



RAPPORT THÉMATIQUE RÉGIONAL

L'ACCÈS AU LOGEMENT SOCIAL  
DANS LA GRANDE  
AGGLOMÉRATION TOULOUSAINE

Exercices 2019 à 2024

RAPPORT DE SYNTHÈSE

Rapport d'observations définitives

# SOMMAIRE

PROCÉDURES ET MÉTHODES .....	4
SYNTHÈSE .....	5
INTRODUCTION .....	8
I. UNE DEMANDE CROISSANTE DE LOGEMENTS SOCIAUX À LAQUELLE L'OFFRE PEINE À RÉPONDRE .....	11
A- Une demande simplifiée et accessible au plus grand nombre, alimentée par des ménages fragilisés .....	11
1- Une demande en hausse, nourrie en grande partie par l'attractivité du territoire et la fragilisation des publics.....	11
2- Un accès au logement social rendu accessible au plus grand nombre ...	13
B- Une offre de logements sociaux qui ne peut pas s'ajuster dans le même temps à la demande .....	16
1- Une volonté intercommunale de développer l'offre de logements sociaux	16
2- Un effort de production de logements locatifs sociaux significatif mais dont le rythme est inférieur à celui de la demande .....	19
II. DES ATTRIBUTIONS NE PRIVILÉGIANT PAS TOUJOURS LES MÉNAGES DE CONDITION MODESTE .....	25
A- Un processus d'attribution encadré ayant pour ambition de motiver de manière objective les décisions.....	25
1- Un cadre d'attribution relativement prescriptif.....	25
2- De multiples situations considérées comme prioritaires sans qu'elles soient hiérarchisées .....	26
3- Un dispositif de cotation d'application récente et inégale .....	28
B- Un accès au logement social plus difficile pour les publics prioritaires et les demandeurs sans emploi.....	29
1- Des objectifs non atteints pour les publics prioritaires.....	29
2- Des attributions privilégiant les demandeurs insérés dans le marché du travail	30
3- Une mixité sociale difficile à assurer .....	31
III. LES LIMITES À UNE MISE EN ŒUVRE PLUS EFFICIENTE DE LA POLITIQUE DU LOGEMENT SOCIAL AU PLAN LOCAL.....	33
A- La faiblesse des leviers dont disposent les EPCI pour orienter l'offre de logement sociaux.....	33
1- L'impact limité des subventions attribuées.....	33
2- Une faible maîtrise foncière .....	35
3- Le rôle encore central des communes .....	35
B- Des bailleurs sociaux qui poursuivent leurs stratégies propres dans un contexte financier tendu .....	37

1-	Une dégradation de la situation financière des bailleurs sociaux qui pénalise la production de logements sociaux .....	37
2-	Des bailleurs qui restent décisionnaires dans le processus d'attribution	40
ANNEXES .....		43

## PROCÉDURES ET MÉTHODES

Trois principes fondamentaux gouvernent l'organisation et l'activité des juridictions financières, donc aussi bien l'exécution de leurs contrôles et enquêtes que l'élaboration des rapports publics qui en résultent : l'indépendance, la contradiction et la collégialité.

**L'indépendance** institutionnelle des juridictions financières et l'indépendance statutaire de leurs membres garantissent que les contrôles effectués et les conclusions tirées le sont en toute liberté d'appréciation.

**La contradiction** implique que toutes les observations et recommandations formulées à l'issue d'un contrôle sont systématiquement soumises aux responsables des administrations ou organismes concernés ; elles ne peuvent être rendues définitives qu'après prise en compte des réponses reçues et, s'il y a lieu, après audition des responsables concernés.

**La collégialité** intervient pour conclure les principales étapes des procédures de contrôle et de publication. Tout contrôle ou enquête est confié à un ou plusieurs rapporteurs. Le rapport d'instruction, comme les projets ultérieurs d'observations et de recommandations, provisoires et définitives, sont examinés et délibérés de façon collégiale, par une formation comprenant au moins trois magistrats. L'un des magistrats peut assurer le rôle de contre-rapporteur et veille à la qualité des contrôles.

\*  
\*\*

La présente synthèse régionale relative à l'accès au logement social sur le secteur de la Grande agglomération toulousaine a été conduite et est rendue publique sur le fondement des articles L. 243-11 et R. 243-15-1 du code des juridictions financières. Elle a été délibérée le 14 novembre 2025 et s'appuie sur les observations définitives de cinq contrôles des comptes et de la gestion :

- Le contrôle coordonné des cinq établissements publics de coopération intercommunale (EPCI) de la Grande agglomération toulousaine ;
- Quatre contrôles de bailleurs sociaux : Toulouse Métropole Habitat, Patrimoine SA Languedocienne, SA Promologis et SA Des Chalets.

\*  
\*\*

Les rapports publics de la chambre régionale des comptes Occitanie sont accessibles en ligne sur le site internet de la Cour et des chambres régionales et territoriales des comptes : [www.ccomptes.fr](http://www.ccomptes.fr).

# SYNTHÈSE

La chambre régionale des comptes Occitanie a conduit une enquête sur l'accès au logement social. Elle a pour cadre le périmètre du schéma de cohérence territoriale de la Grande agglomération toulousaine englobant cinq établissements publics de coopération intercommunale (EPCI) regroupant 114 communes et représentant 1,1 million d'habitants. En outre, les quatre bailleurs sociaux les plus importants en nombre de logements gérés ont été contrôlés.

## **Une tension croissante dans l'accès aux logements sociaux en dépit d'un effort pour en construire davantage**

Territoire particulièrement attractif, la Grande agglomération toulousaine a connu une hausse de la demande de logement social de plus de 30 % depuis 2019, en lien également avec les évolutions sociétales et la progression des prix du marché immobilier. Le territoire enregistre ainsi près de 55 000 demandeurs en 2024.

L'expression de la demande de logement a été facilitée par l'accessibilité de l'information dans nombre de points d'accueil mais aussi par la simplicité des démarches à réaliser. Les demandeurs peuvent ainsi gérer et suivre leur dossier sur une plateforme départementale commune à l'ensemble des bailleurs sociaux.

