PLH du SICOVAL limite la production de PLAI à un taux de 25 % maximum²¹, alors qu'il porte à 60 % minimum la part des PLUS et à 15 % maximum celle des PLS. Le SICOVAL justifie cette orientation par un souci d'assurer la diversité sociale et l'équilibre financier des opérations et indique que ce taux est porté à 30% dans le PLH 2025-2030.

Les PLH incluent également des orientations sur la taille des logements, bien qu'ils restent peu prescriptifs en la matière. Le PLH de la CA Muretain Agglo met ainsi l'accent sur le déficit de petits logements sur son territoire et se fixe pour orientation de construire plus de T1 et T2. Fin 2023, ces logements représentaient en effet 18,6 % du parc social du Muretain Agglo. Toulouse Métropole met l'accent sur la production de PLAI accessibles aux grandes familles (T5 et plus), produit qui connaît une très forte tension.

2.1.1.3 Le souhait de rééquilibrer la répartition géographique des logements sociaux

Les objectifs de production définis par les différents PLU témoignent d'une volonté de rééquilibrage géographique de la répartition des logements sociaux en privilégiant les constructions en dehors des villes historiquement très pourvues comme Toulouse, Muret, Portet-sur-Garonne et Plaisance-du-Touch (voir graphique n°7).

2.1.2 Des objectifs de production globalement atteints malgré des résultats très inégaux d'une commune à l'autre

2.1.2.1 Des objectifs de production des PLH globalement atteints sur le territoire,

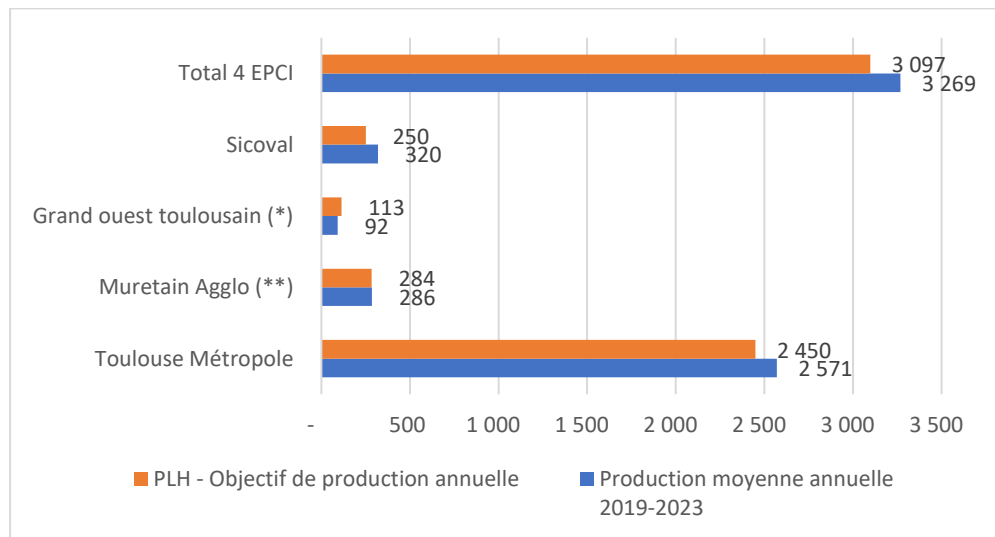
Entre 2019 et 2023, 16 503 nouveaux logements sociaux ont été produits dans la Grande agglomération toulousaine, dont 78 % sur Toulouse Métropole.

Les objectifs de production des différents PLH ont été globalement atteints : la production annuelle moyenne de logements sociaux réalisée sur les quatre EPCI susmentionnés, au cours de la période 2019-2023 (3 301) est supérieure aux objectifs annuels définis par ces

²¹ Porté à 30% dans le projet PLH 2025-2030 en cours de finalisation.

EPCI (3 051). Elle est aussi supérieure aux objectifs du SCOT (estimés entre 2 640 et 3 150 logements sociaux par an).

Graphique n° 5 : Comparaison entre les objectifs de production et la production réalisée



(*) CC Grand ouest toulousain hors Fontenilles

(**) Muretain Agglo : Objectif annuel = 261 logements locatifs sociaux sur 2019-2021 et 319 logements locatifs sociaux à partir du 1^{er} janvier 2022

Source : CRC Occitanie à partir des PLH et du RPLS

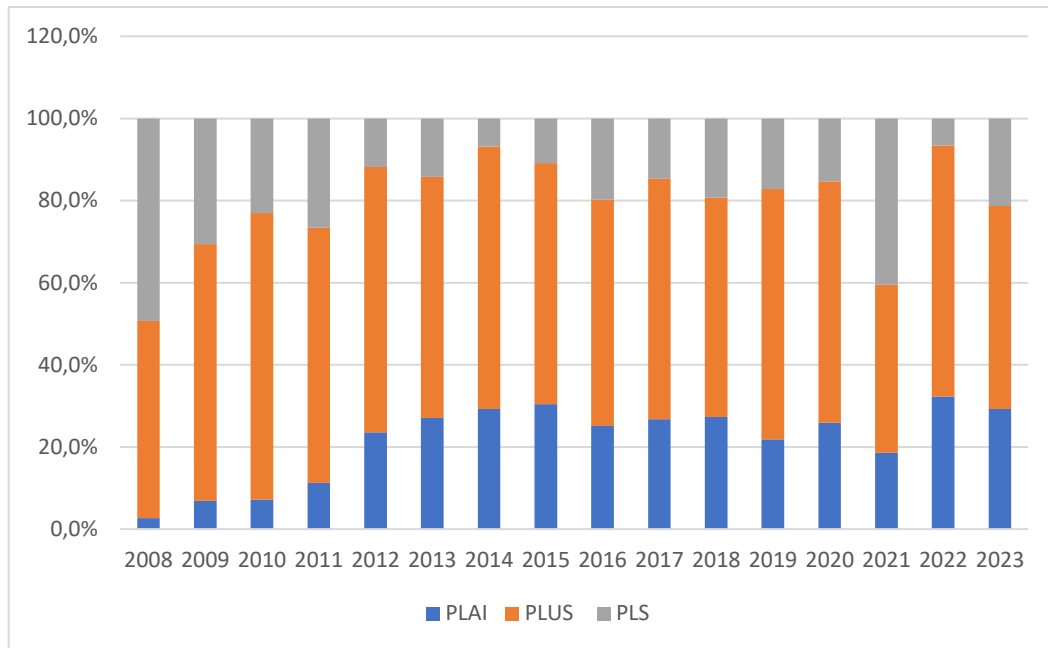
Les objectifs sont dépassés pour Toulouse Métropole et la CA du SICOVAL et atteints pour la CA du Muretain Agglo.

Au-delà de la production chiffrée, sur un plan qualitatif, l'offre nouvelle tend à se rapprocher des besoins du territoire.

Sur le territoire du SCOT, entre 2019 et 2023, les logements PLAI mis en service ont représenté 24 % de l'offre nouvelle totale, les logements PLUS, 51 % et les PLS, 25 %. En tenant compte de l'acquisition de 1 912 logements étudiants PLS en 2021 sur Toulouse Métropole, qui induit un effet déformant sur la production de PLS sur la période²², la tendance est la même que celle observée depuis 2012. En effet, depuis plus de 10 ans, le nombre de logements construits en PLAI sur le territoire chaque année est nettement supérieur (en moyenne 10 points de plus) à ceux construits en PLS. Les logements construits en PLUS sont relativement stables et représentent près de 60 % chaque année.

²² L'année 2021 est caractérisée par la mise en service d'un grand nombre de PLS, liée à l'acquisition de 1912 logements étudiants privés par un bailleur social sur le territoire de Toulouse Métropole. Leur intégration dans le parc social en tant que PLS a fait monter la proportion des PLS à 41% de la production cette année-là.

Graphique n° 6 : Part des logements PLAI, PLS et PLUS dans la production de logements sociaux sur le territoire de la Grande agglomération toulousaine entre 2008 et 2023 (en %)



Source : CRC Occitanie d'après les données brutes RPLS 2024 – concerne les logements sociaux (PLAI, HLM, PLUS, PLS) conventionnés, y compris logements étudiants.

Cette tendance globale se retrouve au niveau de Toulouse Métropole, du Muretain Agglo, du Grand ouest toulousain et des Coteaux Bellevue. Inversement, la CA du SICOVAL a produit nettement plus de logements en PLS (948 logements soit 59 % de la production) que de logements en PLAI (163 logements soit 10 % de la production).

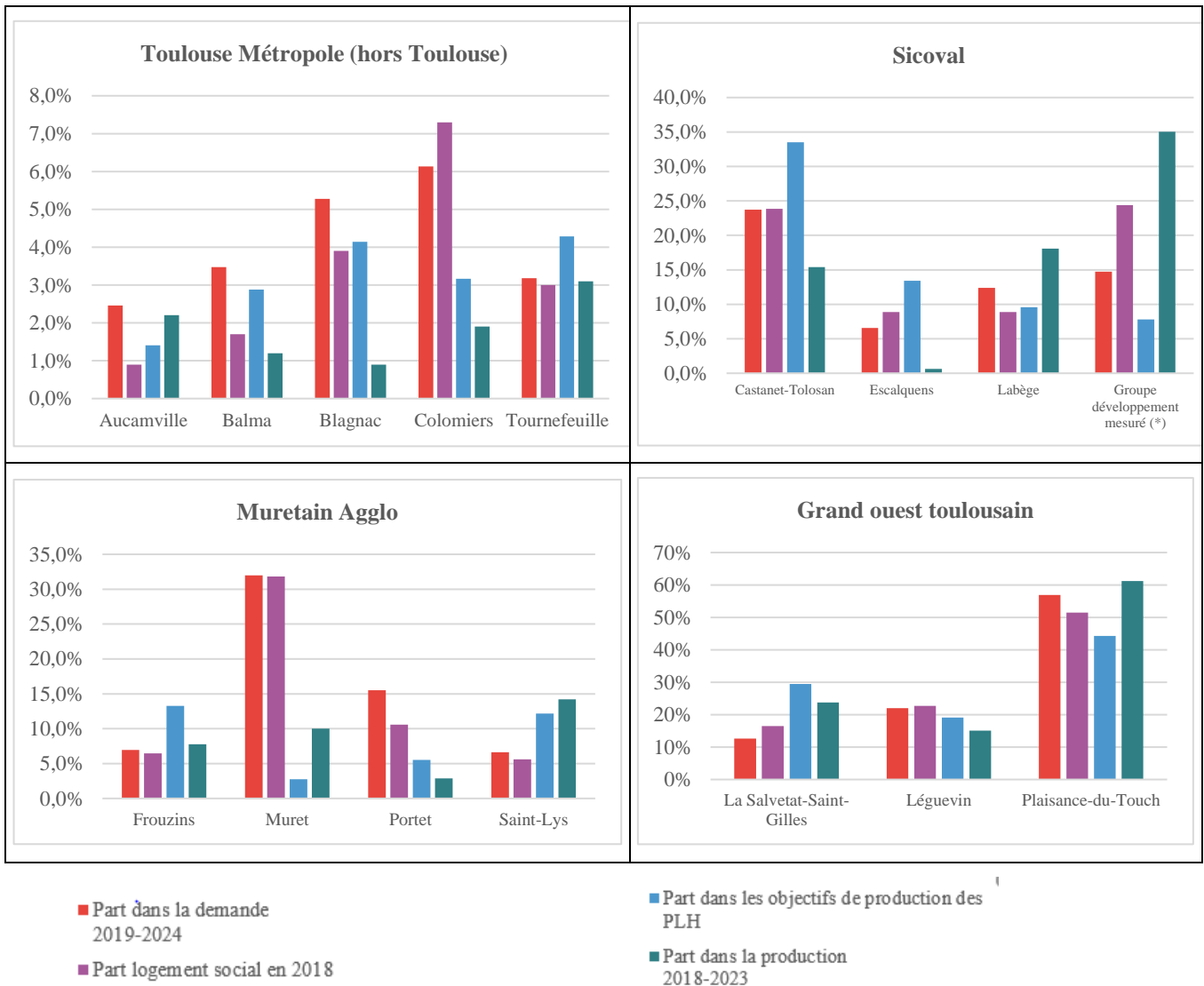
2.1.2.2 Une situation hétérogène selon les communes

La chambre a rapproché, pour les communes les plus importantes de chaque EPCI, la part de la demande totale s'exprimant comme premier vœu sur la commune, la part de la commune dans le parc social de l'EPCI en 2018, la part des objectifs définis pour la commune dans les objectifs de production du PLH et enfin le poids de la commune dans la dynamique de production 2018-2023.

La comparaison de ces quatre données fait apparaître des situations très différentes selon les communes. En particulier, pour plusieurs communes, alors que la demande était forte, et le parc social peu développé, la production de logement social a été inférieure aux objectifs, ne permettant pas d'obtenir le rééquilibrage souhaité. C'est le cas pour Balma, Blagnac (Toulouse Métropole) ou encore Castanet-Tolosan et Escalquens (SICOVAL).

Inversement, la part des communes du groupe « développement mesuré » (cf note sous graphique suivant) de la CA du SICOVAL dans la production 2018-2023 a été très supérieure à la part prévue par le PLH. C'est également le cas pour Labège (SICOVAL), Aucamville (Toulouse Métropole) ou encore Muret (Muretain Agglo).

Graphique n° 7 : Situation des principales communes de la Grande agglomération toulousaine



(*) Groupe développement mesuré : il rassemble les 20 communes du SICOVAL qui ne font pas partie de la Ville Intense Nord (Ramonville-Saint-Agne, Labège, Auzeville-Tolosane, Castanet-Tolosan, Escalquens et Péchabou) ni de la Ville Intense Sud (Baziège, Montgiscard, Ayguesvives).

Source : CRC Occitanie à partir des données des RPLS, des PLH et de Atlas Occitanie

2.2 Une mise en œuvre effective des PLH dépendante des communes et des bailleurs

Si les EPCI ont été dotés d'une compétence habitat et sont en charge de la planification des logements, les communes et les bailleurs sociaux conservent un rôle déterminant dans la production de logement social.

2.2.1 Un rôle déterminant des communes

2.2.1.1 Une compétence en urbanisme relevant des communes

La définition d'objectifs par commune par le PLH est une condition indispensable, mais non suffisante, à leur mise en œuvre : les communes restent, en effet, un acteur essentiel dans la production des logements sociaux.

