

C. Une offre de logements à bas coût qui tend à diminuer

C.1 La prédominance du parc social pour loger les populations modestes

On constate une augmentation importante des logements tant privés que sociaux depuis le début des années 2000. En même temps on constate que l'offre de logements accessibles aux ménages pauvres diminue. Elle est de plus en plus circonscrite aux petits logements privés résiduels et à la fraction ancienne du parc social. La rénovation urbaine, les projets du Grand Paris et la vente des logements sociaux, vont dans le même sens. La mise en œuvre de la loi SRU ne parvient pas à contrebalancer cette tendance.

■ Des logements privés chers mais avec des écarts importants

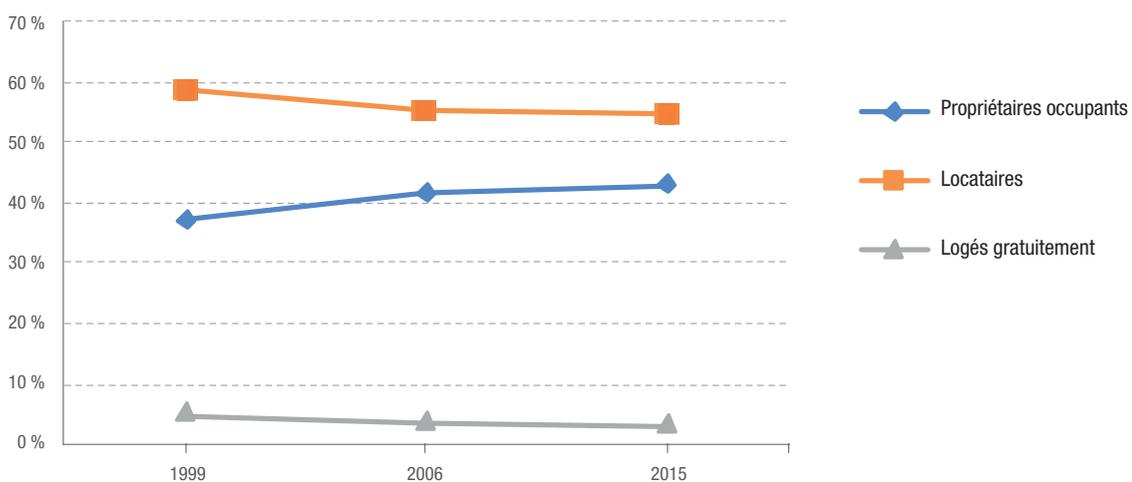
Les prix de vente moyens des appartements caracolent en tête des départements avec des évolutions annuelles récentes record : Boulogne-Billancourt + 8,3 % en 2017. Et les écarts sont très importants entre communes et quartiers : les prix de Neuilly-sur-Seine atteignent plus de trois fois ceux de Villeneuve-la-Garenne. Les loyers y sont les plus élevés après ceux de Paris.

■ Une érosion continue de l'offre locative dans le parc privé ancien

L'examen de l'évolution des résidences principales par statut d'occupation montre une diminution de l'offre locative (3,9 points entre 1999 et 2015) malgré la progression des logements sociaux. Le nombre de logements locatifs issus des systèmes de défiscalisation (loi PINEL,...) n'est pas connu, mais il est sans doute assez faible comme dans toutes les zones tendues¹. Parallèlement, comme dans l'ensemble de la petite couronne, on assiste à une diminution du nombre des logements à bas loyers, suite à la dynamique immobilière qui transforme la nature du parc. Cette évolution conduit à une érosion des logements anciens, « sociaux de fait ». Les outils de mesure manquent pour préciser l'ampleur de cette érosion.

Il reste aussi des logements très insalubres dont il est difficile de connaître le nombre. Une partie d'entre eux (18 200 logements soit 3,5 % des résidences principales en 2013), est classée dans la catégorie statistique du « Parc Privé Potentiellement Indigne » (PPPI).

Figure C.1-1 - Evolution des résidences principales par statut d'occupation



Source : Insee LOG T7, LOG T2

1. Référé de la Cour des Comptes du 10 Avril 2018.



■ Un développement important du parc social

Le parc global de logements sociaux des Hauts-de-Seine s'élevait au 1^{er} janvier 2017 à 203 280 logements (décompte SRU) soit 28,3 % des résidences principales du département.

On dénombre ici les logements sociaux en reprenant les données de l'inventaire de la loi SRU publié chaque année par la DRIHL. Ce décompte, fait pour chaque commune, comprend, outre les logements sociaux au sens de la loi (cf. encadré), les places d'hébergement (3 places=1 logement), les logements en intermédiation locative et les logements sociaux vendus depuis moins de 5 ans.

Entre 2003 et 2016, le parc social s'est accru de 35 551 unités. Sur la même période le nombre des résidences principales augmentait de 51 469. On voit le poids important joué par l'accroissement du nombre de logements sociaux qui représente 70 % de celui des résidences principales.¹

Les nouveaux logements sociaux (au sens de la loi SRU) ne correspondent pas toujours à des constructions nouvelles. Il convient de noter que, entre 2008 et 2011, 8 470 logements de la société ICADE¹ ont été cédés à des bailleurs sociaux : ils ont été conventionnés et donc « transformés » en logements sociaux.

La production récente est portée par cinq bailleurs (sur cinquante-trois présents) qui cumulent 51 % des agréments délivrés par l'Etat. L'office public Hauts-de-Seine Habitat (HSH) domine numériquement avec 47 000 logements en 2017. Son patrimoine a été étendu par absorptions successives (OPIRP en 1983, offices de Bois-Colombes et Asnières en 2005-2006, ICADE en 2009-2010, offices de Clichy, Suresnes et OPIEVOY en 2016-2017).

L'Immobilière 3F (I3F), Entreprise Sociale pour l'Habitat, est le second bailleur important du département avec 16 152 logements. Son parc s'agrandit également par rattachement d'autres organismes (Sèvres, Clamart...). L'impact de cette concentration sur l'offre de logements à bas coût serait à étudier.