Afin de répondre à cette forte demande et conscients du retard historique de l'offre de logement social de leur territoire, les EPCI de la Grande agglomération toulousaine ont intégré dans leurs programmes locaux de l'habitat (PLH) des objectifs de production à hauteur de 3 000 logements locatifs sociaux par an et privilégié une offre destinée aux ménages les plus modestes. Malgré un effort de rattrapage réel et l'atteinte de cet objectif, la dynamique de production des logements sociaux ne permet pas de répondre à la demande. On comptait ainsi une attribution pour près de cinq demandes en 2023 contre près de trois demandes en 2019. En outre, la réalisation de logements destinés aux ménages de condition modeste a été inférieure de dix points aux objectifs. En tout état de cause, pour des raisons liées aux délais de construction ainsi qu'à la structure historique du parc social, l'offre ne peut s'ajuster à la demande qu'à long terme et de manière imparfaite.

## **Un accès au logement social plus difficile pour les ménages les plus modestes**

Le processus d'attribution a été fortement encadré par le législateur. Pour autant, l'introduction d'un système de cotation des demandes, pour une plus grande transparence, et la définition de publics prioritaires, visant à faciliter l'accès au logement social à des publics en difficulté, n'ont pas complètement atteint leurs objectifs. La cotation, uniquement mise en œuvre à ce stade par Toulouse Métropole, ne constitue qu'un outil d'aide à la décision, sans caractère prescriptif. La multiplicité des cas prioritaires inscrits dans la réglementation vient par ailleurs amoindrir la notion de public prioritaire.

Les difficultés d'accès au logement social ont touché plus fortement les publics les plus fragiles. Les publics prioritaires n'ont bénéficié que de 26 % des attributions, proportion

inférieure à l'objectif départemental, et les délais d'attribution les concernant se sont dégradés. Les attributions réalisées au cours de la période ont été proportionnellement moins favorables aux personnes sans emploi et les objectifs de mixité sociale n'ont globalement pas été atteints.

### **Les EPCI disposent de leviers limités pour orienter l'offre de logements sociaux**

Bien que compétents en matière de logement, les EPCI disposent de leviers limités pour atteindre les objectifs définis dans leurs documents de planification, qui ne sont pas juridiquement opposables aux communes et aux bailleurs sociaux. Les aides qu'ils allouent à la production représentent une part relativement faible du financement des logements sociaux. Le territoire est en outre pénalisé par une insuffisante maîtrise foncière publique, ce qui renchérit le coût du foncier.

Les communes jouent encore un rôle important tant en ce qui concerne la production que les attributions de logements sociaux. Elles restent compétentes en matière d'urbanisme et assurent notamment la délivrance des permis de construire. Certaines communes concentrent l'implantation des logements sociaux, pour des raisons tenant à la fois aux politiques locales et à l'ancrage historique des bailleurs, laissant subsister des déséquilibres territoriaux. Les EPCI leur ont par ailleurs délégué la gestion de leur contingent réservataire, leur permettant d'influer dans la sélection des locataires.

### **Les bailleurs sociaux doivent répondre à des objectifs qui sont difficiles à concilier, dans un contexte financier devenu contraint**

Au cours de la période contrôlée, la situation financière des bailleurs sociaux s'est nettement détériorée, principalement sous l'impact de la hausse des coûts du foncier et de la construction ainsi que de la progression des taux d'intérêt. Ce contexte a fortement orienté leurs choix de production et d'attribution et a conduit certains d'entre eux à privilégier en fin de période la livraison de logements intermédiaires destinés aux classes moyennes. Les bailleurs ont par ailleurs eu tendance à retenir, dans les attributions relevant de leur contingent propre (près de la moitié des attributions), les ménages les plus solvables, afin d'assurer l'équilibre financier et social de leurs résidences. Leurs équipes internes en charge de la pré-sélection des candidatures exercent à cet égard des responsabilités qu'il conviendrait de mieux encadrer.

Enfin, les acteurs du logement social sont soumis à des objectifs qui semblent difficiles à concilier. Alors que des missions sociales leur sont confiées, ils évoluent dans l'environnement concurrentiel du marché immobilier qui les conduit en tant qu'opérateurs économiques, à être vigilants sur la rentabilité de leurs programmes de construction. Ainsi, si les politiques du logement conduites au plan local ont pu se traduire par des résultats satisfaisants en termes de production quantitative, la priorité donnée au logement des publics les plus fragiles reste à mettre en œuvre de manière plus affirmée.



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



**54 786 demandeurs**  
(+ 31 % entre 2019 et 2024)



**86 227 logements sociaux**  
(dont 3 300 livrés en moyenne par an)



**Parc social : + 2,4 % en moyenne par an**  
**Demande : + 4,6 % en moyenne par an**



**16,7 %** de logements sociaux sur le territoire



**16 organismes** de logement social sur le territoire  
(dont les 4 bailleurs sociaux contrôlés représentant 66,5 % du parc)



**9 300 entrées** dans des logements sociaux en moyenne chaque année



**16 mois** de délai moyen entre le dépôt de la demande et l'entrée dans le logement



**44,6 M€** de subventions versées aux bailleurs sociaux par les cinq EPCI depuis 2019

# INTRODUCTION

Depuis de nombreuses années, le législateur poursuit le double objectif de répondre à la demande de logement à caractère social des ménages de condition modeste, en garantissant la transparence et l'équité du processus d'attribution des logements.

Un logement locatif social, ou habitation à loyer modéré, est un logement construit avec l'aide de l'État et soumis à des règles de construction, de gestion et d'attributions précises. Les loyers sont réglementés et l'accès au logement est conditionné à des plafonds de ressources<sup>1</sup>.

Les départements et les établissements publics de coopération intercommunale (EPCI) interviennent, aux côtés de l'État, dans la production et l'attribution des logements sociaux.

## **Un retard important de la région Occitanie dans la production de logements sociaux**

La région Occitanie présente un retard important dans le domaine du logement social. En rapportant le nombre de logements sociaux au nombre d'habitants, l'Occitanie ne comptait en 2022 que 53 logements sociaux pour 1 000 habitants, contre plus du double en Île-de-France ou dans les Hauts-de-France. Ce classement positionne la région Occitanie en avant-dernière position à l'échelle de la France métropolitaine soit une situation similaire à celle constatée en 2015.