En premier lieu, les règles d'urbanisme par l'intermédiaire des zonages définis dans les plans locaux d'urbanisme (PLU) et des outils règlementaires²³ qu'ils intègrent, sont déterminantes dans les projets de logement social. Or, les communes de la Grande agglomération toulousaine ont conservé jusqu'à présent la compétence d'élaboration des PLU. Un nouveau PLUi-H de Toulouse Métropole est en cours de finalisation depuis son annulation par le tribunal administratif en 2021. Le conseil communautaire de la CC Grand ouest toulousain s'est prononcé favorablement pour l'élaboration d'un PLU intercommunal, prescrit depuis juillet 2024. En revanche, les conseils communautaires du SICOVAL et du Muretain Agglo s'y sont opposés.

Les communes conservent également le droit du sol puisque la délivrance des permis de construire et autres actes d'autorisation d'urbanisme relève de la seule responsabilité des maires. Ils ont donc la faculté de faciliter ou de bloquer des projets de logements prévus par le PLH de leur territoire.

Les réponses apportées au questionnaire adressé par la chambre aux communes du territoire soulignent que ces dernières ne se sont pas toutes emparées des outils d'urbanisme à leur disposition pour favoriser la production de logement social. Ainsi, si une majorité des communes qui ont répondu (69 %) indiquent avoir inscrit dans leur PLU des dispositions visant à encourager le développement de l'offre de logement social, 31 % ne l'ont pas fait. En outre, seules 16 % ont mis en place une procédure spécifique d'instruction des permis de construire de logement social visant à l'accélérer et 38 % mettent en œuvre d'autres actions (constitution de réserves foncières, ou autres) pour soutenir la production de logement social.

Enfin, la mise à disposition d'un terrain par la commune et les mesures fiscales adoptées constituent souvent une condition de réussite des projets des bailleurs. Plusieurs élus communaux ont souligné que la réforme de la fiscalité locale (suppression de la taxe d'habitation) n'est pas, de ce point de vue, incitative pour engager les maires dans la production de logement social, qui génère par ailleurs des besoins en termes de services, d'équipements ou encore d'accompagnement social.

2.2.1.2 Un taux SRU apprécié au niveau communal

L'obligation de respect des contrats triennaux établis entre l'État et la commune dans le cadre de l'article 55 de la loi SRU précité est le seul levier contraignant mis en place par le

²³ Servitude de logement social, Pourcentage de Logements (SPL), Emplacement réservé Logement (ERL), Orientation d'aménagement et de programmation spécifiques (OAP).

législateur pour obliger les communes à produire du logement social. Dans ce cadre, le taux de logement social s'apprécie au niveau de la commune et non de l'EPCI.

Deux dispositions ont néanmoins permis d'intégrer les EPCI dans le processus, en cohérence avec le rôle de chef de file qu'a souhaité leur conférer l'État.

Depuis la loi relative à la différenciation, la décentralisation, la déconcentration du 21 février 2022, des contrats de mixité sociale, signés entre le maire, le préfet mais aussi le président de l'intercommunalité, permettent d'adapter les objectifs triennaux de production de logements sociaux pour les communes carencées, en fonction des contraintes rencontrées localement. Ainsi, à titre d'illustration, un contrat de mixité sociale a été signé en décembre 2023 entre la préfecture, la communauté de communes du Grand ouest toulousain et la commune de La Salvetat-Saint-Gilles, autour d'un objectif global de production fixé à 94 logements locatifs sociaux sur la période triennale du contrat (2023-2025), soit 33 % du nombre de logements manquants pour atteindre l'objectif légal.

Par ailleurs, les EPCI ayant signé avec l'État une convention de délégation des aides à la pierre sont destinataires des pénalités appliquées aux communes déficitaires²⁴. Ces ressources doivent être affectées à des opérations en faveur du logement social.

2.2.2 En l'absence de pouvoir contraignant, les EPCI jouent un rôle incitatif et pédagogique

2.2.2.1 Une articulation EPCI-communes à renforcer

Aucun levier concret à disposition des EPCI n'est ainsi prévu par le législateur pour garantir que les objectifs du PLH soient effectivement respectés. Les EPCI exercent néanmoins un rôle d'accompagnement des communes dans la mise en œuvre de leurs obligations au titre de la loi SRU et pour favoriser la réalisation des objectifs de production des PLH.

En ce sens, l'efficacité du PLH suppose un réel suivi des objectifs communaux de production pendant les six années de validité du document. Toulouse Métropole, la CA du SICOVAL et le Muretain Agglo disposent de tableaux de suivi des logements autorisés pour chaque commune et peuvent ainsi suivre l'avancement de la réalisation des objectifs communaux de production. La CC Grand ouest toulousain a engagé, au premier trimestre 2025, la mise en place d'un Observatoire Habitat Foncier qui permettra le même recensement.

L'intégration communautaire en matière d'urbanisme est un élément facilitant l'exercice de la compétence habitat par les EPCI. Par exemple, lorsque l'EPCI a mis en place un service commun d'instruction des actes d'urbanisme²⁵, les services intercommunaux procèdent à l'instruction des permis de construire, ce qui permet une meilleure connaissance des projets par l'EPCI et une sensibilisation des maires. De manière plus structurante,

²⁴ Article L. 302-7 du code de la construction et de l'habitation.

²⁵ Relevant du régime de l'article L. 5211-4-1 du code général des collectivités territoriales. L'adhésion au service commun en charge de l'instruction des actes d'urbanisme concerne 25 sur les 37 communes de Toulouse Métropole et l'ensemble des communes de la CC Grand ouest toulousain.

l'élaboration du plan local d'urbanisme au niveau intercommunal permet une articulation plus aisée avec les objectifs du PLH. Le Programme d'Orientations et d'Actions repris dans la Pacte métropolitain de Toulouse Métropole définit ainsi, pour chaque commune, une feuille de route comprenant les objectifs de production de logement, les zones de potentiel de production et les outils réglementaires que la commune s'engage à mobiliser en faveur de la réalisation de logements locatifs sociaux.

Cette articulation des PLH avec les PLU est indispensable à l'effectivité des premiers. En ce sens, les intercommunalités qui n'ont pas bénéficié du transfert de la compétence PLU gagneraient à renforcer le dialogue avec les communes autour de la prise en compte concrète des objectifs de production du PLH. A travers une telle démarche, qui pourrait notamment prendre la forme d'une contractualisation, chaque commune membre s'engagerait sur un objectif de production et cette démarche préciserait les moyens (identification des projets, outils réglementaires moyens financiers) mis en œuvre par la commune et par l'EPCI pour les atteindre.

2.2.2.2 L'accompagnement des communes de moins de 3 500 habitants

Le développement démographique de l'agglomération toulousaine a entraîné une hausse du nombre de communes assujetties à l'article 55 de la loi SRU (33 communes en 2008, 46 communes en 2023).

Sur une période récente, plusieurs communes ont franchi le seuil des 3 500 habitants et ont relevé dès lors, de la loi SRU. L'obligation de respecter le taux SRU, alors qu'elles ont parfois un taux de logement social très inférieur aux 20 %, est une source de difficulté d'autant plus importante que les bailleurs sociaux sont plus réticents à intervenir sur ces communes, la rentabilité de petites opérations étant faible et le mitage du parc représentant une charge de gestion supplémentaire.

C'est le cas de la commune de Castelmaurou (Communauté de communes des Coteaux Bellevue – 4 400 habitants) qui compte 7,23 % de logement social et a été déclarée carencée par la préfecture de la Haute-Garonne. Avec 1 790 logements sur la commune, elle devrait compter environ 350 logements locatifs sociaux. Or, elle en comptait 103 seulement en 2022. En prenant pour hypothèse 35 % de logements locatifs sociaux dans les opérations, la commune devrait construire environ 700 logements supplémentaires pour produire le delta de logements sociaux manquants, ce qui supposerait donc d'augmenter son parc de logements de 40 %, ce qui ne serait pas sans conséquence sur les services communaux (écoles, voirie...). Cet exemple souligne la difficulté pour les petites communes de respecter les obligations de la loi SRU et donc la nécessité d'anticiper la situation bien en amont.

Or, le SCOT de la Grande agglomération toulousaine indique que les communes non assujetties à la loi SRU doivent tendre vers un taux de 10 % de logements locatifs sociaux minimum afin de participer à l'objectif de mixité sociale. Ce taux n'est pas suffisant pour accompagner les communes qui vont franchir le seuil des 3 500 habitants afin de respecter le taux de 25 % prévu par la loi²⁶. Certains PLH vont au-delà. C'est le cas du PLH du Muretain

²⁶ A partir du moment où elles sont assujetties, les communes doivent respecter leur obligation à l'issue du contrat triennal signé avec l'État. Elles ont donc trois années pour respecter le taux de logement social SRU.

Agglo qui fixe, pour les communes entre 1 000 et 3 500 habitants, un objectif de 15 % minimum de logements sociaux dans la production de logements. De son côté, le PLH de la CA du SICOVAL a défini un objectif de 15 % à l'horizon 2025 sur l'ensemble du territoire intercommunal.

Il apparaît ainsi indispensable d'anticiper, dans les documents de planification des intercommunalités et dans le dialogue avec les bailleurs sociaux, l'obligation réglementaire de la loi SRU pour les communes qui vont franchir le seuil dans la prochaine décennie, ainsi que le développement des services et équipements qui devront l'accompagner. Tel est le sens de la recommandation de la chambre.

Recommandation n° 1. (Toulouse Métropole, SICOVAL – mise en œuvre complète ; Grand ouest toulousain – non mise en œuvre) : Prévoir une trajectoire de production de logements locatifs sociaux pour les communes qui vont franchir le seuil de 3 500 habitants dans la prochaine décennie, afin de les aider à respecter le taux légal de logement social.

En réponse aux observations provisoires de la chambre, le président de Toulouse Métropole fait valoir que le programme d'orientation et d'action (POA) pour l'habitat, approuvé en juin 2024 et dont la promulgation devrait intervenir d'ici la fin de l'année 2025, prévoit des objectifs de 30 à 35 % de production de logements locatifs sociaux pour les communes de 3 000 à 3 500 habitants et de 10 à 25 % pour les communes de moins de 3 000 habitants.

Le président du SICOVAL indique, de son côté, qu'une telle démarche a été engagée par l'intercommunalité dès 2017 pour anticiper le franchissement du seuil de 3 500 habitants par la commune de Baziège et que le PLH 2025-2030, adopté par le conseil communautaire le 7 avril 2025, prévoit bien des objectifs spécifiques pour les communes qui seront concernées par cette évolution démographique.

La chambre considère dès lors que les deux EPCI ont mis en œuvre la recommandation n°1 dans leur plan local de l'habitat, en vigueur à compter de mai 2025 pour le SICOVAL et de janvier 2026 pour Toulouse Métropole.

Le Grand ouest toulousain n'a pas apporté de réponse à cette recommandation, qui n'est pas mise en œuvre.

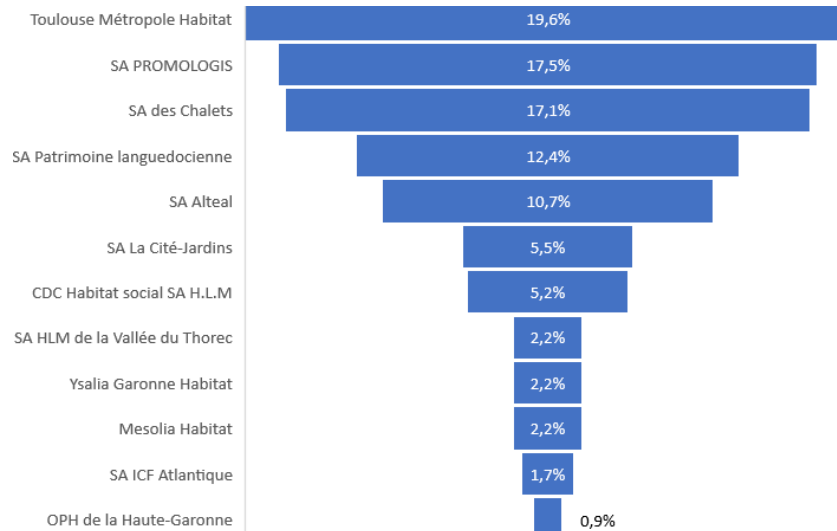
2.2.3 Un dialogue entre EPCI et bailleurs à renforcer

Les EPCI ayant été désignés chefs de file territoriaux en matière de logement social, ils devraient être les interlocuteurs privilégiés des bailleurs sociaux. Ils ont pourtant du mal à s'imposer dans le dialogue avec les bailleurs, dont la relation s'est historiquement construite avec l'État et les communes.

Douze principaux bailleurs sociaux interviennent sur le territoire des cinq intercommunalités de la Grande agglomération toulousaine. Deux seuls sont des organismes publics : Toulouse Métropole Habitat et, pour une faible part, l'OPH de la Haute-Garonne. Les

trois plus importants, Toulouse Métropole Habitat, la SA Promologis et la SA Les Chalets détiennent plus de la moitié du parc social (54%).

Graphique n° 8 : Répartition du parc social par bailleurs au 1er janvier 2023



Source : CRC Occitanie d'après les données brutes RPLS – concerne les logements sociaux (PLAI, HLM, PLUS, PLS) conventionnés, y compris logements étudiants.

Le dialogue entre les EPCI et les bailleurs s'effectue à deux moments principaux. La programmation annuelle des aides à la pierre²⁷ permet des échanges entre les EPCI délégataires et les bailleurs sociaux. Ce positionnement des EPCI leur permet en théorie d'orienter la production en fonction de leurs objectifs et des besoins du territoire. En situation de pénurie de la production, la programmation des logements sociaux résulte en premier lieu des stratégies propres des bailleurs et de leurs capacités financières.

L'octroi des garanties d'emprunt²⁸ est un autre levier de la relation intercommunalité-bailleur que les EPCI n'ont pas tous intégré de la même manière. La garantie d'emprunt s'effectue à hauteur de 100 % par Toulouse Métropole pour toutes les opérations situées sur son territoire, elle est assurée pour moitié par le Muretain Agglo et pour moitié par les communes membres, tandis que la CA du SICOVAL n'a pas souhaité se substituer aux communes qui conservent donc l'intégralité des garanties apportées aux bailleurs²⁹.

Ces deux leviers se révélant insuffisants, les EPCI ont intérêt à formaliser le dialogue avec les bailleurs, aux côtés des communes. Toulouse Métropole a ainsi mis en place des contrats d'engagement avec les neuf principaux bailleurs de son territoire pour la période

²⁷ Les aides à la pierre sont des aides financières publiques destinées à soutenir la construction, la réhabilitation ou l'amélioration de logements. Elles visent notamment à favoriser la production de logements sociaux.