1. Concernant la mesure de l'évolution des logements sociaux, des précautions s'imposent. Plusieurs sources et notamment de la Cour des Comptes de 2015 ont mis en lumière que les statistiques nationales étaient inappropriées.

2. Icade est un groupe immobilier français créé en 1954 sous le nom de Société Centrale Immobilière de la Caisse des Dépôts (SCIC). En 2009-2010, ICADE cède 29 000 logements à un consortium d'organismes de logements sociaux pour recentrer sa stratégie sur l'activité de foncière de bureaux en Ile-de-France.

Les logements sociaux, quelques définitions

La signature d'une convention entre l'Etat et un bailleur confère à un logement son caractère de « social ». Cette convention va déclencher des aides financières diverses pour le bailleur qui crée le logement et des APL pour les locataires. Elle définit le montant du loyer en fonction du type de prêt accordé et de la zone dans laquelle on se trouve. Paris et les 29 communes limitrophes de Paris (dont 11 du 92) se trouvent dans la zone 1 bis, la plus chère.

On distingue trois catégories principales de logements sociaux selon les types de prêts alloués par l'Etat. A chaque catégorie correspond un plafond de loyer qui varie selon le zonage. Les plafonds ci-dessous correspondent à la zone 1 bis pour l'année 2018 :

- Le **PLAI** (Prêt Locatif Aidé d'Intégration) finance des logements réservés en principe aux personnes qui cumulent des difficultés sociales et économiques. Le loyer plafond est de 6,01 euros/m² HT.
- Le **PLUS** (Prêt Locatif à Usage Social) correspond aux HLM traditionnelles. Le loyer plafond est de 6,76 euros/m² HT.
- Le **PLS** (Prêt Locatif Social) finance des logements situés en principe dans des secteurs où le marché immobilier est tendu. Le loyer plafond est de 13,18 euros/m² HT

Le **PLI** (Prêt Locatif Intermédiaire), dans la mesure où ses locataires ne doivent pas dépasser un certain revenu plafond, est également comptabilisé comme logement social dans le Répertoire sur le Parc Locatif Social (RPLS). Son loyer plafond est de 16,83 euros le m².

La loi autorise l'application de certaines marges locales concernant les plafonds de loyers afin de tenir compte de la diversité du marché locatif, de la qualité des opérations et des caractéristiques de l'immeuble. Elles sont fixées par le préfet du département concerné.

Les institutions qui concourent au financement des logements sociaux obtiennent des **contingents de logements** qui leur donnent le droit de proposer des demandeurs à la Commission d'Attribution des Logements (CAL). Chaque bailleur est tenu de réunir cette CAL à laquelle participent notamment l'Etat, les collectivités concernées, des associations d'insertion agréées par le Préfet et des associations de locataires.

L'Etat détient systématiquement un contingent de 25 % dit « contingent préfectoral » pour loger des personnes en difficulté et un contingent de 5 % pour loger les fonctionnaires et agents de l'Etat.

Il n'est pas simple de compter le nombre de logements sociaux.

Trois sources sont disponibles.

- Le recensement de la population (RP) actualisé régulièrement. Il repose sur la déclaration des ménages enquêtés qui ne savent pas toujours très bien s'ils dépendent d'un bailleur social- d'où une sous-estimation.
- Le répertoire du parc locatif social (RPLS) qui peut présenter quelques lacunes dues à des non-réponses des bailleurs.
- L'inventaire annuel de la loi SRU qui ne se limite pas aux seuls logements ordinaires (voir plus loin). Il est réalisé par l'Etat (DRIHL).

Les résultats peuvent être très différents. Par exemple pour Nanterre en 2014, on dénombre 17 722 logements sociaux selon le RP, 19 751 selon le RPLS et 20 347 selon l'inventaire SRU.



■ Une majorité de logements sociaux est encore accessible aux ménages modestes

Le parc social existant était constitué en 2015 (Source OLS IF) par 2 % de PLAI, 83 % de PLUS, 8 % de PLS et 7 % de PLI divers. Cette typologie indique, en additionnant les PLAI et les PLUS (85 %) que la grande majorité du parc a des loyers bas et modérés.

L'importance des PLUS s'explique par le fait que le parc ancien (construit avant 1977 et amorti) est principalement assimilé à des PLUS à loyer bas. Cette considération est aussi valable pour les loyers : 44 % des logements sociaux ont encore des loyers inférieurs à 6,17 €/m².

Toutefois, le tableau ci-dessous montre que les loyers moyens pratiqués dans le département concernant les PLAI et les PLUS sont plus élevés que les loyers maximum autorisés pour ces catégories dans la même zone. Ceci est un effet de l'autorisation par la loi de l'application de certaines marges locales, fixées par le préfet pour tenir compte de la diversité du marché locatif, de la qualité des opérations et des caractéristiques de l'immeuble. La majoration est limitée à 15 % et n'est pas autorisée pour les PLS.

Tableau C.1-1 - Loyers moyens des logements sociaux par catégories dans le 92 comparés aux plafonds maximum autorisés (hors marge) dans la zone 1 bis

Catégories	Loyers moyens du 92 en €/m ²	Loyers plafonds autorisés dans la zone 1 bis (hors marge) en €/m ²
HLM construites avant 1977	5,7	
PLAI	6,5	6,01
PLUS	7	6,76
PLS	10,3	13,18
PLI	10,6	16,83

Source : Portrait du 92 de l'OLS (2016)

Les loyers indiqués dans ce tableau n'incluent pas les charges. Celles-ci peuvent être très lourdes pour les ménages.



C.2 Une tendance nette à l'élévation du niveau de l'offre dans le logement social

Alors que seul le logement social pourrait développer une offre nouvelle de logements familiaux à bas loyers, il apparaît, lorsqu'on examine la typologie des logements agréés depuis 2003, que la tendance est inverse. Ceci est aussi mis en évidence par une comparaison, certes limitée mais significative, des loyers pratiqués dans les logements mis ou remis en location d'une année sur l'autre.