Ce retard historique peut être imputé au caractère majoritairement rural de la région et à son urbanisation tardive ainsi qu'aux capacités financières moindres de collectivités majoritairement de faible dimension<sup>2</sup>.

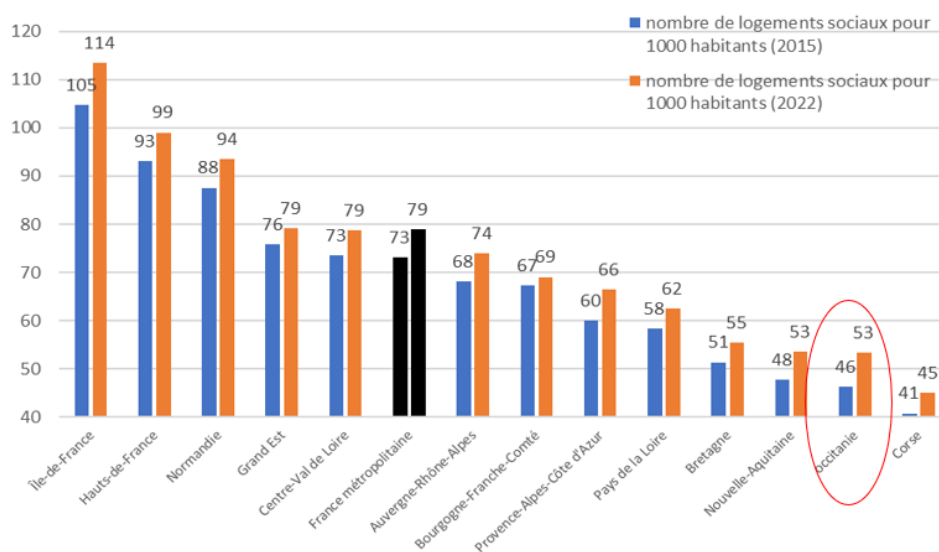
Afin de le rattraper, un effort soutenu a été produit entre 2015 et 2022. Durant cette période, la région Occitanie a vu en effet son nombre de logements sociaux progresser en valeur absolue de +25 %. Cette progression est deux fois plus rapide que celle constatée en France métropolitaine durant la même période (+12,1 %). Les métropoles de Montpellier et de Toulouse participent de façon déterminante à cette forte dynamique, avec respectivement +43,8 % et +35,8 % de logements sociaux mis à disposition : ainsi, à la fin de l'année 2022, 36 % de la totalité des logements sociaux occitans sont concentrés dans ces deux métropoles.

---

<sup>1</sup> Article L. 302-5 du code de la construction et de l'habitation.

<sup>2</sup> En 2024, 85 % des communes ont moins de 1 500 habitants et seulement 300 d'entre elles, comptant plus de 3 500 habitants, sont soumises aux obligations de production de logements sociaux de la loi du 13 décembre 2000 relative à la solidarité et au renouvellement urbain (SRU).

**Graphique n° 1 : Nombre de logements sociaux pour 1 000 habitants et par région en 2015 et 2022**



Source : Données populationnelles Insee 2022 et données RPLS indicateurs « parc total » en 2022

### **Les enjeux de l'enquête sur le logement social dans la Grande agglomération toulousaine**

L'enquête de la CRC Occitanie a pour cadre d'étude le périmètre du schéma de cohérence territoriale (SCOT) de la Grande agglomération toulousaine. Ce territoire se caractérise en effet à la fois par son dynamisme démographique, sa population ayant progressé de 1,4 % par an entre 2016 et 2022, contre 0,8 % pour celle de la région Occitanie et 0,4 % au plan national, et par son dynamisme économique, avec une hausse annuelle de l'emploi total de 2 % au cours de la même période, contre +1,4 % au plan régional et +0,9 % au plan national<sup>3</sup>.

La Grande agglomération toulousaine couvre le territoire de cinq EPCI : Toulouse Métropole, les communautés d'agglomération du SICOVAL, du Muretain Agglo et du Grand Ouest toulousain (communauté de communes jusqu'en juin 2025) et la communauté de communes des Coteaux Bellevue. Ils regroupent 114 communes et représentent 1,1 million d'habitants.

En outre, les quatre bailleurs sociaux les plus importants en nombre de logements gérés (représentant 66,5 % du parc du territoire concerné) ont été contrôlés : l'office public de l'habitat Toulouse Métropole Habitat et trois sociétés anonymes HLM : la SA Des Chalets, Patrimoine SA Languedocienne et la SA Promologis.

Dans le cadre de cette enquête, la chambre a cherché à répondre aux trois questions suivantes :

<sup>3</sup> Source : INSEE. Les données sont celles de l'unité urbaine de Toulouse qui correspond sensiblement au périmètre du SCOT. La dynamique du territoire est ancienne. Sa population a en effet doublé depuis 1975 (570 000 habitants alors contre 1,1 million en 2022).

- 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 ?

L'enquête porte uniquement sur les logements locatifs sociaux. Elle 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.

### **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<sup>er</sup> 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 la Caisse d'allocations familiales. Les dernières données disponibles sont établies au 1<sup>er</sup> 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.

## I. UNE DEMANDE CROISSANTE DE LOGEMENTS SOCIAUX À LAQUELLE L'OFFRE PEINE À RÉPONDRE

Dynamisée par l'attractivité du territoire et par la facilitation de la démarche, la demande de logements sociaux est en forte hausse. Malgré les efforts engagés par les EPCI et les bailleurs, l'offre demeure insuffisante pour y répondre.

### A-Une demande simplifiée et accessible au plus grand nombre, alimentée par des ménages fragilisés

L'accès au logement social 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<sup>4</sup>. 70 % des ménages remplissent ces critères, leur permettant de postuler à un logement social. Cette faible sélectivité répond à la conception universaliste du logement social en France.

Sur la période, la demande est en forte expansion sur la Grande agglomération toulousaine, en raison de l'attractivité du territoire, des évolutions dans la composition des familles et des difficultés accrues des ménages à accéder au parc privé. Son expression est en outre facilitée par l'accessibilité de l'information et des démarches à réaliser.