²⁸ Les garanties d'emprunts consenties par les collectivités territoriales pour la construction et la rénovation de logements sociaux jouent un rôle essentiel dans le financement de ces opérations. Elles permettent aux organismes de logements sociaux d'obtenir des financements à long terme à des taux préférentiels, notamment auprès de la Caisse des dépôts et consignations (CDC).

²⁹ Selon le président du SICOVAL, une délibération de 2007 prévoit cependant une solidarité intercommunale en cas de défaillance d'un bailleur social, avec la mobilisation de la garantie d'une commune.

2021-2026. L'objectif de ces contrats est de donner une visibilité aux bailleurs sociaux dans le développement de leur offre de logements sociaux en locatif et en accession. Selon la métropole, ces contrats sont avant tout incitatifs et permettent à l'EPCI de disposer d'un outil de discussion avec les opérateurs du logement social. Le « Comité de suivi de la production du logement social » est une instance de concertation permettant d'échanger sur le suivi des objectifs de Toulouse Métropole concernant la diversité du logement.

Quelle qu'en soit la forme, tous les EPCI gagneraient à renforcer le dialogue avec les bailleurs afin de partager avec ces derniers les objectifs du PLH. En particulier, la déclinaison des objectifs de production des PLH par bailleur permettrait de renforcer l'effectivité des documents de programmation et d'orientation.

La chambre recommande ainsi aux EPCI de décliner les objectifs de production des PLH pour chacun des bailleurs sociaux présents sur leur territoire.

Recommandation n° 2. (SICOVAL, Muretain Agglo, Grand ouest toulousain – recommandation non mise en œuvre) : Décliner les objectifs de production par bailleur.

En ce qui le concerne, le président du SICOVAL estime, dans sa réponse, que la recommandation n'est pas adaptée au contexte local au regard des faibles volumes de production sur son territoire. Il souhaite cependant renforcer le travail partenarial avec les bailleurs avec des réunions annuelles tripartites associant également les communes ainsi qu'avec la mise en place d'un « comité de programmation » dédié au suivi des objectifs de production définis par commune. Ce comité permettrait de garantir l'adéquation entre la stratégie intercommunale d'attribution et la programmation de l'habitat. La chambre constate donc que la recommandation n'est pas mise en œuvre mais souligne l'intérêt de la démarche envisagée par le SICOVAL.

Le Muretain et le Grand ouest toulousain n'ont pas, de leur côté, apporté d'éléments supplémentaires sur cette recommandation qui n'est pas mise en œuvre.

2.3 Les EPCI soutiennent la production de logements sociaux mais leur influence s'avère concrètement limitée

2.3.1 Les délégations des aides à la pierre : un pilotage intercommunal fortement encadré par l'État

Les aides publiques en faveur de la production de logements sociaux prévues à l'article L. 301-3 du code de la construction et de l'habitation sont gérées dans le cadre du Fonds national des aides à la pierre (FNAP).

Le Fonds national des aides à la pierre

Le financement du logement social relève du Fonds national des aides à la pierre (FNAP). Les aides à la pierre concernent la production (par construction et par acquisition), la réhabilitation et la démolition des logements locatifs sociaux ainsi que la création de places d'hébergement, mais également l'amélioration de l'habitat privé relevant des aides de l'ANAH.

L'agrément des logements locatifs sociaux construits ou acquis permet aux bailleurs d'obtenir un financement de la part du FNAP et d'avoir accès aux financements de la banque des territoires. Les enveloppes, définies au niveau régional, sont gérées soit par l'État au niveau départemental, soit par une collectivité territoriale ou un groupement dans le cadre d'une délégation des aides à la pierre.

En 2024, l'État a prévu au plan national le financement de 100 000 logements sociaux de droit commun. La programmation pour la région Occitanie s'est établie à 10 687 logements, ce qui représente 10,7 % de la programmation nationale. L'État prévoyait en outre le financement de 18 000 logements sociaux au titre de la reconstitution de l'offre démolie dans le cadre du NPNRU. En Occitanie, ce sont 1 335 logements sociaux qui devaient être financés dans ce cadre en 2024.

Sur le territoire du SCOT de la Grande agglomération toulousaine, Toulouse Métropole et les deux communautés d'agglomération du SICOVAL et du Muretain Agglo sont les trois EPCI délégataires des aides à la pierre³⁰. Les aides à la pierre sont prises en charge, sur le territoire des CC du Grand ouest toulousain et des Coteaux Bellevue par le Département de la Haute-Garonne.

Le délégataire est chargé de la programmation des logements locatifs sociaux sur son territoire et de la signature des décisions. Cette responsabilité permet de positionner l'EPCI au cœur de la programmation des logements sociaux de son territoire, en complément de sa compétence d'orientations à travers le PLH.

Cette compétence reste néanmoins limitée puisque les enveloppes financières sont fixées par l'État et les règles d'attribution définies pour l'ensemble du territoire national ou régional. Les montants attribués pour les logements sociaux sont forfaitaires, en fonction de la classe de tension du territoire. Ils ne prennent pas en compte la superficie du logement ni le nombre de pièces. Des bonus nationaux et régionaux viennent compléter le dispositif, et une enveloppe financière est dédiée à la rénovation énergétique du parc social.

En dehors des crédits sur leurs fonds propres (cf. ci-après), les EPCI n'ont donc pas la faculté de moduler les aides octroyées sur les crédits État en fonction de leurs objectifs propres ou des besoins de leurs territoires.

En outre, les objectifs définis dans le cadre du Fonds national des aides à la pierre et ceux contenus dans les PLH se sont pas exactement concordants. Les premiers sont annuels, tandis que la programmation des PLH s'effectue sur six ans. La comparaison des objectifs de financement déterminés par le FNAP sur la période 2019-2024 pour Toulouse Métropole et pour les deux communautés d'agglomération du Muretain Agglo et du SICOVAL, avec les

³⁰ En application de l'article L. 301-5-1 du code de la construction et de l'habitation, introduit par la loi du 13 août 2004 relative aux libertés et responsabilités locales.

objectifs de production moyens annuels inscrits dans leur PLH, montre que les premiers sont plus élevés. Ils prévoient près de 500 logements de plus.

Tableau n° 4 : Comparaison entre les objectifs du FNAP et les objectifs des PLH

	Moyenne annuelle des objectifs du FNAP (2019-2024)	Objectifs moyens annuels des PLH
Toulouse Métropole	2 748	2 450
CA SICOVAL	312	250
CA Muretain agglo	356	319
3 EPCI	3 415	2 938

Source : CRC Occitanie à partir des rapports du CRHH, DREAL Occitanie et des données des PLH relatives aux logements locatifs sociaux

2.3.2 Une mobilisation des ressources propres des EPCI aux résultats inégaux

Les EPCI, ainsi que les communes, soutiennent la production de logements sociaux à travers plusieurs aides financières directes ou indirectes³¹. En contrepartie des aides apportées, l'EPCI ou la commune bénéficient de droits de réservation de logements, qui constituent leur « contingent ».

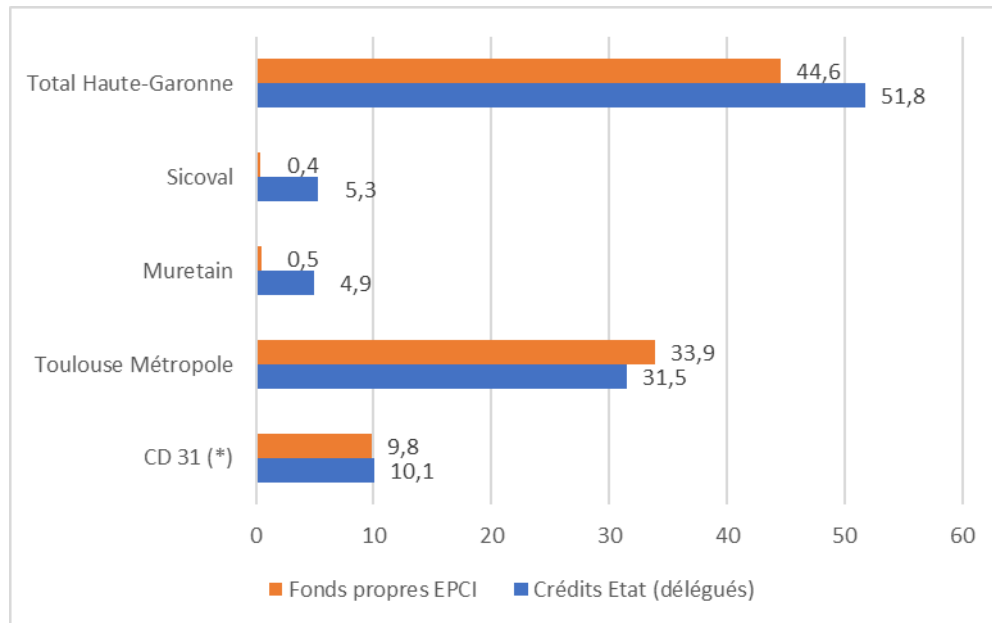
Les montants financiers consacrés par les collectivités délégataires représentent 46 % de l'enveloppe totale des aides à la pierre accordées aux bailleurs : ils s'élèvent sur la période 2019-2024 à 44,6 millions d'euros tandis que les crédits consacrés par l'État sont de 51,8 millions d'euros.

Cet engagement financier résulte en réalité de l'intervention de Toulouse Métropole et du Département de la Haute-Garonne. La première représente près de 52 % de l'enveloppe des aides à la pierre consacrée au territoire métropolitain. Le deuxième apporte 49 % des aides financières totales sur le territoire des intercommunalités relevant de son périmètre de délégation. Les ressources propres consacrées au soutien à la production par les communautés d'agglomération du Muretain Agglo et du SICOVAL ne représentent respectivement que 9 % et 7 % des enveloppes totales des aides à la pierre sur leur territoire.

Le poids financier des EPCI dans les aides à la production est ainsi important pour Toulouse Métropole, mais mineur pour les deux communautés d'agglomération.

³¹ Selon les cas, il peut s'agir de garanties d'emprunt apportées aux organismes, d'exonération de taxe foncière sur le bâti pour la part non compensée par l'État, de cession de terrains à un prix inférieur à leur valeur, d'apport et/ou viabilisation de terrain, de mise à disposition de patrimoine, ou encore d'octroi de baux emphytéotiques aux bailleurs sociaux partenaires sociaux.

Graphique n° 9 : Montants engagés par l'État et par les délégataires au titre des aides à la pierre – 2019-2024



(*) sur le territoire du département de la Haute-Garonne, à l'exception de Toulouse Métropole, de la CA du SICOVAL et du Muretain Agglo

Source : CRC Occitanie à partir des données de la DREAL Occitanie

Les subventions accordées aux bailleurs par les EPCI, en complément des aides à la pierre accordées par le FNAP, leur permettent de mettre l'accent sur les segments de production à privilégier. L'effet levier de ces subventions dans la production apparaît toutefois limité et inégal.

Toulouse Métropole accorde des subventions aux logements produits en PLAI et en PLUS. Depuis le plan de soutien 2024-2026 à la production de logements sociaux adopté par le conseil métropolitain le 7 décembre 2023, elles s'élèvent à 16 000 € pour un logement PLAI, 25 000 € pour les très grands logements (T5 et plus) en PLAI. La CA du SICOVAL accorde des aides aux logements PLAI, qui s'élèvent à 2 000 € par logement en VEFA ou à 3 500 € par logement en maîtrise d'ouvrage directe. Les subventions du Muretain Agglo sont uniquement accordées depuis 2022 aux logements PLAI, pour un montant de 1 000 € pour les communes soumises à la loi SRU ou en centre-bourg et de 400 € pour les autres. Ces montants sont particulièrement faibles et le Muretain Agglo s'interroge aujourd'hui sur une meilleure utilisation de l'enveloppe financière, en la concentrant sur des opérations à enjeux.

2.3.3 L'élaboration d'une stratégie foncière tardive et une mobilisation insuffisante des établissements publics fonciers

Le territoire du SCOT de la Grande agglomération toulousaine est caractérisé par une faible maîtrise foncière publique. La production de logement social s'est avant tout développée sur du foncier privé et a peu été intégrée dans des zones d'aménagement concertée. Sur la

période contrôlée, les opérations en VEFA ont constitué la majorité des opérations de production de logement social (54 % des constructions).

Conscient de son retard et de l'enjeu constitué par le « Zéro artificialisation nette » le territoire a engagé ces dernières années des études de gisement foncier et élaboré des stratégies foncières.

Toulouse Métropole a ainsi élaboré à partir de 2018 une « Stratégie Foncière Habitat ». Son objectif est de limiter la production de logements sociaux en Vente en l'Etat Futur d'Achèvement (VEFA) et de maintenir un objectif de production par une maîtrise d'ouvrage directe portée par des organisme HLM d'au moins 50 %, afin de garantir une part de production de logements sociaux indépendante des aléas du marché de l'immobilier. Un « fonds de concours SRU » a été mis en place pour subventionner les bailleurs dans leurs acquisitions foncières³².

Un observatoire foncier a été mis en place par le Muretain Agglo qui a par ailleurs engagé une étude de gisement foncier en 2019, transmise aux communes. Ce recensement foncier a permis la construction de 4 200 logements (privés et sociaux) dans les dents creuses. Le programme d'action du PLH 2025-2030 de la CC du Grand ouest toulousain prévoit la mise en œuvre d'une stratégie foncière intercommunale, en s'appuyant notamment sur la signature de conventions avec l'établissement public foncier local du Grand Toulouse.

Ces démarches de maîtrise du foncier se révèlent insuffisantes. Sur Toulouse Métropole par exemple, seuls 26 % des logements locatifs sociaux familiaux livrés en 2021 l'ont été en ZAC.

Les stratégies foncières des EPCI devraient s'appuyer sur une mobilisation plus volontariste des établissements publics fonciers³³, afin de donner aux bailleurs sociaux l'accès à un foncier décoté par rapport au marché. L'ancien président du SICOVAL y est favorable mais souligne, dans sa réponse, la difficulté de trouver un modèle économique pour des opérations d'acquisition de bâtis anciens.

Si les EPCI et les communes ont recours aux deux établissements publics fonciers présents sur le territoire, l'intervention de l'établissement public foncier d'Occitanie est plus volontariste en matière de soutien au logement social. Le plan pluriannuel d'investissement foncier 2019-2023 de l'établissement public foncier Occitanie fixe ainsi un objectif de 70 % d'interventions pour l'axe relatif au développement d'une offre foncière significative en matière de logements³⁴, alors que les interventions en faveur de l'habitat et du logement social de l'EPFL du Grand Toulouse représentaient 46 % des interventions totales³⁵. Son directeur

³² Le fonds de concours SRU, créé en 2018, est une aide financière versée aux opérateurs sociaux dont le but est de faciliter la mobilisation de fonciers en vue d'y réaliser des logements locatifs sociaux. Le budget consacré au dispositif a été renforcé dans le cadre du plan de soutien au logement social, d'une enveloppe complémentaire de 5 M€, le montant global passant ainsi de 3 M€ à 8 M€ sur la période 2024-2026.