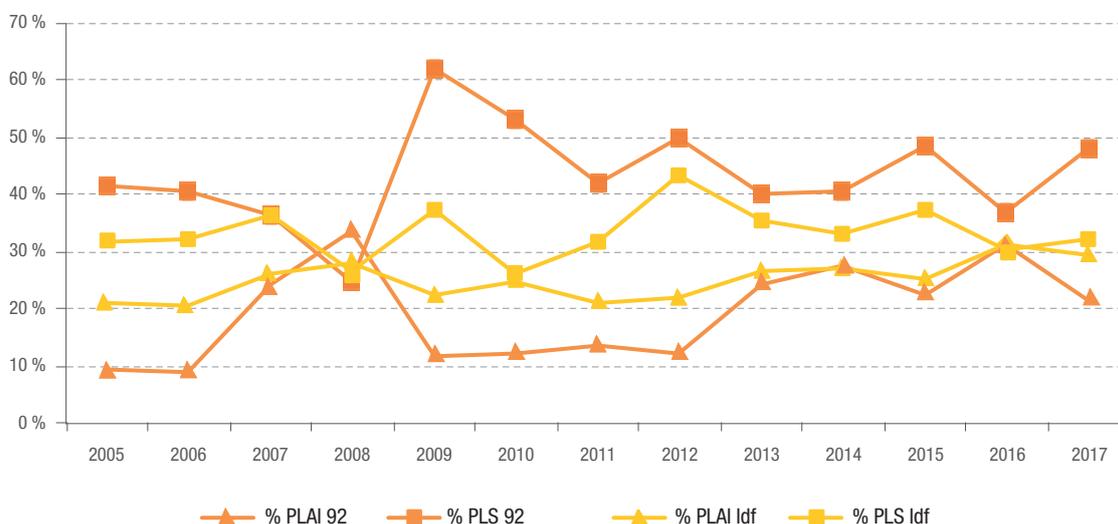
■ De 2003 à 2016, deux fois plus de PLS agréés que de PLAI

La production nouvelle agréée (35 551 logements) est essentiellement le fait des catégories plus élevées, PLS et PLI.

Les agréments de l'Etat en PLAI sont très déficitaires : 19,5 % contre 25,1 % en moyenne régionale. Et à l'inverse relativement inflationnistes concernant les PLS (43,4 % contre 33,6 %).

En moyenne annuelle, depuis la mise en œuvre de la loi SRU, 1 166 PLS ont été agréés contre moitié moins de PLAI : seulement 516.

Figure C.2-1 - Evolution de la part des PLAI et PLS dans le 92 et l'Ile-de-France



Source : CRHH – Bilan 2017

■ La même tendance se prolonge sur les trois dernières années

Les services de l'Etat peinent à faire appliquer la loi Duflot de 2013¹. Ainsi de 2015 à 2017 compris, la

part des PLAI agréés a été accrue (+5,9 %) mais aux dépens des PLUS alors que celle des PLS reste aussi importante.

Tableau C.2-1 - Typologie des agréments depuis 2015

	PLAI	%	PLUS	%	PLS	%	TOTAL
2015	462	22,3	603	29,1	1 005	48,5	2 070
2016	1 009	31	1 039	32	1 191	37	3 239
2017	691	21,5	967	30,2	1 546	48,2	3 204
Total	2 162	25,4	2 610	30,6	3 741	43,9	8 513

Source : CRHH – Bilan 2017

1. Loi du 18 janvier 2013 qui relève de 20 à 25 % la part des logements sociaux à atteindre.

■ Moins de logements à bas coût proposés à la location et à la relocation

Pour l'année 2015, les catégories de logements proposées par les bailleurs à la location ou la relocation sont plus élevées que celles du parc social global. Par exemple, dans le territoire Grand-Paris-Seine-Sud-Ouest (T3), le parc social global comprend en 2015,

22 % de PLS et PLI, tandis que 35 % sont ouverts cette même année à la location ou relocation.

Même s'il faut se garder de tirer des conclusions sur une seule année, cette tendance semble cependant lourde. Elle ne fait que traduire les effets convergents de la faible rotation des ménages dans la fraction la moins chère du parc et de la typologie moins sociale de la majorité des logements nouvellement créés.

Tableau C.2-2 - Typologie des logements dans le parc existant et offerts à la location en 2015

Catégorie	% parc existant	% offert à la location
PLAI	2 %	4 %
PLUS	83 %	74 %
PLS	8 %	13 %
PLI et divers	7 %	10 %

Source : fiches de synthèse OLS IF -2015

■ Les loyers sont nettement plus élevés

Ainsi, alors que près des trois quarts des logements du parc existant ont encore des loyers inférieurs à

7,62 € le m², leur part tombe à 60 % dans l'offre à la location¹. Le phénomène est inverse pour les loyers plus élevés qui passent de 26 % à 40 %.

Tableau C.2-3 - Loyers proposés à la location et à la relocation

Niveau des loyers en euros/m ²	% parc existant	% offert à la location en 2015
< 6,17	44 %	28 %
6,17 - 7,62	29 %	32 %
7,62 - 11,07	21 %	27 %
11,07 - 16,95	5 %	12 %
> 16,95	< 1 %	2 %

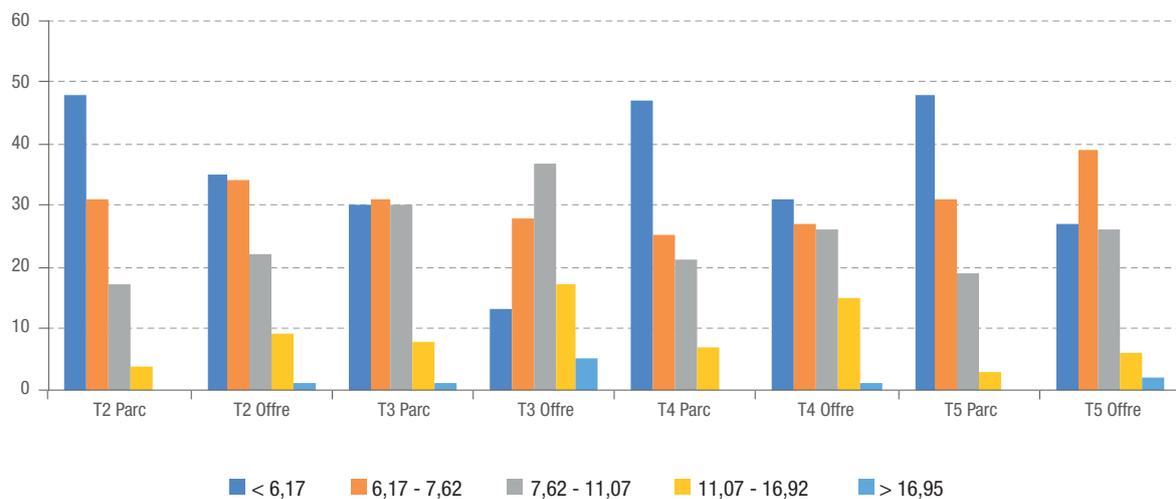
Source : fiches de synthèse OLS IF -2015