#### 1- Une demande en hausse, nourrie en grande partie par l'attractivité du territoire et la fragilisation des publics

Le nombre de demandeurs de logement social sur la Grande agglomération toulousaine s'est accru au cours de la période, passant de 41 770 en 2019 à 54 786 en 2024, soit une hausse de 31,2 %, particulièrement élevée depuis 2022. La grande majorité des demandes de logement social est concentrée sur Toulouse Métropole.

**Tableau n° 1 : Évolution des demandes de logements sociaux sur le territoire de la Grande agglomération toulousaine**

	2019	2020	2021	2022	2023	2024	Évolution	Part 2024
<i>SICOVAL</i>	2 353	2 715	2 653	2 790	2 920	3 166	34,6 %	5,8 %
<i>Muretain Agglo</i>	3 097	3 230	3 330	3 515	3 585	3 986	28,7 %	7,3 %
<i>Côteaux Bellevue</i>	184	188	228	289	265	264	43,5 %	0,5 %
<i>Grand Ouest Toulousain</i>	909	1 049	1 098	1 160	1 173	1 223	34,5 %	2,2 %
<i>Toulouse Métropole</i>	35 227	35 703	35 893	38 963	43 038	46 147	31 %	84,2 %
<b>Total</b>	<b>41 770</b>	<b>42 885</b>	<b>43 202</b>	<b>46 717</b>	<b>50 981</b>	<b>54 786</b>	<b>31,2 %</b>	<b>100 %</b>

Source : CRC Occitanie, à partir des données ATLAS Occitanie

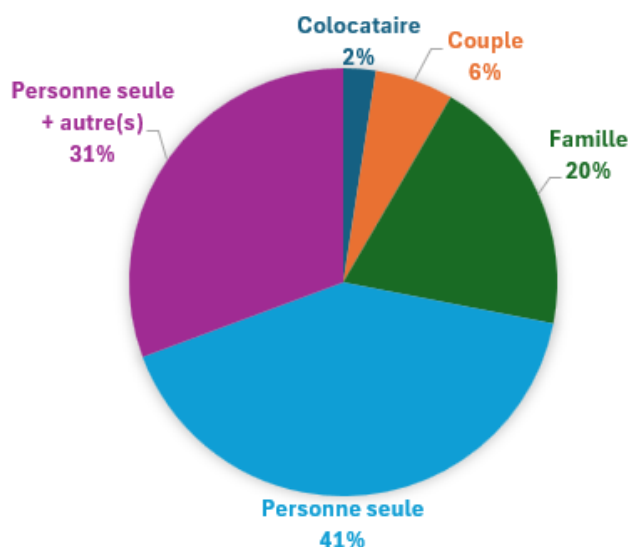
Cette forte hausse de la demande est consécutive, en premier lieu, à l'attractivité de la métropole toulousaine. Entre 2019 et 2022, ce territoire a connu une dynamique

<sup>4</sup> 29 435 € pour une personne seule en 2024 pour un prêt locatif social.

démographique particulièrement soutenue, portée par son développement économique et par son offre d'enseignement supérieur. La population a progressé de près de 48 000 habitants, soit 12 000 habitants par an en moyenne.

La progression de la demande a pour origine en second lieu les évolutions sociétales et sociales. Ainsi, sous l'impact des séparations et recompositions familiales, la taille moyenne des ménages est passée de 2,22 personnes en 1999 à 1,99 en 2022<sup>5</sup>. La demande de logement social sur le territoire de la Grande agglomération toulousaine émane de personnes seules à hauteur de 41 %. Les personnes seules vivant avec leurs enfants (parents isolés) ou leurs ascendants représentent pour leur part 31 % des demandes. En outre, la modification de la composition des ménages et le vieillissement des résidents, qui nécessite des logements adaptés, nourrissent une demande interne : 34 % des requêtes enregistrées correspondent ainsi à des demandes de mutation au sein du parc social.

**Graphique n° 2 : Répartition des types de ménages demandeurs de logement social**



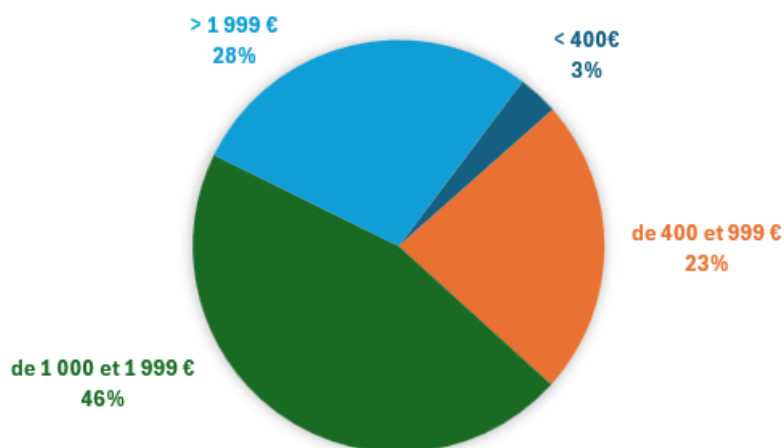
Source : CRC Occitanie, d'après la base des demandes du SPTA du territoire GAT

Depuis quelques années, la demande de logement social est aussi accentuée par les difficultés des ménages à trouver un logement dans le secteur privé et à accéder au crédit immobilier. En raison du contexte inflationniste, les prix de vente des biens immobiliers ont en effet progressé annuellement de 4 % à 5 % entre 2017 et 2022 et les loyers, dans une moindre mesure, de l'ordre de 1,5 % de 2018 à 2023. La hausse de la demande dans le parc public est ainsi portée en majeure partie par les ménages les plus modestes. Pour la période contrôlée, les ménages disposant de revenus inférieurs à 1 000 € représentent 26 % des demandeurs et ceux disposant de revenus entre 1 000 et 1 999 € en

<sup>5</sup> Source : INSEE. Selon, l'agence d'urbanisme et d'aménagement de Toulouse, pour une population stable de 10 000 habitants, une baisse de la taille des ménages, par exemple, de 2,20 à 2,11 entraîne la nécessité de construire 200 logements supplémentaires.

représentent 46 %. Seuls 28 % des ménages déclarent des revenus mensuels excédant 2 000 €.

**Graphique n° 3 : Répartition des ménages demandeurs de logement social selon leurs revenus mensuels déclarés (2019-2024)**



Source : CRC Occitanie, d'après la base des demandes du SPTA du territoire GAT

## 2- Un accès au logement social rendu accessible au plus grand nombre

La demande est de surcroît facilitée par des démarches qui ont été simplifiées par le législateur depuis une dizaine d'années.