³³ Deux établissements publics fonciers sont présents sur le territoire du Scot de la Grande agglomération toulousaine. Toulouse Métropole, la CA du SICOVAL et la CC du Grand ouest toulousain adhèrent à l'établissement public foncier local (EPFL) du Grand Toulouse tandis que la CA du Muretain Agglo et la CC Coteaux Bellevue relèvent de l'établissement public d'État d'Occitanie (EPFO).

³⁴ CRC Occitanie, Rapport d'observations définitives sur l'établissement public foncier d'Occitanie, 3 mars 2023, p 16.

³⁵ CRC Occitanie, Rapport d'observations définitives sur l'établissement public foncier local du Grand Toulouse, 18 juillet 2023, p 29.

souscrit pleinement au fait que les EPCI devraient mobiliser davantage les établissements publics fonciers et souligne que l'EPFL du Grand Toulouse s'est structuré financièrement pour permettre un volume d'acquisition plus important, notamment dans la perspective de constituer des réserves foncières pour le compte de bailleurs sociaux ou pour son propre compte. Il mentionne que le stock foncier a augmenté de près de 7 % entre 2023 et 2024 et que 66 % des cessions effectuées entre 2020 et 2024 ont concerné des opérations d'habitat.

CONCLUSION INTERMÉDIAIRE

A l'exception de la communauté de communes des Coteaux Bellevue, les EPCI assurent une compétence en matière d'habitat et de logement social. Dans les programmes locaux de l'habitat, ils définissent les objectifs de production de logements à l'échelle de leur territoire et pour chaque commune. Ils peuvent ainsi orienter l'offre de logement social, tant en volume que sur le type de logements à construire, afin de mieux répondre à la demande et aux besoins du territoire.

Sur la période contrôlée, les objectifs de production fixés par les PLH ont été atteints, et même dépassés. Néanmoins, les situations des communes sont plus contrastées, certaines atteignant, voire dépassant les objectifs fixés, d'autres ne les respectant pas. Si les programmes locaux de l'habitat ne s'imposent pas à elles - ni aux bailleurs - les communes conservent des compétences majeures en matière d'urbanisme et de droit du sol et peuvent faciliter, par la mise à disposition de foncier ou des mesures fiscales, l'implantation de logements sociaux. Les EPCI jouent un rôle d'accompagnement, d'autant plus aisé lorsque l'élaboration du plan local d'urbanisme se fait au niveau intercommunal. La mise en place d'une contractualisation avec les communes et de contrats d'objectifs avec les bailleurs permettrait de renforcer le rôle de chef de file des EPCI.

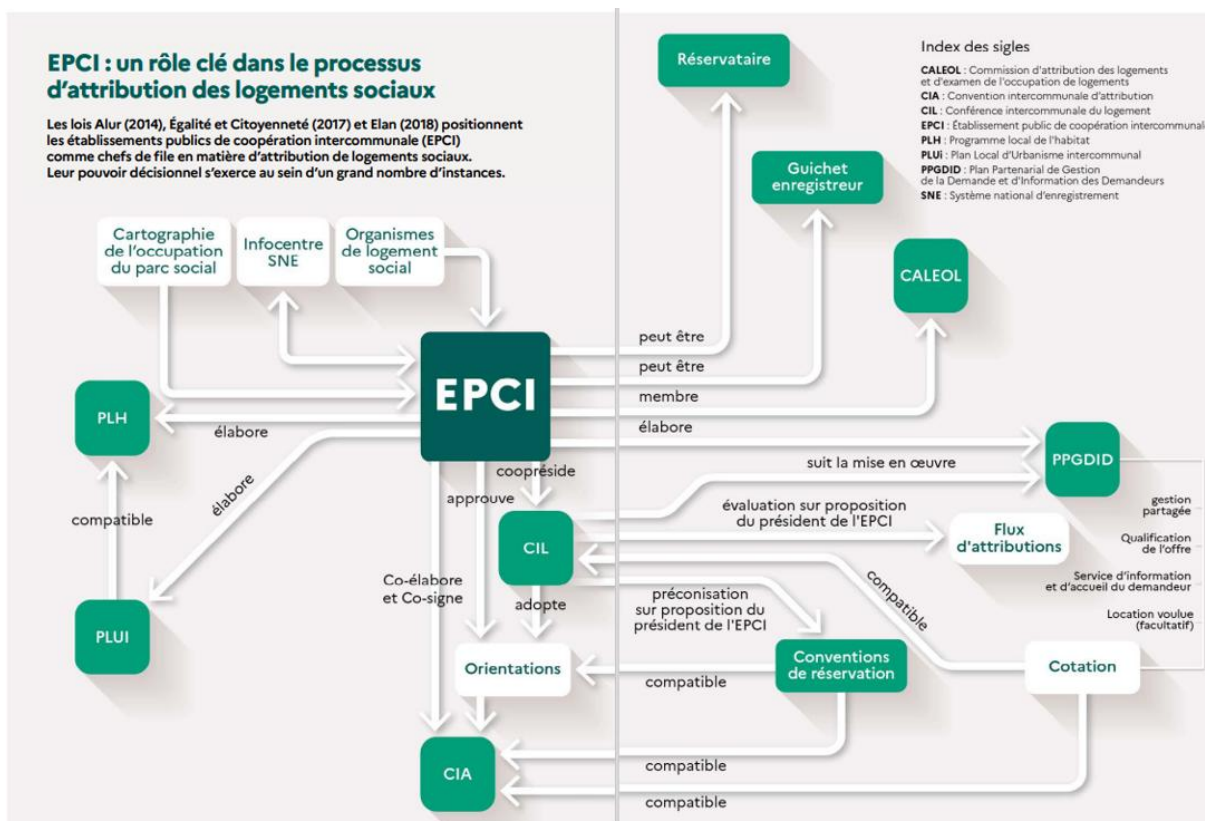
Lorsqu'ils sont délégataires des aides à la pierre, les EPCI assurent la délivrance des agréments aux bailleurs et la répartition de l'enveloppe financière affectée au territoire par le préfet de Région. Ils soutiennent directement la production et subventionnent, parmi les logements sociaux, ceux qui permettent une meilleure prise en compte de la demande. Leur influence sur la production s'avère néanmoins faible, les bailleurs répondant avant tout à leurs propres enjeux stratégiques et financiers.

Les EPCI apparaissent ainsi comme des facilitateurs et des ensembliers d'une politique dont ils ne maîtrisent pas tous les leviers.

3 UNE MOBILISATION DES INTERCOMMUNALITES A RENFORCER POUR GARANTIR L'EFFICACITE DU PROCESSUS D'ATTRIBUTIONS DES LOGEMENTS SOCIAUX

Alors que la hausse de la demande et le ralentissement de la production génèrent une tension progressive sur le logement social dans la Grande agglomération toulousaine, la chambre a analysé les conditions dans lesquelles les EPCI se sont emparés de leurs nouvelles compétences en matière d'information et d'attribution des logements sociaux.

Schéma n° 2 : Le rôle des EPCI dans l'attribution des logements sociaux



Source : Ministère chargé du logement

3.1 Une information hétérogène des demandeurs susceptible d'affecter la transparence et l'efficacité du processus d'attribution des logements

3.1.1 Des EPCI censés garantir la transparence de l'information et le respect des droits des demandeurs

Les règles d'accès au logement social sont définies par l'État, à l'échelle nationale. L'accès est ouvert à toute personne majeure, de nationalité française ou disposant d'un titre de séjour, dont les revenus n'excèdent pas un plafond défini par le Gouvernement. En 2024, selon l'Agence nationale de contrôle du logement social (ANCOLS), environ 70 % des ménages résidant en France sont éligibles au parc social.

La demande s'opère en remplissant un formulaire CERFA comportant des renseignements sur le ménage demandeur concernant sa composition, ses ressources ou encore sa situation. Ce formulaire peut être rempli en ligne, via un site internet dédié, qui permet au candidat de déposer son dossier, d'obtenir un identifiant unique qui lui permettra de suivre l'évolution de ses démarches. Il peut également être rempli manuellement et transmis à un service enregistreur, géré par un bailleur social ou une collectivité. Les ménages peuvent bénéficier d'un accompagnement par des travailleurs sociaux, notamment pour identifier s'ils sont prioritaires pour l'accès au logement social (cf. infra) en raison de leur situation.

Aux termes de la loi³⁶, toute personne qui envisage d'accéder au logement social a droit à une information sur les modalités de dépôt d'un dossier et les pièces justificatives qui peuvent être exigées, ainsi que sur les caractéristiques du parc social et le niveau de satisfaction des demandes exprimées sur le territoire qui l'intéresse. Une information doit également être apportée sur les principales étapes du traitement de sa candidature, notamment les conditions dans lesquelles est effectuée la pré-sélection pour la commission d'attribution des logements.

Le législateur a confié aux EPCI compétents la responsabilité de garantir l'effectivité du droit à l'information et d'assurer la transparence du processus d'attribution des logements sociaux sur leur territoire respectif.

Le plan partenarial de gestion de la demande et d'information des demandeurs (PPGDID)³⁷³⁸ prévoit les modalités d'organisation d'un service d'information et d'accueil (guichets, sites internet, brochures...). Il doit comporter un système de cotation de la demande que le service d'accueil et d'information présente dans le cadre de la demande de logement social.

³⁶ Article L. 441-2-6 du code de la construction et de l'habitation.

³⁷ Introduit par la loi n° 2014-366 du 24 mars 2014 dite loi ALUR, le PPGDID est obligatoirement adopté par les EPCI tenus de se doter d'un programme local de l'habitat ou ayant la compétence en matière d'habitat et comportant au moins un quartier prioritaire de la politique de la ville.

³⁸ Article L. 441-2-8 du code de la construction et de l'habitation.

Le système de cotation de la demande

La loi dite ELAN a rendu obligatoire la mise en œuvre d'un système de cotation des demandes de logement social sur le territoire des EPCI compétents en matière d'habitat, au plus tard au 31 décembre 2023.

La cotation vise à attribuer une note à chaque demande en s'appuyant sur une série de critères pondérés en fonction de leur importance (ancienneté de la demande, situation du ménage, situation professionnelle...). Les critères choisis doivent être cohérents avec les objectifs d'attribution fixés par le législateur et les orientations locales définies par l'EPCI. Il n'existe cependant pas d'obligation d'attribuer systématiquement le logement à la demande présentant la meilleure note. Ce système constitue en effet simplement une aide à la décision d'attribution et, pour le demandeur, un outil au service de la transparence.

Un système de cotation, intégré dans le système national d'enregistrement, est proposé aux intercommunalités. Il propose 64 critères dont 10 peuvent être définis localement. Les territoires peuvent aussi développer leur propre module de cotation en incluant des critères supplémentaires.

3.1.2 Un accès à l'information à assurer de manière homogène

Au sein de la Grande agglomération toulousaine, seule Toulouse Métropole a adopté un plan partenarial de gestion de la demande et d'information du demandeur. La CC du Grand Ouest toulousain, le SICOVAL³⁹ et le Muretain Agglo ne se sont pas conformés à cette obligation, malgré l'existence de quelques initiatives visant à renforcer l'information du demandeur.

3.1.2.1 Un nécessaire engagement des EPCI afin de lutter contre le risque de disparités territoriales dans l'accompagnement des demandeurs

Adopté en 2019 et révisé en 2023 pour intégrer le système de cotation, le PPGDID de Toulouse Métropole vise notamment à créer le service d'accueil et d'enregistrement prévu par la loi par la mise en réseau des lieux d'accueil existants sur le territoire, en définissant trois niveaux de service apporté à l'utilisateur :

- le niveau 1 : les lieux d'accueil généraliste sur le logement social (réception du public, explication du processus d'attribution, diffusion d'information de base) ;
- le niveau 2 : les lieux d'accueil, de conseil et d'enregistrement (réception du public, délivrance d'informations personnalisées concernant l'état d'avancement de la demande ; instruction et mise à jour du dossier, repérage et orientation des publics prioritaires) ;
- le niveau 3 : les lieux d'accueil aux prestations renforcées (prérogatives du niveau 2 et diffusion d'informations plus larges sur des dispositifs autres que le logement social tels

³⁹ Une délibération du conseil communautaire du 4 mai 2015 prévoyait pourtant l'élaboration de ce document pour un début de mise en œuvre en janvier 2017, mais n'a pas été suivie d'effets.

que les aides de l'ANAH, celles concernant la précarité énergétique ou l'accès sociale).

Alors que le niveau 3 devrait se concrétiser par la création d'une maison de l'habitat et du logement qui n'a finalement pas abouti, seuls les deux premiers niveaux sont effectifs sur le territoire.

Ces lieux d'accueil de niveau 1 et 2 sont gérés par divers organismes (mairies, Département, associations, bailleurs).

Afin d'homogénéiser la qualité et la nature de l'information diffusée, Toulouse Métropole a mis en place un système de labellisation des lieux d'accueil par l'élaboration d'une charte commune. Celle-ci incite notamment les candidats à accroître leur chance d'accès au logement social en fournissant le plus tôt possible des documents – même non obligatoires lors de la première étape de la constitution du dossier (fiche d'imposition par exemple), qu'ils sont invités à actualiser régulièrement.

La chambre relève que Toulouse Métropole s'adresse sur son site internet aux habitants des communes de la Métropole alors même que ces informations sont susceptibles de concerner tout demandeur souhaitant s'installer sur le territoire, quel que soit son lieu de résidence actuel.

Bien qu'ils ne disposent pas de PPGDID, le Muretain Agglo et le SICOVAL proposent également sur leur site internet respectif des informations relatives au parcours du demandeur et renvoient vers des « interlocuteurs de proximité ». Au-delà de l'information fournie sur internet, le SICOVAL a édité en 2019 un guide actualisé en 2024, qui comporte des informations pratiques sur les démarches à effectuer.

L'absence de coordination des EPCI risque d'entraîner la délivrance d'informations discordantes, voire contradictoires aux demandeurs de logement social et d'affecter, par conséquent, la crédibilité du système d'attributions de logement. Il revient donc aux intercommunalités de s'emparer des prérogatives confiées par le législateur afin de garantir l'homogénéité de l'accueil et de l'accompagnement. Assumer cette mission semble d'autant plus nécessaire sur le territoire de la Grande agglomération toulousaine qu'une grande diversité d'acteurs joue un rôle dans l'information et l'accompagnement des demandeurs de logement social et que leurs discours ne peuvent s'accorder spontanément. C'est l'intérêt des formations annuelles dispensées par Toulouse Métropole aux organismes gestionnaires des guichets, qui bénéficient par ailleurs de la possibilité de s'approprier les éléments de communication diffusés sur le site internet de l'EPCI.