1. Logements remis en location ou mis nouvellement en service et pouvant faire l'objet d'une attribution dans l'année en cours.

■ L'élévation de niveau du loyer du parc social est plus forte dans les territoires les plus riches

Figure C.2-2 - Structure des niveaux de loyer en €/m² du parc et de l'offre de logements sociaux en 2015 par territoire en %



Source : fiches de synthèse OLS IF - 2015

La diminution du nombre de logements à bas loyers s'observe dans tous les territoires de façon différenciée.

Ainsi, dans le Grand-Paris-Sud-Ouest (T3), seulement 61 % des loyers du parc existant étaient inférieurs à 7,62 € le m² : leur nombre diminue encore de 20 % dans l'offre nouvelle.

Dans Vallée-Sud-Grand-Paris (T2), les loyers inférieurs à 7,62 € euros le m² représentent 79 % du parc existant et ceux des logements proposés à la location ou relocation diminuent de 10 % « seulement ».

C.3 Rénovation urbaine, démolitions et ventes font disparaître les logements sociaux parmi les plus anciens et les moins chers

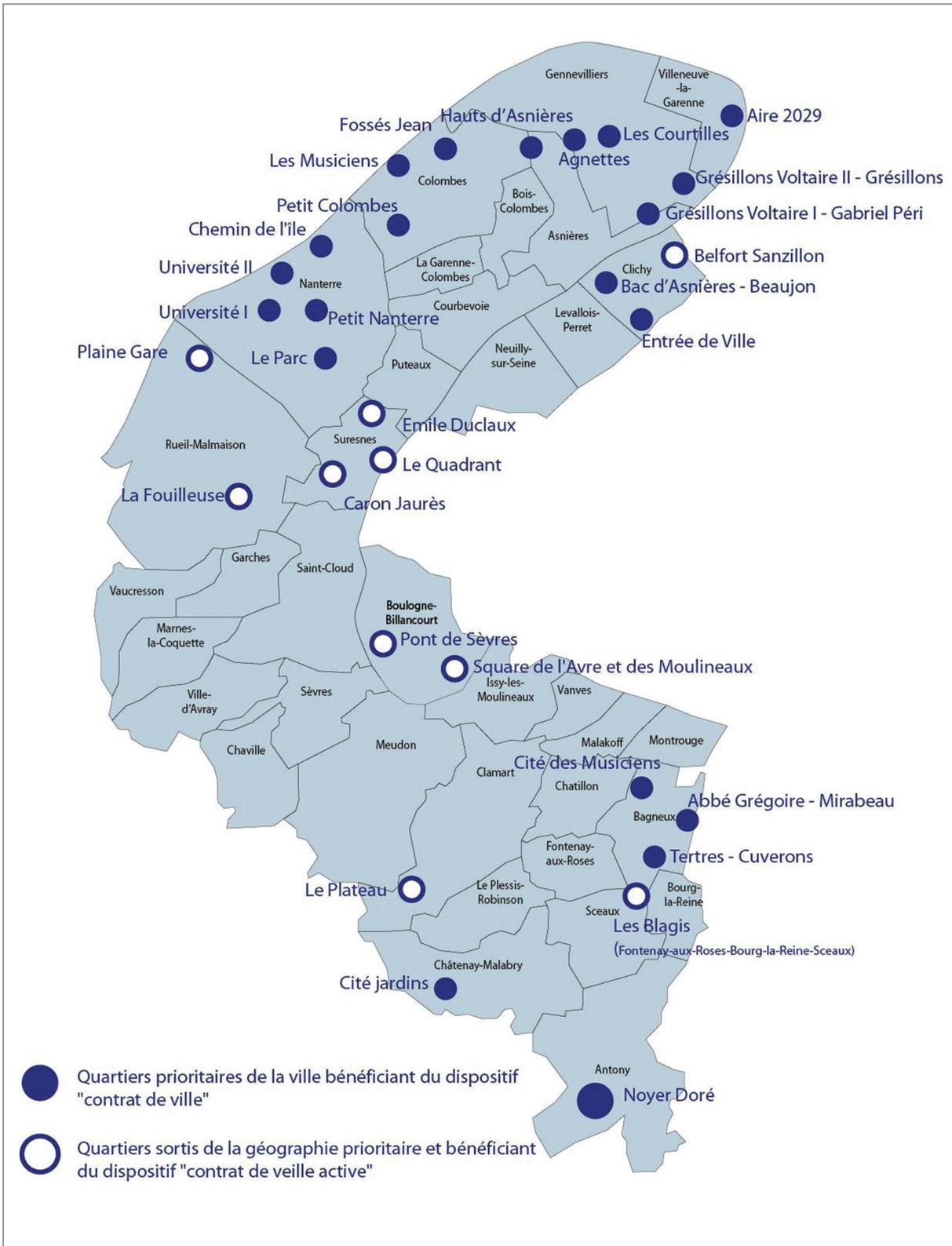
■ 21 quartiers en contrats ville

Les Hauts-de-Seine comptent depuis 2014, date à laquelle la politique de la ville a été recentrée sur les territoires les plus pauvres, 21 Quartiers en Contrat Prioritaires de la ville (QPV) situés dans 9 communes. La population de ces quartiers s'élève à 45 000 habitants, soit 6 % de la population.