### Une information préalable des ménages largement disponible

Le législateur a souhaité, par une succession de réformes<sup>6</sup>, améliorer la lisibilité, l'équité et l'efficacité du parcours d'accès au logement social, et a ainsi confié aux EPCI la responsabilité de garantir l'effectivité du droit à l'information, par la mise en place d'un service d'accueil et d'information du demandeur (SAID) dans le cadre des plans partenariaux de gestion de la demande et d'information des demandeurs (PPGDID).

L'adoption d'un PPGDID permet, par l'identification des lieux d'accueil et d'information, d'homogénéiser la communication en la matière sur l'ensemble du territoire et de former les personnels des différentes structures à l'accompagnement des demandeurs.

Cependant, sur le territoire de la Grande agglomération toulousaine, seule Toulouse Métropole a disposé de ce plan pour la période 2019 – 2024, adopté par le conseil métropolitain en février 2019. Il dresse une cartographie de 65 lieux d'accueil physique existants sur son territoire (cf. annexe 1). Ces espaces sont intégrés dans un réseau

---

<sup>6</sup> Loi du 24 mars 2014 pour l'accès au logement et un urbanisme rénové, loi du 27 janvier 2017 relative à l'égalité et à la citoyenneté, loi du 23 novembre 2018 portant évolution du logement, de l'aménagement et du numérique et loi du 21 février 2022 relative à la différenciation, la décentralisation, la déconcentration et portant diverses mesures de simplification de l'action publique locale.

d'accueil et d'enregistrement et classés par niveau selon les prestations proposées<sup>7</sup>. Ces lieux contribuent à la lutte contre l'exclusion numérique en assurant un accompagnement des publics éloignés du numérique.

Les agglomérations du SICOVAL, du Muretain Agglo et du Grand Ouest toulousain, qui n'ont pas encore adopté de PPGDID, diffusent tout de même des informations relatives au parcours du demandeur de logement social sur leurs sites internet, et, pour le SICOVAL, au moyen de l'édition d'un guide actualisé en 2024.

Les bailleurs sociaux participent aussi à l'accueil des demandeurs, même si leurs politiques apparaissent hétérogènes. Toulouse Métropole Habitat privilégie la proximité par l'intermédiaire de trois lieux d'accueil et de 35 antennes, dans le cadre d'une procédure certifiée ISO 9001. À l'inverse, la SA Des Chalets et la SA Promologis se limitent à la réception en agence des dossiers papier, tout en mettant à disposition un numéro d'appel dédié aux demandeurs, allouant plutôt leurs ressources à la gestion locative. Patrimoine SA Languedocienne a choisi depuis 2021 de renforcer l'accompagnement des publics les plus fragiles en partenariat avec l'association « l'Amandier », structure à vocation sociale.

Enfin, l'accueil physique est complété par l'accès à deux portails national et départemental en ligne, permettant d'adresser des demandes dématérialisées de logement social et de recevoir une information homogène et conforme à la réglementation : conditions d'accès, modalités de dépôt, étapes de la création d'une demande, chiffres-clés du territoire (dont le délai moyen d'attribution pour un territoire précis) et localisation des partenaires.

### **Une procédure simplifiée pour déposer sa demande**

En Haute-Garonne, un système particulier de traitement automatisé (SPTA) de la demande est développé. Son exploitation est assurée par une plateforme en ligne partagée par l'ensemble des bailleurs et des acteurs publics.

Ainsi, chaque demande de logement enregistrée se voit attribuer un numéro unique départemental (NUD), accessible à tous les bailleurs sociaux. Utilisable pour toutes les formalités (changement de la composition familiale, évolution des revenus ou pour le renouvellement annuel<sup>8</sup>), ce numéro facilite la mise à jour et le suivi du dossier par le demandeur, réduit les risques de perte d'informations et assure la transparence à chaque étape des processus de demande et d'attribution.

Les demandes de logement social s'opèrent au moyen d'un formulaire déposé en ligne, ou auprès d'un guichet enregistreur, auquel il est joint au minimum la copie d'une pièce d'identité, ou d'un titre de séjour. Des documents complémentaires, non obligatoires, peuvent être déposés en fonction de la situation du demandeur. Après vérification de

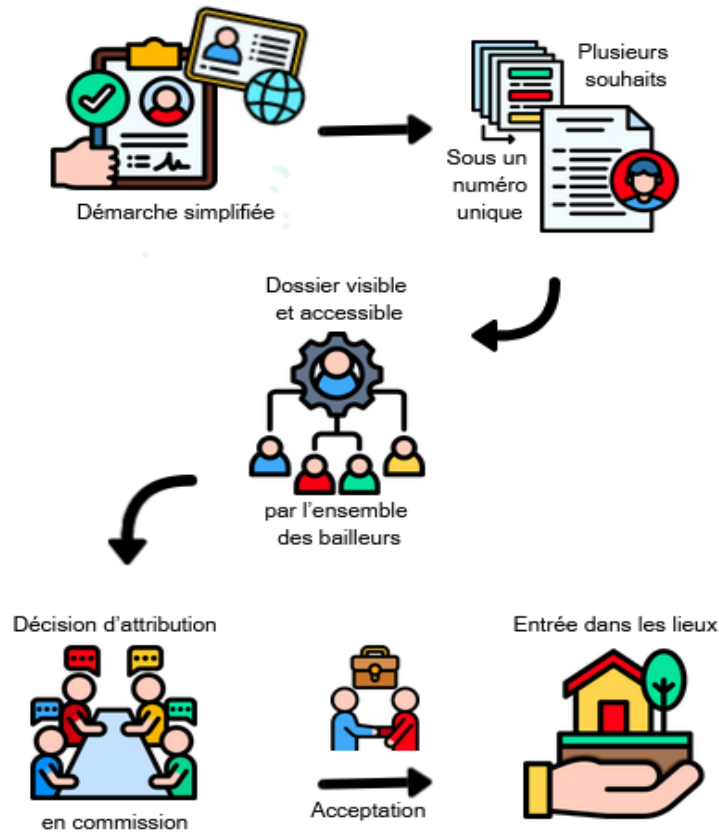
---

<sup>7</sup> Niveau 1 : délivrance d'informations basiques sur le logement social et orientation du demandeur vers les autres niveaux. Niveau 2 : délivrance de prestations de conseil et enregistrement de la demande possible. Niveau 3 : délivrance de prestations renforcées, devant être assuré par une maison de l'habitat et du logement qui n'a finalement pas vue le jour.