La forte implication de l'échelon communal dans l'accueil des demandeurs légitime d'autant plus une coordination des EPCI : 86 % des communes ayant répondu au questionnaire de la chambre proposent un accueil physique des demandeurs de logement social à la mairie ou au sein d'un CCAS. Un accompagnement social est proposé par 76 % des communes, majoritairement effectué par des travailleurs sociaux (58 %) même si des élus assurent également cette mission dans certaines communes (24 %)⁴⁰. Les demandes relatives au

⁴⁰ La somme des deux pourcentages est supérieure à 76 % car certaines communes proposent un accompagnement social réalisé à la fois par des travailleurs sociaux et des élus.

logement social représentent, par ailleurs, une part non négligeable des sollicitations adressées aux élus locaux⁴¹.

Dans ce contexte, les EPCI doivent se saisir rapidement des missions de structuration du parcours des demandeurs confiées par la loi, à commencer par l'adoption d'un plan partenarial de gestion de la demande et d'information des demandeurs.

La chambre formule donc la recommandation suivante :

Recommandation n° 3. (SICOVAL – mise en œuvre partielle ; Muretain Agglo, et Grand ouest toulousain – non mise en œuvre) : Adopter d'ici au 1^{er} janvier 2027 un plan partenarial de gestion de la demande et d'information des demandeurs comportant un système de cotation de la demande.

Le président du SICOVAL fait valoir, dans sa réponse, que les travaux relatifs à l'élaboration de ce document débiteront en janvier 2026, l'EPCI ayant déjà réalisé un diagnostic sur l'organisation, l'accueil et l'orientation des demandeurs de logements sociaux et développé un outil facilitant l'accès aux données par les services d'accueil.

Le Muretain Agglo et le Grand ouest toulousain n'ont pas répondu à la recommandation de la chambre.

Ce besoin d'information a également été perçu par la communauté de communes de Coteaux Bellevue, qui, bien que la loi ne l'y contraigne pas, a recruté un travailleur social afin de renforcer le rôle de l'EPCI dans l'accompagnement et l'orientation des demandeurs de logement. Ce recrutement devrait lui permettre également de centraliser l'information relative aux demandes de logement et aux disponibilités, afin de gagner en réactivité et en efficacité sur son territoire.

3.1.2.2 Un système de cotation de la demande à déployer plus largement dans la Grande agglomération toulousaine

Au sein du territoire de la Grande agglomération toulousaine, seule Toulouse Métropole a mis en œuvre la cotation de la demande, le Muretain Agglo expérimentant actuellement le dispositif sur un périmètre restreint.

Toulouse Métropole a engagé dès 2020 une réflexion relative au système de cotation – inspirée par un référentiel élaboré par l'Union sociale de l'habitat (USH). Ce système est entré en vigueur le 1^{er} janvier 2024.

Il prend la forme d'un système d'attribution de points en fonction du cumul de plusieurs critères, classés dans les cinq axes suivants :

⁴¹ 73 % des communes ayant répondu indiquent que des demandeurs sont reçus par le maire ou des élus municipaux. Dans 28 % des communes, les demandes concernant le logement social représentent plus de la moitié des sollicitations adressées aux communes. Ce ratio est légèrement plus important (32 %) dans les communes de plus de 3 500 habitants. Il est significativement plus important à Toulouse Métropole (50 %), ce qui pourrait être le signe de la tension croissante dans la première couronne toulousaine.

1. l'ancienneté de la demande : un point supplémentaire est attribué pour chaque mois d'ancienneté et un bonus de 20 points est alloué à toute demande antérieure à 36 mois ;
2. les publics prioritaires du code de la construction et de l'habitat : 50 points sont accordés aux ménages bénéficiant du (DALO) et 40 points sont accordés aux publics prioritaires au sens du plan départemental d'action pour le logement et l'hébergement des personnes défavorisées (PDALHPD) ;
3. les publics prioritaires complémentaires : 20 points supplémentaires sont attribués pour des critères tenant compte des ressources et des changements de composition du foyer ;
4. les priorités locales de Toulouse Métropole : 10 points supplémentaires sont attribués en cas de sous-occupation d'un logement social, de motifs liés à la localisation du logement ainsi qu'à l'âge des demandeurs (jeunes et seniors) ;
5. le refus de proposition adaptée de logement : 20 points sont retirés à chaque refus abusif de logement attribué.

Le Muretain Agglo est engagé dans une phase d'expérimentation qui permet aux communes qui le souhaitent de tester la cotation, à travers l'outil « Imhoweb ». Les critères adoptés sont globalement identiques à ceux de Toulouse Métropole, à l'exception des critères d'âge, qui n'ont pas été retenus.

Un an après l'entrée en vigueur de la cotation de Toulouse Métropole, la commission de coordination des attributions de Toulouse Métropole en a dressé un premier bilan. Elle a relevé que certains bailleurs ne l'utilisaient pas dans le cadre de leur commission. Le questionnaire diffusé par la chambre semble témoigner d'une appropriation relativement faible de cet outil au niveau communal. En effet, parmi les 16 maires de Toulouse Métropole ayant répondu à une question portant sur les modalités de sélection des dossiers dans le cadre du contingent de réservation des communes (voir annexe n°5) seul l'un d'entre eux indique s'appuyer sur la cotation pour identifier les demandes pertinentes. Toulouse Métropole devrait veiller à l'appropriation progressive de cet outil relativement récent par ses différents utilisateurs.

Au-delà de ces éléments, quelques points de vigilance pour l'avenir se dégagent d'ores et déjà. L'information sur la cotation est disponible pour le demandeur et lui permet donc de positionner sa demande par rapport à celle des autres demandeurs, ainsi que l'illustre la capture d'écran suivante :

Tableau n° 5 : Informations visibles par l'utilisateur sur le positionnement de sa demande

Choix de localisation	Rattaché à l'EPCI	Valeur de votre cotation	Taille du logement demandé	Valeur de cotation minimum, médiane, maximum, sur la commune *			Délai moyen d'attente constaté sur la commune (en mois) *
AUCAMVILLE	TOULOUSE METROPOLE	409	T4	23	94	431	40,18
			T3	23	89	431	35,88
BALMA	TOULOUSE METROPOLE	409	T4	23	95	431	40,41
			T3	23	89	431	36,17
MURET	MURETAIN AGGLO	409	T4	28	83	287	39,23
			T3	27	73	294	34,31

Source : CRC à partir des données de Toulouse Métropole, à partir de l'interface utilisateur de la plateforme demandelogement31.fr.

Cependant, pour constituer une aide efficace à la décision, la notation doit traduire le plus fidèlement possible la situation du demandeur. La qualité de la note dépend de la fiabilité des informations renseignées par le demandeur. L'appui des guichets d'accueil apparaît donc essentiel pour éviter que des dossiers ne soient pas sélectionnés du fait d'une cotation erronée.

Enfin, en l'absence d'homogénéité des cotations entre EPCI, qui sont libres de définir les critères de leur choix, une même demande pourrait obtenir des notations très différentes. Cette situation risquerait d'introduire une confusion sur les modalités d'attribution des logements sociaux et contrevenir ainsi à l'objectif de transparence poursuivi par la mise en place de ce dispositif. Un dialogue pourrait être engagé entre les intercommunalités pour s'assurer de la bonne articulation entre les différents systèmes retenus par chacun d'entre eux au sein du territoire.

3.2 Des résultats d'attribution en deçà des objectifs fixés

3.2.1 Des règles d'attribution visant à concilier le relogement des publics les plus fragiles et la mixité sociale

Une fois la demande de logement effectuée, un processus de sélection s'engage, qui doit mener à l'attribution du logement disponible. La procédure d'attribution est identique qu'il s'agisse d'un logement nouvellement construit ou d'un logement libéré à la suite du départ du locataire précédent. Les décisions d'affectation des logements sont prises par les commissions

d'attribution de logements et d'examen de l'occupation des logements (CALEOL), rattachées aux bailleurs sociaux. Elles sont composées de représentants des bailleurs, du préfet et des collectivités locales concernées. Souveraines dans leurs décisions d'attributions, les CALEOL doivent, au regard de l'article R. 441-3 du code de la construction et de l'habitation, examiner pour chaque logement attribué au moins trois demandes sélectionnées par les services du bailleur ou proposées par les réservataires de logements, sauf exceptions prévues par le code de la construction (voir annexe n°5).

Les décisions prises par ces commissions doivent s'inscrire dans le cadre du double objectif conféré à la politique du logement social⁴² : loger les personnes aux ressources modestes et défavorisées et assurer la mixité sociale des villes et des quartiers, en permettant l'accès à l'ensemble des secteurs d'un territoire de toutes les catégories de publics éligibles au parc social.

Afin de favoriser l'accès au logement des personnes les plus fragiles, la loi reconnaît à certains demandeurs un droit au logement opposable⁴³ (DALO), auquel s'ajoutent quatorze catégories de ménages prioritaires⁴⁴ (personnes victimes de violences conjugales, en situation de handicap, vivant dans un habitat indigne, etc.) devant être prises en compte dans les procédures de désignation des candidats et d'attribution des logements sociaux. Il revient aux services de l'État et du Département de déterminer les conditions dans lesquelles les critères de priorité de la loi sont pris en compte dans les procédures de désignation des candidats et d'attribution des logements sociaux, les EPCI ayant pour mission de décliner ces modalités dans leur territoire respectif.

Conclu entre l'État, le Département, les intercommunalités compétentes et les acteurs locaux du logement social, l'accord collectif départemental (ACD) définit, par EPCI et par bailleur social, un objectif de relogement des ménages prioritaires. Cet accord traduit les orientations du plan départemental d'action pour le logement et l'hébergement des personnes défavorisées (PDALHPD), élaboré conjointement par le préfet et le président du Département. A l'échelle du département de la Haute-Garonne, l'accord collectif définit un objectif de 37,5 % des attributions⁴⁵ aux publics prioritaires, inférieur au ratio théoriquement applicable de 42,5 % (cf. annexe n°4).

Afin de favoriser les attributions aux publics prioritaires, la loi mobilise les contingents de réservation attribués aux acteurs publics et privés en contrepartie de leur soutien à la production de logement social. Ainsi, au moins un quart des attributions annuelles de logements réservés par une collectivité territoriale ou un EPCI est destiné aux publics prioritaires, en priorité aux ménages DALO. Le même taux s'applique aux logements non réservés⁴⁶, c'est-à-dire ceux pour lesquels les bailleurs présélectionnent directement les candidats.

L'objectif de mixité sociale se traduit par des dispositions visant à consacrer, à l'échelle d'un EPCI, au moins 25 % des attributions annuelles de logements situés en dehors des quartiers prioritaires de la politique de la ville aux demandeurs du premier quartile de revenus ou relogés dans le cadre d'une opération de renouvellement urbain. Inversement, au moins 50 % des

⁴² Article L. 441 du code de la construction et de l'habitation.

⁴³ Dans le cadre de la procédure définie à l'article L. 441-2-3 du code de la construction et de l'habitation.

⁴⁴ Article L. 441-1 du code de la construction et de l'habitation.

⁴⁵ Il s'agit des attributions – acceptées ou refusées – aux publics prioritaires, rapportées à l'ensemble des attributions de logements familiaux PLAI, PLUS et 10 % des PLS.

⁴⁶ Article L. 441-1 du code de la construction et de l'habitation.

logements attribués chaque année dans les QPV doivent bénéficier à des personnes n'appartenant pas au premier quartile de revenus. La loi permet également, dans certaines résidences HLM⁴⁷, de refuser la candidature d'un ménage qui risquerait d'accentuer la fragilité de l'occupation sociale de la résidence.

Dans le respect de ce cadre, les EPCI ont un rôle d'animation et de coordination de la politique d'attributions sur leur territoire respectif. Il s'exerce dans le cadre de la conférence intercommunale du logement. Instaurée par la loi du 27 janvier 2017 relative à l'égalité et à la citoyenneté, la CIL doit favoriser l'émergence de grandes orientations en matière d'attributions de logements sociaux sur un territoire, sur la base d'un diagnostic partagé.

D'abord définies dans un document-cadre stratégique intercommunal, ces orientations sont ensuite déclinées via une convention intercommunale d'attribution qui comporte les engagements pris par les bailleurs sociaux et leurs partenaires.

3.2.2 Une intervention prudente des intercommunalités en matière de coordination des attributions

3.2.2.1 Des orientations intercommunales convergentes

La création de la conférence intercommunale du logement (CIL) constitue la première étape d'une dynamique d'animation territoriale de la politique d'attributions. Seuls Toulouse Métropole et le SICOVAL ont disposé d'une CIL fonctionnant sur l'ensemble de la période de contrôle. Si le Muretain Agglo s'est doté de cette instance dès 2015, elle ne s'est toutefois réunie, au cours de la période de contrôle, qu'en 2024. Le Grand Ouest toulousain envisage, pour sa part, de procéder à sa création en 2025.

Pour Toulouse Métropole comme pour le SICOVAL, ces conférences ont permis à ses membres de se prononcer sur toutes les questions intéressant la politique du logement (organisation du service d'accueil et d'enregistrement, orientations de l'offre, stratégie d'attributions, contingent de réservation, accord collectif départemental, PDALHPD...) et de contribuer à une meilleure connaissance de celles-ci par tous les acteurs. Toulouse Métropole et le Muretain Agglo disposent d'une convention intercommunale d'attributions, dont le suivi a été opéré en commission de coordination. La convention du Muretain Agglo n'a cependant pas fait l'objet d'une signature par les parties concernées. Le SICOVAL prévoit d'adopter sa CIA à la fin de l'année 2025, soit plus de six ans après l'entrée en vigueur de cette obligation⁴⁸.

Les documents adoptés par les EPCI pour coordonner les attributions reprennent les objectifs de la loi et de l'accord collectif départemental concernant l'accueil des publics prioritaires. Afin de favoriser la mixité sociale et d'assurer un peuplement équilibré, des

⁴⁷ Aux termes de l'article L. 441-2-2 du code de la construction et de l'habitation, ces résidences sont celles présentant un « enjeu prioritaire de mixité sociale », identifiées dans la convention intercommunale d'attribution prévue à l'article L. 441-1-6. En cas de refus pour ce motif, le premier logement social vacant situé hors d'une résidence à enjeu priorité de mixité sociale dans le périmètre de la convention intercommunale et adapté à la situation du ménage doit lui être proposé.