Chacun des QPV fait actuellement l'objet d'une convention pluriannuelle (2014-2020) entre l'Etat et les collectivités et partenaires locaux qui définit les actions à conduire pour le développement social et

économique des quartiers. Ceux sortis du dispositif bénéficient d'une convention dite de « veille active ». Les QPV sont souvent de petits quartiers dans de grandes communes comme Nanterre, Bagneux ou Gennevilliers. Les logements sociaux y dominent nettement quoique de façon diversifiée : 100 % dans les QPV du T2 (Vallée-Sud-Grand-Paris), 91 % dans ceux du T4 (Paris-Ouest-La-Défense) et 70 % dans ceux du T5 (Boucle-Nord-de-Seine). Il n'y a pas de QPV dans le T3 (Grand-Paris-Seine-Ouest).

Figure C.3-1 - Localisation des Quartiers en Politique de la Ville (QPV) dans les Hauts-de-Seine



Source : Site du conseil départemental des Hauts-de-Seine

■ Les Programmes de Rénovation Urbaine (PRU) entraînent la démolition de logements à bas loyers

Les Programmes de Rénovation Urbaine (PRU) concernent les QPV qui présentent de graves dysfonctionnements urbains et sociaux. Ils sont initiés et financés par l'Agence Nationale pour la Rénovation Urbaine (ANRU). La première génération des PRU (2004-2013) comprend 14 quartiers dans 11 communes du 92.

Le règlement de l'ANRU impose que la reconstitution de l'offre de logements sociaux se fasse « 1 logement social reconstruit pour 1 démolit ». Cette reconstitution doit se faire si possible hors du quartier et hors de la commune, à des prix inférieurs à ceux des PLUS ordinaires.

Aucun bilan n'est accessible pour la première génération de Projets de Rénovation Urbaine (PRU), concernant ces reconstitutions, leur effectivité, ni a fortiori leur localisation et leur typologie. Les seules indications concernent les objectifs inscrits dans les conventions initiales, soit au niveau départemental :

- la démolition d'environ 3 500 logements sociaux ainsi que quelques centaines de logements anciens, sociaux « de fait » (principalement à Clichy-la-Garenne),
- la reconstitution d'environ 4 000 logements,
- la réhabilitation de 7 000 à 8 000 logements.

Les PRU de première génération ne sont pas encore terminés. Ils sont d'ailleurs diverses, d'une centaine de logements à démolir jusqu'à plus de six cents (Gennevilliers quartier des Grésillons).

Aucune donnée n'est disponible PRU par PRU, sur les dates effectives des démolitions et, a fortiori, celles des livraisons au titre de la reconstitution. De ce fait il n'est pas possible de mesurer leurs poids sur l'évolution globale du nombre de logements sociaux.

En revanche, une densification peut être observée sur certains sites en PRU. Elle est composée essentiellement de logements en accession ou en loyers libres.

Une seconde génération de PRU est lancée (2014-2024). Les actions sur le logement n'y sont pas encore précisées, mais l'ANRU en finance certaines par anticipation.

■ Une plus grande mixité avec des effets négatifs sur l'offre pour les familles pauvres

La recherche d'une plus grande mixité sociale dans les quartiers au titre de la politique de la ville est renforcée dans les Nouveaux Projets de Rénovation

Urbaine (NPRU). Cette recherche a des implications directes et indirectes sur l'offre de logements à bas coût ainsi que sur les politiques d'attributions qui ont des règles différentes selon que l'on est dans ou hors d'un périmètre QPV :

- les ménages déplacés du fait des PRU deviennent des « demandeurs de logement » qui s'ajoutent au SNE ;
- l'accueil de ménages aux ressources plus élevées est spécifiquement aidé dans les QPV : un arrêté du préfet des Hauts-de-Seine du 26 février 2018 y autorise un plafond de ressources dérogatoire (160 % des plafonds de ressources PLUS) applicable au demandeur de logement social ;
- les CIL doivent fixer un pourcentage d'attribution important aux demandeurs « autres que ceux aux ressources les plus faibles » ; à défaut 50 % sera imposé¹ ;
- la loi Egalité-Citoyenneté de janvier 2017 fixe des obligations : 25 % des attributions en dehors des QPV doivent bénéficier aux 25 % des ménages du premier quartile² et impose d'attribuer 50 % des logements dans les QPV à des ménages appartenant aux trois quartiles supérieurs.

■ D'autres démolitions hors PRU notamment pour le Grand Paris Express

Hors PRU, la DRIHL UT92 autorise des démolitions de logements sociaux. Elle a ainsi autorisé celles de 1 500 logements sur les communes du Plessis-Robinson, de Clamart et Fontenay aux Roses.

D'autres démolitions sont liées aux infrastructures du Grand Paris Express (GPE) notamment les gares. Des « chartes partenariales de relogement » sont signées pour reloger les habitants forcés de déménager. Dans les Hauts-de-Seine, douze projets sont en cours et douze sont à lancer. Il faut d'ores et déjà retrouver un nouvel appartement à 5 500 familles. Des accords sont signés pour prendre une partie des relogements sur le contingent préfectoral (ex : Gennevilliers mars 2017). La gestion d'une part du contingent préfectoral est attribuée pour ces relogements à certaines villes (accord avec Issy-les-Moulineaux en mai 2018).

Au-delà des questions qu'elles posent pour les ménages directement concernés, ces démolitions risquent d'avoir un impact important sur l'offre de logements très sociaux et sur la mise en œuvre du relogement des publics prioritaires.

1. Instruction du gouvernement du 14 mai 2018 sur la loi « Egalité et Citoyenneté ».
2. Voir encadré page 53.

Un exemple de mutation du parc social : la Butte-Rouge

La Cité-Jardin de la Butte Rouge à Châtenay-Malabry comprend plus de 3 000 logements sociaux construits entre 1935 et 1975, en majorité des deux ou trois pièces, pour la plupart dotés des éléments de confort.