<sup>8</sup> La demande doit être renouvelée pour la maintenir active, ce qui permet aux bailleurs sociaux de disposer d'éléments actualisés. Sans renouvellement annuel de la part du demandeur, la demande est automatiquement supprimée.

l'identité par l'un des bailleurs du territoire, la demande est active et donc visible par l'ensemble des bailleurs, des collectivités territoriales, des EPCI et des services de l'État.

### Schéma n° 1 : Le parcours du demandeur d'un logement social



Source : CRC Occitanie

### En contrepartie de cette simplicité, le constat d'un manque de fiabilité des informations contenues dans les dossiers déposés

Les bailleurs sociaux contrôlés relèvent le manque de fiabilité des données renseignées par les demandeurs. Leurs dossiers contiennent parfois des informations erronées, incomplètes ou encore non actualisées. Lors de l'instruction des demandes, il revient ainsi aux bailleurs sociaux de solliciter la production de pièces complémentaires dans des délais rendus contraints par la vacance des logements concernés.

Cette situation a pour conséquence de privilégier les demandeurs ayant correctement complété leur dossier, en capacité de l'actualiser régulièrement ou de répondre rapidement aux sollicitations des bailleurs. Plusieurs d'entre eux reconnaissent un avantage accordé aux demandes les plus récentes dans leur politique d'attribution<sup>9</sup>.

---

<sup>9</sup> À titre d'exemple, 45 % des attributions de Patrimoine SA Languedocienne concernent des demandes de moins de six mois alors même que ces demandes ne représentent que 28 % du total enregistré dans la base demande pour la Grande agglomération toulousaine.

## B- Une offre de logements sociaux qui ne peut pas s'ajuster dans le même temps à la demande

Avec la loi SRU du 13 décembre 2000, le législateur a souhaité développer l'offre de logement social, au bénéfice des ménages éligibles, en contraignant les communes de plus de 3 500 habitants à accueillir des programmes proposés par les bailleurs sociaux.

### Les dispositions de l'article 55 de la loi SRU

L'article 55 de la loi du 13 décembre 2000 relative à la solidarité et au renouvellement urbains (SRU), a créé l'obligation pour les communes d'une agglomération d'avoir au moins 25 % de logements locatifs sociaux parmi leurs résidences principales. Ce taux peut être fixé à 20 % dans les zones moins tendues, ce qui a été le cas de la Grande agglomération toulousaine au cours de la période sous revue.

Sont concernées les communes de plus de 3 500 habitants, situées dans une agglomération ou une intercommunalité de plus de 50 000 habitants comprenant au moins une commune de plus de 15 000 habitants. Au 1<sup>er</sup> janvier 2023, sur les 46 communes concernées de la Grande agglomération toulousaine, 31 sont déficitaires et trois sont carencées, pour lesquelles le préfet a repris les droits de la commune en matière de préemption et d'autorisation de construire. Ces communes sont assujetties au paiement de pénalités qui sont versées aux EPCI dont elles sont membres s'ils sont délégataires des aides à la pierre. Elles sont affectées au financement d'opérations de logements sociaux.

Sur le territoire de la Grande agglomération toulousaine, des objectifs de production de logements sociaux ont été fixés afin de tendre au respect des dispositions de la loi SRU et de répondre à la demande. Les réalisations, bien que significatives, ne permettent pas de complètement la satisfaire.

#### 1- Une volonté intercommunale de développer l'offre de logements sociaux

À l'instar de la région Occitanie, mais dans une moindre mesure, la Grande agglomération toulousaine accusait un certain retard dans l'offre de logements sociaux aux ménages. En 2016, son ratio de logement social par ménages était de 1 pour 6,4 contre 1 pour 6 en France métropolitaine (source : RPLS). 12,6 % des résidents de l'unité urbaine de Toulouse étaient logés dans le parc social, contre près de 15 % en France métropolitaine, 16 % à Marseille, 16,3 % à Nantes et 19 % à Lyon<sup>10</sup>.

Conscients de cette situation insatisfaisante, les EPCI de la Grande agglomération toulousaine compétents en matière de logement<sup>11</sup> ont entendu y répondre en se dotant au milieu des années 2010 de programmes locaux de l'habitat (PLH) pour chacun de leur territoire. Ces documents stratégiques, établis pour six ans et compatibles avec le SCOT,

<sup>10</sup> Source Insee. Il s'agit des chiffres des unités urbaines de ces trois villes.

<sup>11</sup> À l'exception de la communauté de communes Coteaux Bellevue.

définissent la politique locale de l'habitat et déclinent les objectifs qu'il appartient principalement aux bailleurs sociaux de mettre en œuvre.

**Tableau n° 2 : Compétences des cinq EPCI en matière de production de logement social**

	Compétences Équilibre social de l'habitat ou Politique du logement et du cadre de vie	Planification		Aides à la production		ANRU
		PLUi	PLH	Délégation aides à la pierre	Garanties emprunts	Délégation
<b>Toulouse Métropole</b>	Obligatoire	En cours	X	X	X	X
<b>CA SICOVAL</b>	Obligatoire	Non	X	X		Sans objet
<b>CA Muretain Agglo</b>	Obligatoire	Non	X	X	X	X
<b>CA Grand Ouest toulousain (*)</b>	Obligatoire depuis le 1 <sup>er</sup> juin 2025, supplémentaire auparavant	En cours	X		X	Sans objet
<b>CC Coteaux Bellevue</b>	Aucune	Non				Sans objet

(\*) La CA Grand Ouest toulousain était une communauté de communes avant le 1<sup>er</sup> juin 2025

Source : CRC Occitanie

Les PLH visaient prioritairement à développer l'offre locative sociale et à l'adapter aux besoins locaux. Les objectifs de production de logements locatifs sociaux sont déclinés au niveau communal dans les programmes d'orientations et d'actions, soit individuellement soit par groupes de communes partageant un même bassin de vie. Ils représentaient globalement une livraison de 3 000 logements par an à assurer par les bailleurs sociaux.