⁴⁸ La loi n° 2017-86 du 27 janvier 2017, dite « égalité et citoyenneté », donnait aux EPCI concernés jusqu'à février 2019 pour s'y conformer.

indicateurs d'évaluation de la fragilité sociale sont définis, conduisant à établir des zonages de capacités d'accueil, comme l'illustre la carte élaborée par le Muretain Agglo.

3.2.2.2 Une volonté de conserver un lien de proximité avec les communes qui présente des risques

Sur le territoire du SCOT de la Grande agglomération toulousaine, seuls Toulouse Métropole et le Muretain Agglo disposent d'un contingent de réservation, par le biais des garanties d'emprunt accordées aux bailleurs. Ces intercommunalités ont choisi de déléguer la gestion de leur contingent aux communes, afin de leur permettre de sélectionner les dossiers proposés aux commissions d'attribution.

Au Muretain Agglo, cette délégalion fait l'objet d'une délibération de principe⁴⁹, adoptée à la fin de l'année 2016, qui prévoit que l'EPCI renonce à la gestion de son contingent au profit des communes. La délégalion se traduit par la signature d'une unique convention de gestion en flux entre l'EPCI et chaque bailleur qui regroupe les contingents des communes et celui de la communauté d'agglomération.

Concernant Toulouse Métropole, la délégalion de la gestion du contingent – autrefois exercée sans cadre juridique – n'a été formalisée qu'au moment du passage à la gestion en flux. Elle s'opère désormais dans le cadre d'accords de gestion en flux passés avec chaque commune. Ces accords précisent que « *la gestion en flux donne au bailleur l'ensemble des leviers pour décider de l'allocation des logements à un réservataire. Le bailleur qui a la connaissance de l'occupation sociale de son parc est en mesure, à chaque libération de logement, de prendre en compte le contexte, d'orienter le logement vers le réservataire dont le public de demandeurs lui paraît le plus adapté. Il est le mieux à même de rechercher les équilibres de peuplement tout en veillant à permettre à chaque réservataire de remplir ses obligations légales en faveur des ménages prioritaires* ».

L'intérêt des communes pour la mise en œuvre des politiques de peuplement se traduit par une participation plus importante aux commissions d'attribution qui concernent leur contingent qu'à celles où elles n'ont pas de candidatures à proposer.

La volonté locale de maintenir une intervention des communes dans le processus d'attributions présente une certaine cohérence au regard des compétences sociales qu'elles sont susceptibles d'assumer, notamment à l'égard des publics les plus fragiles. Certaines communes regrettent cependant un manque d'informations concernant les attributions aux publics prioritaires, qui ne leur permettrait pas d'exercer ces compétences correctement. Ainsi, 70 % des communes ayant répondu au questionnaire estiment ne pas être systématiquement informées de l'attribution d'un logement de leur commune à un ménage prioritaire. Si 25 % des communes ont mis en place un dispositif d'accueil et d'accompagnement des résidents de logement social – qui doit favoriser le repérage des situations à prendre en charge – les autres communes sont dépendantes de la qualité de l'information émanant de la CALEOL.

Parmi les 33 communes ayant répondu à une question de la chambre portant sur les modalités de sélection des dossiers de leur contingent, quatre communes ont mis en avant la

⁴⁹ Délibération du 8 novembre 2016 portant renonciation du contingent réservataire du Muretain Agglo au profit des communes.

priorité donnée aux habitants de la commune pour l'accès au logement social. Si ce constat apparaît largement minoritaire – l'analyse de la situation des demandeurs constituant le critère le plus répandu – la chambre rappelle que l'article L. 441 du code de la construction et de l'habitation dispose que « l'absence de lien avec la commune d'implantation ne peut constituer à soi seul le motif de la non-attribution d'un logement adapté aux besoins et aux capacités du demandeur ». L'implication des communes dans la politique de peuplement, aussi légitime soit-elle, ne saurait toutefois justifier l'existence d'une préférence communale dans l'octroi des logements.

3.2.3 Une tension croissante sur le logement social qui pénalise les publics les plus fragiles et nuit à l'atteinte des objectifs des EPCI

Éléments de méthode

Pour opérer les traitements statistiques concernant les attributions, la chambre s'est appuyée sur une extraction des données d'Atlas Occitanie, valable pour les années 2020 à 2024. Sauf précision contraire, le périmètre de l'analyse correspond à celui des attributions ayant donné lieu à une entrée dans les lieux effective dans un logement situé sur le territoire de la Grande agglomération toulousaine. Le critère de l'entrée dans les lieux effective vise à limiter le risque de double ou triple comptage lorsqu'un logement est attribué aux trois candidats présentés à la CALEOL.

Les logements financés en PLI ont également été exclus du champ de l'analyse en raison de l'absence de soumission de ceux-ci à la procédure d'attribution en CALEOL. Les analyses concernant les publics prioritaires ne peuvent débuter qu'en 2021, compte tenu de l'absence de fiabilité des données antérieures. Les données relatives aux contingents de réservation doivent également être considérées avec prudence au regard de leur caractère lacunaire.

3.2.3.1 Des objectifs d'attribution peu respectés

Au sein de la Grande agglomération toulousaine, entre 2020 et 2024, environ 9 300 entrées dans des logements sociaux ont eu lieu en moyenne chaque année. 76 % d'entre elles se situaient sur le territoire de Toulouse Métropole.

Tableau n° 6 : Entrées dans les logements sociaux de 2020 à 2024 par EPCI

Entrées dans les lieux	2020	2021	2022	2023	2024	Moyenne annuelle
Toulouse Métropole	6 537	7 546	6 945	7 332	6 856	7 043
Sicoval	774	1 107	1 055	1 155	935	1 005
Muretain Agglo	831	915	912	1 068	883	922
Grand Ouest toulousain	260	370	339	236	247	290
Coteaux Bellevue	NC	NC	84	77	79	80
Total	8 402	9 938	9 335	9 868	9 000	9 309

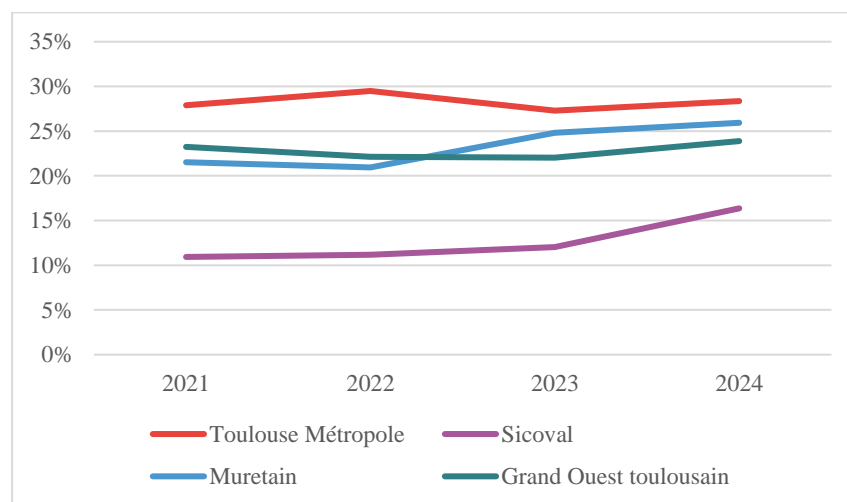
Source : CRC Occitanie, à partir des données d'Atlas Occitanie.

3.2.3.1.1 Des relogements de ménages prioritaires inférieurs aux objectifs

Chaque année, entre 2021 et 2024, environ 2 460 logements ont été attribués aux publics prioritaires. Ce montant inclut environ 225 ménages relogés dans le cadre d'opérations de l'agence nationale pour la rénovation urbaine (ANRU), conformément à l'accord collectif départemental de la Haute-Garonne.

Les bilans réalisés chaque année par les services de l'État, à l'échelle départementale, révèlent que les objectifs de relogement des ménages prioritaires n'ont jamais été atteints entre 2019 et 2023. La part relative des propositions adressées aux publics prioritaires a diminué au cours de la période. En comparant les résultats par EPCI, le territoire de Toulouse Métropole présente la situation la moins défavorable.

Graphique n° 10 : Taux d'entrée dans les lieux des ménages prioritaires et ANRU entre 2021 et 2024, par EPCI



Source : CRC Occitanie, à partir des données d'Atlas Occitanie

A l'inverse, le territoire du SICOVAL présente des résultats significativement inférieurs à ceux des autres EPCI en matière d'accueil des ménages prioritaires. Le SICOVAL explique notamment cette situation par la difficulté à repérer les potentiels bénéficiaires sur son territoire.

La chambre relève également le choix du territoire de privilégier la construction de petits logements à destination des étudiants. En effet, alors que les attributions de studios ont représenté, au cours des dernières années, environ un cinquième du total des attributions de la Grande agglomération toulousaine, elles ont constitué plus de la moitié des entrées dans les lieux au sein du SICOVAL. Cette proportion se retrouve dans les attributions réalisées au profit des étudiants et apprentis du territoire. Sur le territoire du SCOT, seuls 3 % des étudiants et apprentis ayant bénéficié d'un logement depuis 2021 étaient labellisés prioritaires alors que ceux-ci ont représenté 23,5 % du total des entrées dans les lieux. En concentrant ses efforts sur l'accueil d'étudiants, le SICOVAL a donc limité sa capacité à accueillir des publics prioritaires. Pour expliquer ce constat, le SICOVAL fait également valoir la difficulté d'attribuer des logements à des ménages fragiles dans des zones mal desservies par les transports en commun.

3.2.3.1.2 Des objectifs de mixité sociale diversement respectés

L'objectif, défini par l'accord collectif départemental, d'attribuer au maximum 21,25 % de logements sociaux aux publics prioritaires en QPV n'a été respecté qu'en 2023, au cours de la période analysée.

Tableau n° 7 : Part des publics prioritaires dans les entrées dans les lieux en QPV

	2021	2022	2023	2024
<i>Toulouse Métropole</i>	34 %	35 %	24 %	27 %
<i>Muretain Agglo</i>	27 %	14 %	16 %	37 %

Source : CRC Occitanie, à partir des données d'Atlas Occitanie.

Le Muretain Agglo est resté en-deçà de l'obligation légale de loger au moins 25 % de ménages du premier quartile de revenus hors des quartiers de la politique de la ville, y compris en incluant les relogements réalisés dans le cadre de l'ANRU (entre 15 % et 23 % sur la période 2020-2024). L'ancienneté du parc social localisé dans ces quartiers qui permettrait d'offrir des logements à faible loyer pourrait expliquer cette situation. Cet objectif n'a également jamais été atteint non plus par le Grand ouest toulousain. A l'inverse, Toulouse Métropole et le SICOVAL l'ont rempli, ce dernier bénéficiant notamment de la forte proportion d'accueil des étudiants à bas revenus. Toulouse Métropole et le Muretain Agglo ont atteint chaque année l'objectif minimal de 50 % de relogement en QPV des ménages des trois quartiles supérieurs de revenus.

Enfin, Toulouse Métropole n'est jamais parvenu, au cours de la période de contrôle, à limiter à 35 % les relogements réalisés au sein des QPV, dans le cadre de l'ANRU.

3.2.3.2 Une augmentation des délais d'attribution plus importante pour les ménages les plus fragiles

Entre 2021 et 2024, le délai moyen écoulé entre le dépôt du dossier et l'entrée dans les lieux est passé d'environ un an et un mois à un an et quatre mois, soit une hausse de 23 %, qui illustre la tension croissante exercée sur l'accès au logement social dans la Grande

agglomération toulousaine. Ces délais et leurs évolutions respectives ont varié de manière importante selon la typologie du logement. Ainsi, les logements de quatre et cinq pièces ont enregistré la plus longue attente et la plus forte évolution de celle-ci au cours de la période. Ces constats sont encore plus marqués pour les publics prioritaires, dont les délais d'attente pour obtenir un logement ont été systématiquement supérieurs à l'ensemble des attributaires de logement social et pour lesquels la croissance de la durée d'attente entre 2021 et 2024 a été plus forte que la moyenne.

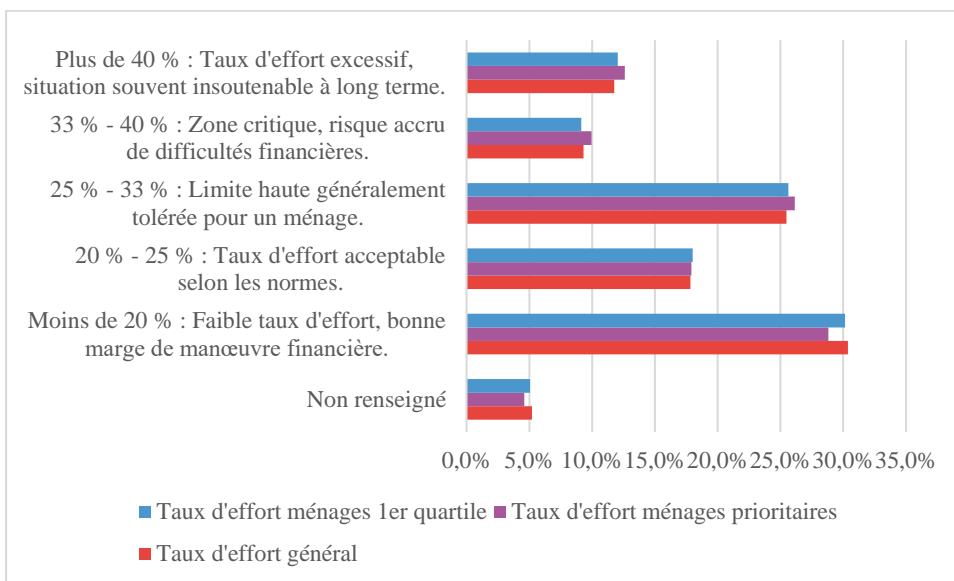
Tableau n° 8 : Évolution du délai d'attente entre le dépôt du dossier et l'entrée dans les lieux, par typologie de logement

	Délai moyen (jours)		Nombre de jours d'augmentation		Taux d'évolution 2021-2024	
	Ensemble	Prioritaires hors DALO	Ensemble	Prioritaires hors DALO	Ensemble	Prioritaires hors DALO
1 (studio)	89	559	15	107	17 %	23 %
2 pièces	463	632	38	146	9 %	28 %
3 pièces	454	618	23	119	5 %	21 %
4 pièces	698	827	133	248	20 %	35 %
5 pièces	918	1 018	187	323	23 %	39 %

Source : CRC Occitanie, à partir des données d'Atlas Occitanie

Sur le territoire de la Grande agglomération toulousaine, au regard des taux d'effort au cours de la période 2021-2024 l'adéquation des capacités financières des ménages au loyer du bien semble constituer un facteur déterminant de l'attribution.