La population y est variée (65 % d'ouvriers, employés ou professions intermédiaires), plutôt jeune et d'origines très diverses. Mais le taux de pauvreté est élevé (de 18 à 31 %) et de nombreux ménages à faibles ressources sont fortement dépendants des prestations sociales. Les loyers sont faibles : 320 € pour un logement moyen de 57 m² (catégorie PLA-PLUS avant 1977 : moins de 6 €/m²).

Ce quartier d'habitat social fait l'objet d'un projet de rénovation présenté sur le site de la mairie :
« Lancé par la Ville et Hauts-de-Seine Habitat, le projet de rénovation de la Cité-Jardin a pour ambition d'améliorer les conditions de vie des locataires en offrant un meilleur niveau de confort et de modernité ; rendre le cadre de vie plus agréable et recréer de la mixité comme à l'origine. Considérée comme le premier éco-quartier historique, la Cité-Jardin (3 700 logements) doit retrouver cet esprit novateur dans sa conception et dans son fonctionnement pour le bien-être des habitants. Les premières constructions devraient commencer courant 2019 et l'ensemble du projet, s'échelonne sur une quinzaine d'années. »

Ce projet comprend la vente d'un tiers du patrimoine social au privé, la destruction-reconstruction ou la réhabilitation-transformation des bâtiments et la requalification urbaine des espaces publics. Seulement un tiers des logements offrirait des loyers de type PLAI alors que plus de la moitié des ménages ont aujourd'hui des ressources inférieures à ce niveau. Sans parler des besoins en logements sociaux d'autres habitants de la commune (1 000 ménages demandeurs à Châtenay-Malabry) ou d'ailleurs. Quelles que soient les conditions de relogements proposées aux actuels habitants, toute réduction sans reconstitution de ce parc locatif à bon marché limiterait les capacités de satisfaire les besoins pourtant réels des catégories sociales les moins fortunées.

Les principes de la vente des logements sociaux

Avant l'adoption de la loi ELAN. Peuvent être vendus les logements ou immeubles, construits ou acquis depuis plus de 10 ans et en bon état, après accord du préfet et de la commune. La revente ou la mise en location par l'acquéreur est libre après 5 années. Les lois ENL 2006 et MOLLE 2009, ont introduit la nécessité de reconstituer le logement social : 1 créé pour 1 vendu mais sans obligation de le faire sur la même commune. Dans les communes déficitaires SRU la reconstitution doit être de deux nouveaux logements sociaux pour un vendu, sur la même commune.

On distingue l'autorisation de vente globale d'un ensemble immobilier, dont la concrétisation peut prendre plusieurs années, de celle de la vente au locataire.

La loi Elan, adoptée définitivement en octobre 2018, a modifié ces règles. Un Plan de vente doit être au préalable inscrit dans la Convention d'Utilité Sociale (CUS) par chaque bailleur avec l'Etat et les Etablissements Publics de Coopération Intercommunale (EPCI) délégataires.

Dans les territoires déficitaires en logement social au sens de la loi SRU, l'avis conforme de la commune est désormais nécessaire. Par contre, le bailleur n'a plus l'obligation de réinvestir, en production nouvelle ou réhabilitation, que 50 % minimum du produit des ventes réalisées dans la commune.

Signalons enfin, que pour lever les réticences des collectivités locales face à la vente, et notamment celles qui sont déficitaires en logement social, les logements vendus restent inclus 10 ans au lieu de 5 dans le décompte SRU.



■ La vente des logements sociaux diminue l'offre disponible

Dès 2006, des expériences pilotes ont été menées à Suresnes (256 logements vendus) et au Plessis-Robinson (325 logements).

La DRIHL établit annuellement une liste des logements sociaux « ouverts à la vente ». En 2017, le volume de vente autorisé s'élève à 1 638 logements, soit par territoire : 970 dans le T2, 207 dans le T3, 276 dans le T4 et 185 dans le T5 (Source : DRIHL 92).

La politique nationale pousse, en effet, même avant adoption de la loi ELAN, à multiplier ces ventes.

Cependant 300 logements sociaux seulement ont été vendus à leur locataire, chiffre faible qui révèle des difficultés de mise en oeuvre. C'est pourtant dans ce département que se réalisent le plus de ventes aux locataires sur l'ensemble de la région (300 sur 1 300 au total, soit 23 %). C'est aussi le département où les prix moyens de vente sont les plus élevés : 3 900 euros/m² (Source : Bilan CRHH 01/2018).

L'enjeu pour les Hauts-de-Seine est important. On constate en effet que les ventes se réalisent déjà dans des communes déficitaires de la loi SRU.

En 2017, les grands bailleurs du département (l'OPH Hauts-de-Seine-Habitat et I3F), font sur leurs sites,

la promotion de mises en vente y compris dans des communes « carencées » au titre de la loi SRU (Asnières, par exemple).

La concentration en cours des patrimoines dans les mains d'un ou deux grands bailleurs déjà « vendeurs », qui sont incités par la loi ELAN à vendre plus massivement, pourrait accentuer ce mouvement avec ses conséquences dommageables.

Cette dernière a en effet, dans le paragraphe II de son article 29 (modifiant l'article L 422-4 du CCH), créé une nouvelle structure juridique dans le domaine du logement social, la Société de vente d'habitations à loyer modéré. Cet outil a pour but d'accélérer la vente HLM en permettant des cessions en bloc de patrimoines que ces sociétés se chargeront d'écouler ensuite progressivement. Les bailleurs pourront ainsi disposer plus rapidement des produits de la vente pour reconstruire. Seuls les acteurs HLM (OPH et ESH notamment), Action Logement¹ et la Caisse des Dépôts et Consignations peuvent participer à la création d'une Société de vente. Action Logement s'est d'ores et déjà positionné pour le faire. Le logement sera toujours considéré comme logement social tant qu'il n'aura pas été cédé par la société de vente, à son occupant, à un particulier ou à un investisseur.