**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
<b>SCOT</b>	Adopté en 2014 1ère révision en 2017 2ème révision en cours	Objectif de 30% minimum de LLS dans les opérations d'aménagement <b>Soit entre 2 640 et 3 150 logements sociaux par an</b>	
<b>Toulouse Métropole</b>	PLH 2014-2019 Pacte métropolitain 14/10/2021 PLUi-H en cours d'élaboration	35% minimum de taux de logement locatif social à l'échelle métropolitaine avec déclinaison par groupe de communes et communes <b>Soit 2 450 logements sociaux</b>	2 367
<b>CA SICOVAL</b>	2017-2022 - prorogé jusqu'en février 2025 Nouveau PLH en cours d'élaboration pour 2025-2030	25 % de logements locatifs sociaux sur la production neuve familiale et dédiée <b>Soit 250 logements sociaux</b>	209
<b>CA Muretain Agglo</b>	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 <b>261 logements sociaux</b> dans le PLH 2014-2019 et de <b>316 logements sociaux</b> dans le PLH 2022-2027	319 (2022-2027)
<b>CC Grand Ouest toulousain</b>	2017-2024 + prorogation 2025 Nouveau PLH en cours d'élaboration	<b>114 logements sociaux par an</b>	113

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

Les PLH définissent également des orientations précises sur la typologie des logements locatifs sociaux à développer, privilégiant massivement la production de PLUS et de PLAI afin de répondre aux besoins des ménages les plus modestes.

#### Les différents types de financement des logements sociaux et intermédiaires

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 (ressources inférieures à 12 452 € pour une personne seule en 2024). Le loyer moyen d'un logement PLAI s'établissait à 5,91 € par m<sup>2</sup> en 2022 sur le territoire de la Grande agglomération toulousaine. Selon l'observatoire de la demande et des attributions, 77 % des ménages demandeurs d'un logement sur le territoire de Toulouse Métropole ont déclaré des ressources inférieures aux plafonds PLAI en 2022.

Dispositif le plus majoritairement utilisé par les bailleurs sociaux, le **logement PLUS** (prêt locatif à usage social) répond à l'objectif de mixité sociale. Les ressources des candidats doivent être inférieures à 22 642 € pour une personne seule en 2024. Le loyer moyen d'un logement PLUS s'élevait à 6,39 € par m<sup>2</sup> en 2022 sur le territoire de la Grande agglomération toulousaine.

Les **logements PLS**, financés par le prêt locatif social sont attribués aux candidats locataires dont les revenus sont trop élevés pour pouvoir accéder aux locations HLM, 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 m<sup>2</sup> en 2022 sur le territoire.

Les **logements PLI**, financés par le prêt locatif intermédiaire (indexé sur le taux du Livret A + 1,4 %) sont des logements intermédiaires attribués à des ménages relevant de la « classe moyenne » (ressources inférieures à 31 859 € pour une personne seule en 2024). Contrairement aux PLS, ils ne sont pas intégrés dans le périmètre des logements pris en compte pour apprécier le respect de l'article 55 de la loi SRU. Le loyer moyen d'un logement PLI était de 8,28 € par m<sup>2</sup> en 2022 sur le territoire du Muretain, de 10,85 € sur celui de Toulouse Métropole et de 11,82 € sur celui du SICOVAL.

Ainsi, les différences de loyers sont sensibles entre les différents types de logements, le rapport entre un loyer PLI et un loyer PLAI étant par exemple de 1,8 sur le territoire de Toulouse Métropole en 2022 (c'est-à-dire qu'il est plus élevé de 80 %).

Toulouse Métropole affichait un objectif élevé de 34 % de logements PLAI. Le Muretain Agglo et le Grand Ouest toulousain visaient tous deux 30 % de PLAI dans leur production de logements, alors que ceux-ci ne représentaient que 16,2 % au sein de son parc social. Le SICOVAL adoptait une approche plus modérée en plafonnant les PLAI à 25 % maximum, privilégiant les PLUS (60 % minimum) et limitant les PLS à 15 %. Cette stratégie, justifiée par la recherche de diversité sociale et d'équilibre financier des opérations, contrastait avec la composition actuelle de son parc (14,8 % de PLAI et 58,4 % de PLUS en 2022).

## **2- Un effort de production de logements locatifs sociaux significatif mais dont le rythme est inférieur à celui de la demande**

Malgré un important effort de rattrapage, l'offre de logements sociaux ne répond pas complètement à la demande, en particulier à celle exprimée par les ménages de condition modeste.

### **Les objectifs des programmes locaux de l'habitat ont été atteints**

Jusqu'en 2008, la production de logements sociaux était relativement modeste (1 080 logements par an en moyenne entre 2000 et 2008). Depuis 2009, et sous l'effet de la loi SRU, la dynamique s'est fortement accrue avec une moyenne de 3 100 logements sociaux par an. En quinze ans, plus de la moitié du parc actuel (46 566 logements) a été construite. Le territoire compte 86 227 logements sociaux au 1<sup>er</sup> janvier 2024. Il a en partie rattrapé son retard. En 2022, son ratio de logement social par ménages est désormais identique à celui observé en France métropolitaine (1 pour 5,8). 13,4 % des résidents de l'unité urbaine de Toulouse étaient logés dans le parc social, contre près de 14,5 % en France métropolitaine, 15,8 % à Marseille, 17 % à Nantes et 18,4 % à Lyon<sup>12</sup>. Au plan