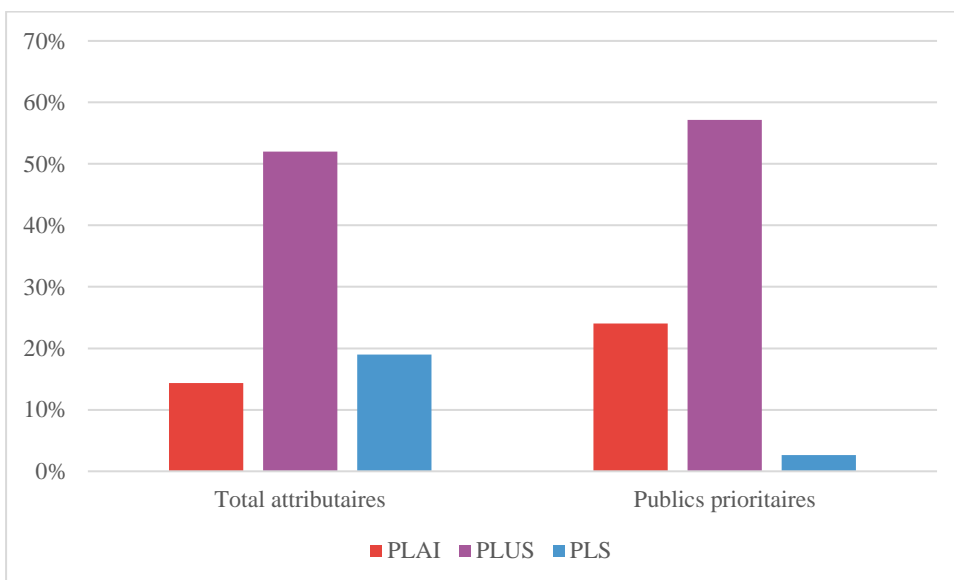
Graphique n° 11 : Analyse des taux d'effort par catégorie d'attributaire



Le taux d'effort mesure la part des revenus d'un ménage consacrée au loyer et charge de son logement.
 Source : CRC Occitanie, à partir des données d'Atlas Occitanie

Ainsi, les publics prioritaires bénéficient davantage des PLAI et PLUS que la moyenne des attributaires.

Graphique n° 12 : Répartition des logements par financement



Source : CRC Occitanie, à partir des données d'Atlas Occitanie.

Or, le délai d'attribution des logements PLAI et PLUS a fortement augmenté entre 2021 et 2024, alors que celui des PLS diminuait. La croissance des délais d'attribution des publics

prioritaires peut donc être interprétée comme un symptôme de la tension croissante affectant les logements les plus sociaux.

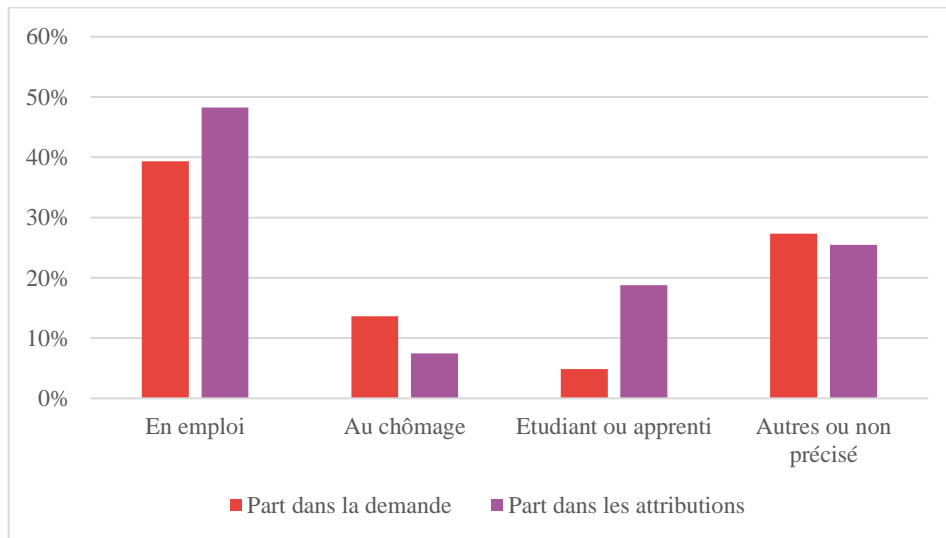
Tableau n° 9 : Évolution du délai d’attente entre le dépôt du dossier et l’entrée dans les lieux, par modalité de financement du logement

Principaux financements	Evolution 2020-2024	Moyenne (jours)
PLAI	20 %	559
PLUS	47 %	507
PLS	-17 %	169

Source : CRC Occitanie, à partir des données d’Atlas Occitanie

De ces analyses, il ressort que l’accès au logement social est moins facile pour les publics les plus fragiles c’est-à-dire pour les personnes sans emploi. Ainsi, alors qu’elles constituent 14 % des demandeurs, elles ne représentent que 7 % des attributions. A l’inverse, près de 20 % des attributions concernent des étudiants alors qu’ils ne constituent que moins de 5 % des demandeurs.

Graphique n° 13 : Activité des demandeurs et attributaires



Source : CRC Occitanie, à partir des données d’Atlas Occitanie

L’analyse des résultats d’attribution doit tenir compte du fait qu’il s’agit d’un processus complexe, mis en œuvre par de nombreux acteurs et fortement dépendant des caractéristiques et des capacités d’accueil du parc social. Il ressort cependant que les objectifs d’attributions ne sont globalement pas atteints sur le territoire de la Grande agglomération toulousaine, en particulier s’agissant des ménages prioritaires. En comparant le profil de la demande à celui des attributions, il apparaît ainsi que les ménages dont la situation est la moins précaire bénéficient de conditions d’accès plus favorables au logement social.

Bien qu'ils ne disposent pas de tous les leviers pour remédier à ce constat, les EPCI pourraient mettre à profit leur rôle d'animation territoriale afin d'améliorer la connaissance des parcours des publics prioritaires par l'ensemble des acteurs du logement social, dans le but de favoriser leur relogement.

Par conséquent, la chambre émet la recommandation suivante :

Recommandation n° 4. (Toulouse Métropole – mise en œuvre partielle ; Muretain Agglo, SICOVAL et Grand ouest toulousain – recommandation non mise en œuvre) :
Présenter à la conférence intercommunale du logement une analyse des parcours des publics prioritaires afin de mieux répondre aux objectifs d'attribution.

Le président de Toulouse Métropole souscrit, dans sa réponse, à la recommandation de la chambre et envisage, en accord avec les services de l'État et le conseil départemental, d'approfondir la démarche engagée qui s'est traduite par des analyses présentées en CIL sur le relogement des publics prioritaires.

Le président du Sicoval s'engage également à la mettre en œuvre, soulignant que l'EPCI surveille en temps réel l'atteinte des objectifs de relogement via l'application Imhoweb et a diffusé un outil de connaissance des publics prioritaires auprès des communes du territoire.

Le Muretain Agglo et le Grand ouest toulousain n'ont pas apporté de réponse à la chambre sur ce point.

CONCLUSION INTERMÉDIAIRE

Dans le contexte de tension croissante sur le logement social, l'accompagnement des demandeurs et l'orientation vers les services de labellisation compétents constitue un enjeu central pour tous les EPCI. À ce jour, seule Toulouse Métropole a adopté un plan partenarial de gestion de la demande et d'information des demandeurs.

Au sein de la Grande agglomération toulousaine, entre 2019 et 2024, l'augmentation de la demande a rendu plus difficile l'accès au logement social, plus particulièrement pour les ménages prioritaires. Cette situation résulte de multiples facteurs parmi lesquels la relative inadaptation du parc social ou encore les stratégies différenciées d'attribution des bailleurs. Elle rend compte également de la difficulté à concilier deux objectifs : reloger les demandeurs les plus fragiles et assurer la mixité sociale.

Si les décisions d'attributions des logements ne relèvent pas des intercommunalités, celles-ci ont un rôle d'animation et de coordination sur leur territoire. Elles pourraient partager auprès des acteurs du logement social une analyse du parcours des publics prioritaires afin d'identifier d'éventuels obstacles et marges de manœuvre dans leur accès aux logements sociaux.

ANNEXES

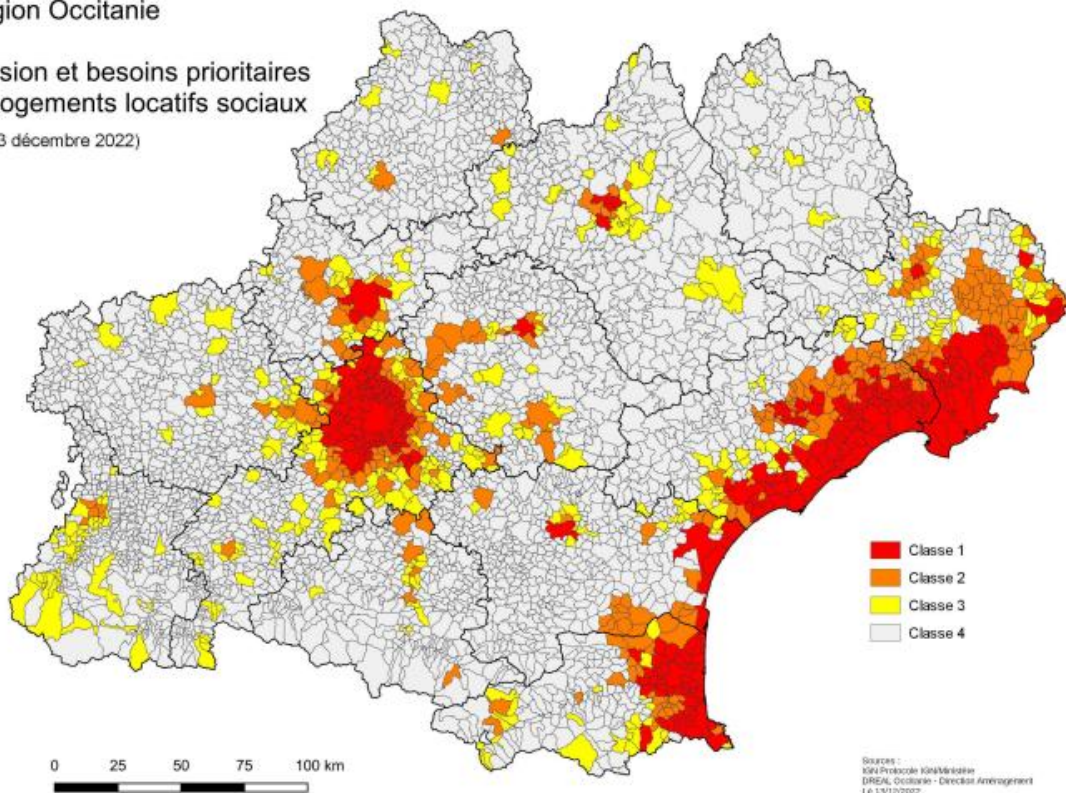
Annexe n° 1. Cartographie de la tension et des besoins prioritaires en logements locatifs sociaux en Occitanie.....	61
Annexe n° 2. Compétences des 5 EPCI en matière de production de logement social.....	62
Annexe n° 3. Une gestion de la demande partagée entre les bailleurs de Haute- Garonne.....	63
Annexe n° 4. La stratégie de prise en compte des publics prioritaires dans le département de Haute-Garonne.....	64
Annexe n° 5. Les contingents de réservation.....	66
Annexe n° 6. Glossaire du logement social.....	67

Annexe n° 1. Cartographie de la tension et des besoins prioritaires en logements locatifs sociaux en Occitanie

Région Occitanie

Tension et besoins prioritaires en logements locatifs sociaux

(au 13 décembre 2022)



Source : DREAL Occitanie

Annexe n° 2. Compétences des 5 EPCI en matière de production de logement social

	Statuts	Planification		Aides à la production		ANRU
	Equilibre social de l'habitat ou Politique du logement et du cadre de vie	PLUi	PLH	Délégation aides à la pierre ⁵⁰	Garanties emprunts	Délégation
Toulouse Métropole	Obligatoire	En cours	X	X	X	X
CA SICOVAL	Obligatoire	Non	X	X		Sans objet
CA Muretain Agglo	Obligatoire	Non	X	X	X	X
CC Grand Ouest toulousain	Supplémentaire	En cours	X		X	Sans objet
CC Coteaux Bellevue	Aucune	Non				Sans objet

Source : CRC Occitanie.

⁵⁰ Les aides à la pierre sont des aides financières publiques destinées à soutenir la construction, la réhabilitation ou l'amélioration de logements. Elles visent notamment à favoriser la production de logements sociaux.

Annexe n° 3. Une gestion de la demande partagée entre les bailleurs de Haute-Garonne

En France, depuis 2011, les demandes de logements sociaux sont enregistrées par un système national d'enregistrement, qui permet notamment d'établir des statistiques pour tout le territoire. 33 départements ont cependant conservé des systèmes particuliers de traitement automatisé de la demande de logement (SPTA), comme le permet la loi⁵¹. C'est le cas de la Haute-Garonne, qui dispose de l'application Imhoweb⁵² et d'un site internet propre au département : www.demandelogement31.fr.

Géré par l'Association Territoires Logement et Analyses Sociales (ATLAS Occitanie), qui regroupe les bailleurs sociaux du territoire, le fichier partagé recense l'ensemble des données concernant la demande locative sociale et les attributions dans le département. Un certain nombre de collectivités (Département, EPCI, communes) ont accès à ces données qu'elles peuvent mettre à disposition des usagers pour améliorer leur information.

L'application Imhoweb permet au demandeur de suivre l'état d'avancement de sa demande et constitue une interface avec le bailleur social susceptible de lui adresser une proposition d'attribution. Elle permet également aux bailleurs de disposer d'une information commune visant à faciliter la mise en relation entre l'offre disponible et la demande.

La chambre n'a pas contrôlé la gestion de ce logiciel par l'association ATLAS mais a disposé des données concernant la demande et les attributions pour la période de 2019 à 2024.

⁵¹ Article L. 441-2-1 du CCH

⁵² L'application a été agréée par arrêté préfectoral du 31 décembre 2015.