C.4 Les résultats de l'application de la loi SRU et leurs limites

■ La loi SRU n'a eu qu'un effet limité sur l'évolution du nombre de logements sociaux

15 000 logements, soit 43 % de l'accroissement des logements sociaux survenu depuis 2003 – année où les premiers effets de la loi SRU sont perceptibles – ont été réalisés dans les communes déficitaires au regard de cette loi. Il s'agit d'un résultat important, car la plupart de ces communes, réfractaires depuis longtemps ne l'auraient pas fait sans cela.

La part des logements sociaux dans ces communes s'est élevée en moyenne de 5 points, passant de 14,2 % à 19 % de 2003 à 2017. Avec, bien entendu, des disparités importantes ; on peut citer (cf Figure C.4-1 - Taux SRU dans les communes des Hauts-de-Seine en 2017-1) Neuilly-sur-Seine 6,5 % et Asnières-sur-Seine 20,8 %.

1. Action Logement perçoit chaque année la Participation des Employeurs à l'Effort de Construction (PEEC) qui contribue à la construction et au financement des logements sociaux et intermédiaires.

Différences entre les logements pris en compte par la loi SRU et par le RPLS

Le calcul SRU prend en compte à la différence du RPLS :

- les logements sociaux vendus depuis moins de 5 années (qui passeront à 10 années avec la loi ELAN),
- les places en établissement (3 places = 1 logement),
- les logements privés en intermédiation locative, les logements privés conventionnés.

Et à la différence du RPLS, il ne prend pas en compte les logements financés par le Prêt Locatif Intermédiaire (PLI).

■ L'accroissement du nombre de logements sociaux porte principalement sur les communes déjà les mieux dotées

Les communes déficitaires en logements sociaux en 2003 ont vu leur parc social croître de plus de 15 000 logements sociaux pour une augmentation de leur parc de résidences principales de 20 000 environ.

Les communes qui avaient plus de 20 % de logements sociaux en 2003 et qui alors n'avaient pas l'obligation d'accroître ce parc au titre de la loi, l'ont pourtant fait largement. Elles présentent aujourd'hui plus de 20 000 unités en plus, tandis que dans le même temps leur parc de résidences principales augmentait de plus de 30 000 unités.

Tableau C.4-1 - Accroissement des parcs de résidences principales

	Accroissement entre 2003 et 2016 de leur parc de résidences principales	Accroissement entre 2003 et 2016 de leur parc social (au sens de l'inventaire SRU)
Communes avec un taux SRU inférieur à 20 % en 2003	20 662	15 352 dont 2 928 ICADE
Communes avec un taux SRU supérieur à 20 % en 2003	30 807	20 199 dont 7 173 ICADE
Ensemble	51 469	35 551 dont 8 470 ICADE

Source : DRIHL 92

Une part importante de l'augmentation globale du parc social est due au rachat et au conventionnement en 2008-2011, de 8 470 logements – déjà occupés – du patrimoine de la société ICADE. Sur ce total, 1 640 logements sont comptabilisés dans l'augmentation des logements sociaux, au titre du rattrapage de trois communes déficitaires : Asnières-sur-Seine, Sceaux et Rueil-Malmaison, ce qui a permis d'améliorer leur « score » au regard de la loi.

de cet objectif concernait quatorze communes du département. La loi Duflot du 18 janvier 2013 ayant porté ce taux à 25 %, ce sont vingt-deux communes qui sont concernées depuis.

Les objectifs quantitatifs de rattrapage notifiés par l'Etat à chaque commune et par périodes triennales n'ont pas été atteints.

■ Vingt-deux communes sur les trente-six du département sont encore déficitaires en logements sociaux au regard de la loi SRU en 2017

La Loi Solidarité et Renouvellement Urbain (SRU) avait fixé à 20 % minimum le taux de logements sociaux par commune, à atteindre d'ici 2024 par périodes triennales de rattrapage. La non-atteinte

Tableau C.4-2 - Objectifs triennaux de rattrapage

Période	Objectif total en nombre de logements	Nombre de communes concernées
2011-2013	2 218	14
2014-2016	6 850	22
2017-2019	8 238	22

En 2017, les agréments délivrés par l'Etat sur les communes déficitaires n'ont permis de remplir que 17,4 % en moyenne des objectifs de rattrapage fixés pour 2017-2018 (Source DRIHL).

On peut craindre que certains aspects de la loi ELAN (Article 46 – extension de la durée pendant laquelle les logements sociaux vendus continuent à être comptabilisés dans le rattrapage –, article 29 – vente de patrimoine devenu un élément quasi obligé du patrimoine des bailleurs–) incitent à encore plus relâcher cet effort.

Il faut enfin mentionner que, selon l'estimation de la DRIHL de 2017, il manque encore 25 000 logements sociaux pour que toutes les communes aient un taux SRU de 25 %.

■ Les objectifs qualitatifs n'ont pas non plus été atteints : toujours plus de PLS

La loi Duflo a introduit un objectif qualitatif : réaliser plus de 30 % de PLAI (loyers les moins chers) et moins de 30 % de PLS (loyers les plus élevés) dans les communes déficitaires.

Or, les agréments de l'Etat étaient de 29 % pour les PLAI, tandis que ceux des PLS s'établissaient autour de 38 % soit dix points de plus.

La DRHIL note également dans son « Agenda 2018 » que la production de PLS restait toujours trop importante au regard des besoins en PLUS/PLAI. La part de l'objectif triennal de production de PLAI en 2017 n'était atteinte qu'à 15,3 %.

Et les informations manquent quant aux réalisations effectives.

■ Neuf communes (soit un quart des communes du département) sont « carencées » en 2017 pour n'avoir pas respecté la loi sur les plans quantitatif et qualitatif

L'Etat rend publique annuellement la liste des communes qui, déficientes en matière de logements sociaux, n'ont pas respecté les objectifs de rattrapage qui leur avaient été fixés pour les trois dernières années (article 55 de la loi SRU). Ces communes dites « carencées », sont soumises à un prélèvement financier sur leur budget, à moins qu'elles n'en soient dispensées pour des raisons bien déterminées (servitudes de non constructibilité touchant leur territoire,...). Ce prélèvement financier peut être majoré en fonction de l'importance et l'ancienneté du retard, de l'état qualitatif des réalisations (taux de PLAI créés par rapport à celui de PLS).

Concernant la période 2014-2016 le nombre de communes faisant l'objet d'un constat de carence est particulièrement élevé par rapport aux autres départements :

- dans les Hauts-de-Seine : 9 communes sur les 36 du département (soit 25 %),
- en Seine-Saint-Denis : 2 communes sur les 40 du département (soit 5 %),
- dans le Val-de-Marne : 8 communes sur les 43 du département (soit 18,6 %).

Cinq communes du 92 appartiennent au territoire Paris-Ouest-La-Défense, deux à Boucle-Nord-de-Seine et deux sont situées dans Grand-Paris-Seine-Ouest.

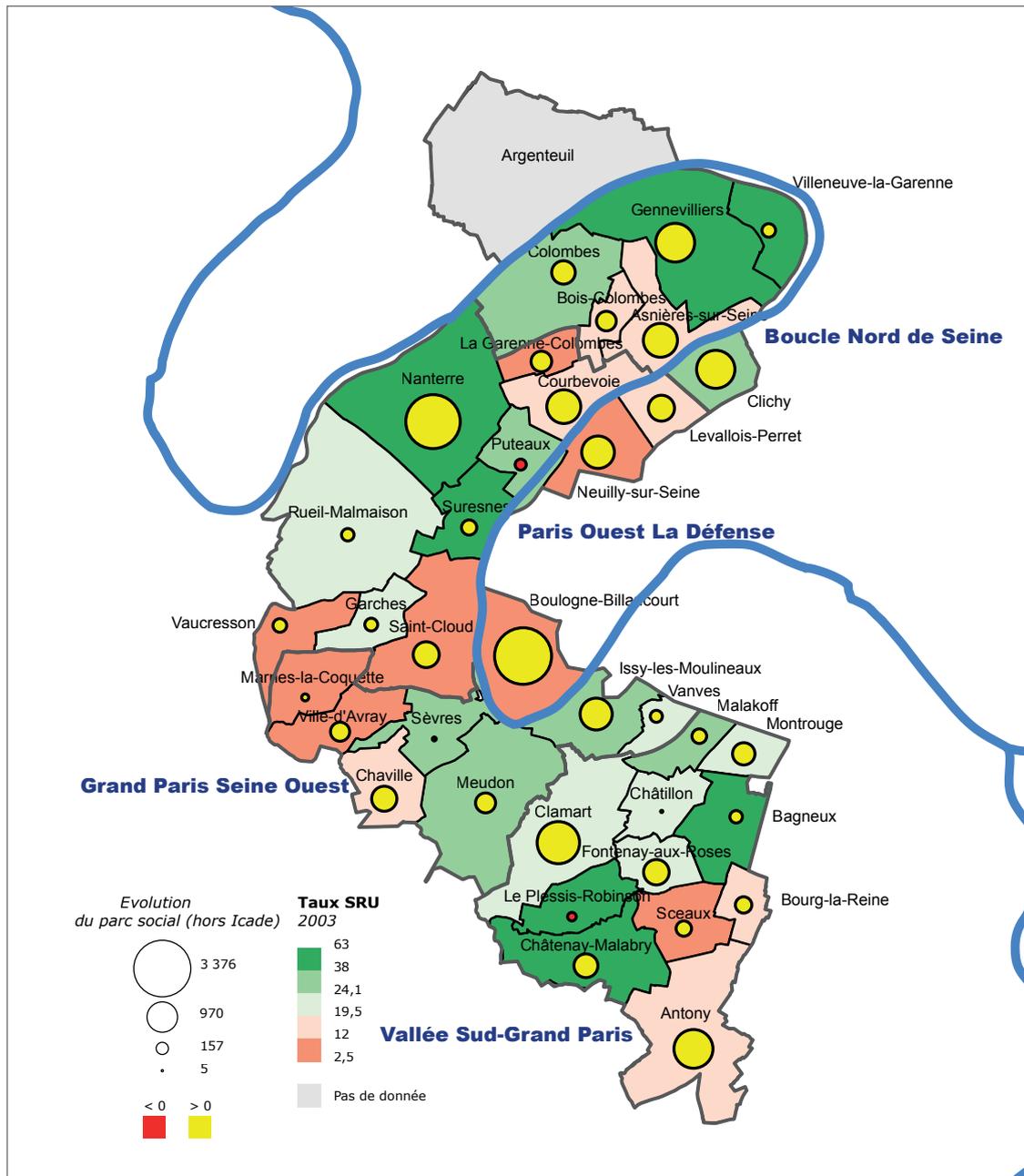
Ces communes « carencées » peuvent faire l'objet d'une majoration du prélèvement effectué par l'Etat. Cette majoration atteint 150 % et plus pour cinq d'entre elles : Asnières, Bois-Colombes, La-Garenne-Colombes, Neuilly-sur-Seine et Saint-Cloud.

Parmi ces communes carencées, deux figurent parmi les dix communes qui ont construit le plus de logements entre 2007 et 2016 : Boulogne-Billancourt (+ 7 037) et Asnières-sur-Seine (+ 4 637). Ce n'est donc pas le manque de foncier constructible qui a pu y empêcher la réalisation de logements sociaux. Il faut encore mentionner Courbevoie, Levallois-Perret et Ville d'Avray.



■ Malgré la loi SRU, la très inégale répartition territoriale des logements à bas coût ne régresse pas

Figure C.4-2 - Taux SRU 2003 et évolution du parc de logements sociaux SRU entre 2003 et 2016



Source : DRIHL

La carte de l'évolution du parc de logements sociaux par commune (solde des créations-démolitions) met en évidence que les communes qui étaient déficitaires en logements sociaux en 2003 sont à l'origine d'une partie de cette hausse (ce qui ne se serait sans doute pas produit à cette échelle sans la loi SRU). Cependant le dynamisme de création de logements sociaux porte

surtout sur certaines des communes qui en étaient déjà largement pourvues, d'autres ayant au contraire largement privilégié la construction privée. Au total, l'accroissement récent du nombre de logements sociaux porte principalement sur les communes déjà les plus dotées.