Annexe n° 4. La stratégie de prise en compte des publics prioritaires dans le département de Haute-Garonne

Elaboré conjointement par le préfet et le président du Département, le **plan départemental d'action pour le logement et l'hébergement des personnes défavorisées (PDALHPD)**⁵³ comprend les mesures destinées à permettre aux personnes éprouvant des difficultés particulières⁵⁴ à se loger d'accéder à un logement décent et de bénéficier d'un accompagnement correspondant à leurs besoins. Il comporte un volet consacré à l'accès au logement social et les documents élaborés par les EPCI doivent être cohérents avec son contenu.

Approuvé en décembre 2019 pour le département de Haute-Garonne, le PDALHPD 2019-2023⁵⁵ précise les catégories de publics prioritaires et détermine les modalités de leur labellisation, c'est-à-dire de la manière dont leur situation sera reconnue et qualifiée de prioritaire par un service compétent. A titre d'exemple, les personnes victimes de violence au sein du couple – catégorie visée par la loi – peuvent être identifiées, après analyse de leur situation, par les services sociaux de l'État ou du Département. Cette répartition de la labellisation entre différents services nécessite d'orienter efficacement les demandeurs vers le bon interlocuteur, afin que toute personne susceptible d'être reconnue prioritaire puisse l'être effectivement.

Le document établit également une articulation entre les publics prioritaires au titre du droit au logement opposable (DALO) et les publics prioritaires du plan. Les ménages éligibles au plan doivent d'abord saisir ses instances pour être priorisés et relogés. Sans proposition de relogement quatre mois après leur priorisation, ces ménages – s'ils remplissent les critères DALO – peuvent saisir la commission de médiation pour faire reconnaître leur droit au logement. Cette articulation vise à placer le DALO en instrument de dernier recours, après l'échec des autres voies d'accès au logement.

Conclu entre l'État, le Département, les intercommunalités compétentes et les acteurs locaux du logement social, l'**accord collectif départemental**⁵⁶ (ACD) définit, par EPCI et par bailleur social, un objectif de relogement des ménages prioritaires. A l'échelle du département, l'accord collectif définit un objectif de 37,5 % des attributions⁵⁷ aux publics prioritaires, inférieur au ratio théoriquement applicable de 42,5 %. Les motifs invoqués pour cette réduction sont la plus faible tension sur le logement dans les territoires péri-urbains et la volonté de limiter les attributions aux publics prioritaires en quartiers de la politique de la ville⁵⁸ pour assurer la mixité sociale. Le choix a également été opéré d'inclure, dans les publics prioritaires, les ménages concernés par un relogement dans le cadre des opérations de l'Agence nationale pour la rénovation urbaine (ANRU).

Une répartition différenciée des attributions aux publics prioritaires est prévue, pour tenir compte des capacités d'accueil spécifiques des territoires. Si les objectifs n'étaient pas atteints

⁵³ Article 2 de la loi modifiée n° 90-449 du 31 mai 1990 visant à la mise en œuvre du droit au logement.

⁵⁴ Article L. 301-1 du code de la construction et de l'habitation.

⁵⁵ Le travail d'élaboration d'une nouvelle version de ce document a été engagé à la fin de l'année 2023.

⁵⁶ Au cours de la période de contrôle, deux ACD ont été en vigueur : le premier pour 2019-2021 et le second pour 2022-2024. Une nouvelle version de ce document était en cours d'élaboration lors de la rédaction du présent rapport.

⁵⁷ Il s'agit des attributions – acceptées ou refusées – aux publics prioritaires, rapportées à l'ensemble des attributions de logements familiaux PLAI, PLUS et 10 % des PLS.

⁵⁸ Un ratio maximal a été fixé à 21,25 %.

et que les bailleurs ne parvenaient pas à le justifier, l'État pourrait, selon les dispositions des articles L. 441-1 et L. 313-26-2 du CCH, attribuer aux publics prioritaires un nombre de logements équivalent au nombre de logements restant à distribuer.

Annexe n° 5. Les contingents de réservation

Les organismes contribuant à financer et à soutenir la production de logement social (l'État, les collectivités territoriales, Action Logement...) bénéficient d'un droit de regard sur la manière dont ces logements sont attribués⁵⁹. Ce droit s'exerce dans le cadre d'un dispositif appelé « contingent de réservation », qui leur permet de proposer des candidats aux commissions d'attribution aux CALEOL, qui demeurent souveraines pour attribuer les logements. Le contingent de réservation des communes et des EPCI peut représenter, au maximum, 20 % des attributions de logements sur leur territoire⁶⁰.

Au moins un quart des attributions réalisées dans le cadre de ce contingent doit bénéficier en premier lieu aux ménages DALO ou, à défaut, aux publics prioritaires définis par la loi⁶¹. Les contingents contribuent également à l'objectif de mixité sociale : au moins 25 % des attributions annuelles de logements réservés situés hors des quartiers prioritaires de la politique de la ville (QPV) sont destinées aux demandeurs du premier quartile de revenus ou relogées dans le cadre d'une opération de renouvellement urbain ou de requalification des copropriétés dégradées. Inversement, au moins 50 % des logements réservés attribués chaque année dans les QPV doivent bénéficier à des ménages hors du premier quartile de revenus.

Depuis la fin de l'année 2023⁶², la gestion du contingent est passée d'une logique de stock à une logique de flux. Avant cette date, le contingent de chaque réservataire n'était composé que de logements qu'il avait contribué à financer. Désormais, une part des logements libérés dans l'année sur le territoire du réservataire lui est affecté par le bailleur. Cette plus grande souplesse de gestion a pour but de favoriser l'utilisation du contingent de réservation comme outil au service de la stratégie d'attribution du réservataire.

Le passage à la gestion en flux renforce le rôle du bailleur puisqu'il lui revient désormais d'identifier le logement à affecter à un réservataire, en prenant notamment en compte le profil de demandeur auquel il sera ensuite vraisemblablement attribué (par exemple, ménage prioritaire pour le contingent de l'État ou salarié pour celui d'Action Logement).

⁵⁹ Article L. 441-1 du CCH.

⁶⁰ Article R. 441-5-3 du CCH.

⁶¹ Article L. 441-1 du CCH.

⁶² Instauré par la loi n° 2018-1021 du 23 novembre 2018 dite « loi ELAN », le passage à la gestion en flux a été rendu obligatoire le 23 novembre 2023, après plusieurs reports successifs notamment dus à la crise sanitaire du Covid 19.

Annexe n° 6. Glossaire du logement social

ACD : accord collectif départemental, dispositif qui engage les bailleurs à réserver un nombre de logements sociaux aux personnes en difficulté sociale et/ou économique

Action Logement : organisme collecteur de la participation des employeurs à l'effort de construction, acteur majeur du logement social et intermédiaire en France

ANCOLS : agence nationale de contrôle du logement social, établissement public chargé de contrôler, d'évaluer et d'étudier les organismes de logement social

ANRU : agence nationale pour la rénovation urbaine, établissement public qui finance et accompagne la transformation de quartiers de la politique de la ville dans toute la France

Attribution : décision prise par la CALEOL d'accorder un logement à un demandeur dont les ressources et la situation répondent à des critères légaux

Bailleur social : organisme public ou privé chargé de la construction, de l'attribution et de la gestion des logements sociaux

BRS : bail réel solidaire, dispositif d'accession sociale à la propriété permettant à des ménages modestes de devenir propriétaires de leur logement à un prix inférieur à celui du marché, en dissociant la propriété du bâti de celle du foncier

CALEOL : commission d'attribution des logements et d'examen de l'occupation des logements, instance interne au bailleur social qui décide de l'attribution des logements sociaux et réexamine régulièrement les conditions d'occupation des locataires

CCH : code de la construction et de l'habitat, regroupant les dispositions législatives et réglementaires relatives à la construction, à la promotion immobilière, au logement social et plus largement à l'immobilier

CIL : conférence intercommunale du logement, instance partenariale réunissant les représentants de l'État, des intercommunalités, des communes, des bailleurs, des réservataires, des associations et des usagers pour définir la politique d'attribution des logements sociaux à l'échelle d'un territoire

Contingent réservataire : nombre de logements attribués aux réservataires, ces derniers pouvant proposer des candidats pour ces logements

Cotation : système qui attribue des points à chaque demande de logement social selon des critères objectifs préalablement définis

DALO : droit au logement opposable, dispositif permettant à toute personne mal logée de faire valoir son droit à un logement décent, avec possibilité de recours devant l'État en cas de non-attribution

Demande : démarche par laquelle une personne dépose un dossier en ligne ou au guichet en vue d'obtenir un logement social

Droit de réservation : droit accordé à certaines personnes morales de proposer des candidats pour une attribution d'un logement social, en contrepartie de leur participation au financement des opérations ou aux garanties d'emprunts accordées

EPCI : établissement public de coopération intercommunale, structure administrative qui regroupe plusieurs communes leur permettant d'exercer des compétences en commun

Foncier : terrains et sols construits ou non

Gestion en flux : mode d'attribution des logements libérés aux réservataires sans affectation individualisée desdits logements, le respect du contingent réservé se faisant globalement en fonction de la part allouée à chaque réservataire

Gestion en stock : mode d'attribution des logements libérés aux réservataires avec affectation individualisée desdits logements

HLM : habitation à loyer modéré, immeuble construit avec l'aide de l'État et d'autres entités publiques, à destination des ménages de conditions modestes

Imhoweb : logiciel de gestion des demandes et attributions de logements sociaux qui permet aux acteurs du logement social de partager, d'instruire et de suivre les dossiers sur une plateforme commune

Instruction : étape au cours de laquelle le bailleur vérifie que la demande est complète et conforme

Labélisation : procédure qui consiste à reconnaître sur la base de critères légaux qu'une personne doit être logée en priorité au regard de sa situation

Livret A : compte épargne réglementé, dont la collecte sert notamment à financer le logement social via la Caisse des Dépôts et Consignations

LLI : logement locatif intermédiaire, dont le loyer est inférieur à celui du marché privé mais supérieur à celui du logement social

LLS : logement locatif social, construit avec des financements publics, attribué sous conditions de ressources, avec un loyer plafonné

Mixité sociale : principe visant à favoriser la diversité des profils socio-économiques des habitants au sein d'un même quartier ou d'une même résidence

MOD : maîtrise d'ouvrage directe, dispositif par lequel le bailleur social conçoit, pilote et réalise lui-même une opération de construction de logements sociaux, jusqu'à leur livraison

NPNRU : nouveau programme national de renouvellement urbain, programme porté par l'ANRU, qui vise à transformer et améliorer durablement les quartiers en rénovant les logements, les équipements pour favoriser la mixité sociale

OPH : office public de l'habitat, organisme public qui construit, rénove et gère des logements sociaux

Parc social : ensemble des logements sociaux détenus et gérés par les bailleurs sociaux sur un territoire donné

PDALHPD : plan départemental d'action pour le logement et l'hébergement des personnes défavorisées, dispositif qui vise à faciliter l'accès à un logement décent pour les ménages en difficulté sociale et/ou économique

PLAI : prêt locatif aidé d'intégration, financement destiné à la construction ou à la réhabilitation de logements pour les personnes en situation de grande précarité

PLH : programme local de l'habitat, document stratégique qui fixe les objectifs et les orientations de la politique locale de l'habitat

PLI : prêt logement intermédiaire, financement destiné à la construction ou l'acquisition de logements à loyer intermédiaire, dont les loyers sont supérieurs à ceux du logement social classique (PLUS, PLAI) mais inférieurs à ceux du marché privé

PLS : prêt locatif social, financement pour la construction de logements sociaux destinés à des ménages aux ressources plus élevées que ceux du PLUS

PLU : plan local d'urbanisme, document qui fixe les règles d'aménagement et d'utilisation des sols du territoire

PLUS : prêt locatif à usage social, financement pour la construction de logements sociaux destinés à la majorité des ménages éligibles au logement social

PPGDID : plan partenarial de gestion de la demande et de l'information des demandeurs, dispositif qui définit les orientations et les modalités d'une gestion partagée des demandes de logement social

PSLA : prêt social location-accession, dispositif permettant à des ménages de conditions modestes d'accéder progressivement à la propriété d'un logement, en débutant par une phase locative

PSP : plan stratégique de patrimoine, document obligatoire pour les bailleurs sociaux définissant la stratégie de gestion, de valorisation et de développement du parc immobilier social

Publics prioritaires : personnes qui en raison de leur situation sont reconnues comme devant être logées en priorité selon la loi

QPV : quartier prioritaire de la politique de la ville, secteur géographique défini par l'État, où sont déployés des moyens spécifiques en vue de réduire les inégalités sociales et économiques

Quartile : groupe qui divise les demandeurs en quatre parts numériquement égales selon leurs ressources

Réservataire : personne morale disposant d'un droit de réservation sur des logements sociaux en contrepartie de financements ou de garanties apportés lors de la construction

RLS : réduction du loyer de solidarité, dispositif mis en œuvre en 2018 appliqué aux locataires de logements sociaux en vue de diminuer le montant des loyers mensuels et financé par les bailleurs sociaux

RPLS : répertoire du parc locatif social, base de données nationale recensant l'ensemble des logements sociaux en France, utilisée pour le suivi et la gestion du parc social

SCOT : schéma de cohérence territoriale, document de planification stratégique à long terme qui fixe les grandes orientations d'aménagement, de développement et d'organisation d'un territoire

SIAD : service d'information et d'accueil du demandeur, dispositif qui vise à informer, orienter et accompagner les personnes faisant une demande de logement social

SNE : système national d'enregistrement, plateforme nationale de référence qui permet d'enregistrer, de gérer et de suivre les demandes de logement social

SPTA : système particulier de traitement automatisé, dispositif informatique local qui enregistre, gère et partage les demandes de logement social à l'échelle d'un département

SRU (loi) : loi solidarité et renouvellement urbain adoptée en 2000, encourage une plus grande solidarité en imposant une meilleure répartition des logements sociaux entre les communes

Taux de mutation : part des locataires qui changent de logement dans le parc social, pour mieux tenir compte des changements de situation (naissances...)

Taux de rotation : part des logements ayant connu un changement d'occupant principal au cours d'une année, rapportée à l'ensemble du parc de logements sociaux

USH : union sociale de l'habitat, organisation représentative du secteur du logement social

VEFA HLM : vente en l'état futur d'achèvement, dispositif par lequel un bailleur social achète à un promoteur des logements non construits ou en cours de construction, afin de les intégrer à son parc locatif social à la livraison.



Envoyé en préfecture le 12/12/2025

Reçu en préfecture le 12/12/2025

Publié le

ID : 031-213102973-20251210-2025_12_10_064-DE



Chambre régionale des comptes Occitanie
500, avenue des États du Languedoc
CS 70755
34064 MONTPELLIER CEDEX 2

occitanie-greffe@crtc.ccomptes.fr