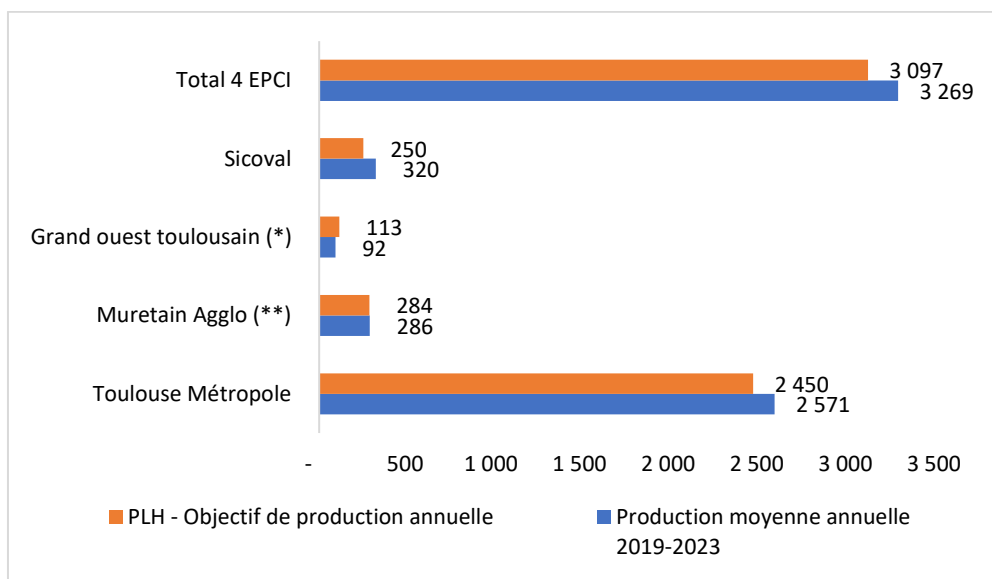
---

<sup>12</sup> Source Insee. Il s'agit des chiffres des unités urbaines de ces trois villes.

départemental, le parc social est, du fait de cet effort de rattrapage, plus jeune qu'au plan national (26 ans contre 41 ans) et bénéficie d'une étiquette énergétique plus favorable<sup>13</sup>.

Entre 2019 et 2023, 16 503 nouveaux logements sociaux ont été produits, dont 78 % sur Toulouse Métropole. La production annuelle moyenne (3 301) a dépassé les objectifs des PLH (3 051) et ceux du SCOT (2 640 à 3 150). Ce constat se vérifie dans la plupart des intercommunalités, en particulier à Toulouse Métropole et au SICOVAL.

**Graphique n° 4 : Comparaison entre les objectifs de production et la production réalisée (en nombre de logements)**



(\*) 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 1er janvier 2022

Source : CRC Occitanie à partir des PLH et du RPLS

88 % de la production de nouveaux logements sociaux entre 2019 et 2023 a été réalisée par la moitié des bailleurs sociaux présents sur le territoire de la Grande agglomération toulousaine (16 bailleurs au total fin 2023). Parmi eux la SA Des Chalets est celle qui a produit le plus de logements sur la période (3 315 logements, soit 20,1 % de la production) devant la SA Promologis (2 539 logements, soit 15,4 %) et Toulouse Métropole Habitat (2 021 logements, soit 12,2 %).

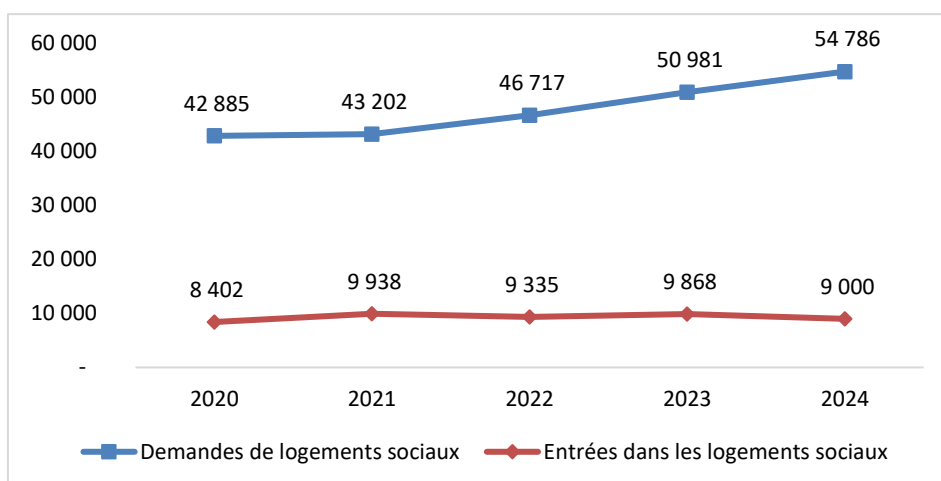
### **Mais le rythme de production reste insuffisant par rapport à la dynamique de la demande**

La dynamique de production de logements sociaux est restée en deçà de celle de la demande. Au sein de la Grande agglomération toulousaine, entre 2020 et 2024, alors que près de 48 000 personnes en moyenne annuelle sollicitaient un logement, seules

<sup>13</sup> 26 % du parc ayant fait l'objet d'un diagnostic de performance énergétique est classé en étiquettes A ou B, représentatives de bâtiments économes en énergie, contre 13 % au plan national.

9 300 demandes ont été satisfaites en moyenne chaque année<sup>14</sup>. 76 % d'entre elles se situaient sur le territoire de Toulouse Métropole. Le nombre d'entrées dans les logements est en baisse depuis 2021, en raison de la hausse de la demande, de la progression insuffisante de l'offre mais aussi de la diminution continue du taux de rotation<sup>15</sup>, eu égard aux difficultés d'accès au marché immobilier privé. Ce taux est passé de 8,2 % en décembre 2019 à 6,9 % en décembre 2023.

**Graphique n° 5 : Évolution du nombre de demandes et d'entrées dans les logements sociaux sur le territoire de la grande agglomération toulousaine**



Source : CRC Occitanie à partir des données Atlas Occitanie

L'indice de pression de la demande<sup>16</sup> a ainsi augmenté, sur le territoire de Toulouse Métropole, de 2,8 en 2019, à 4,9 en 2023<sup>17</sup> (4,9 demandes pour un seul logement attribué). Pour autant, cette tension reste inférieure à celle rencontrée au niveau régional (5,6) et plus particulièrement dans la métropole de Montpellier (9,8).

En tout état de cause, la demande et l'offre de logements sociaux ne peuvent s'ajuster dans le même temps. Alors que la demande est instantanée, à flux continu<sup>18</sup>, l'offre est beaucoup plus lente à se concrétiser. Il faut en effet trois à quatre ans pour construire un logement.

<sup>14</sup> La chambre a retenu l'indicateur de l'entrée dans un logement, plus précis que celui du nombre d'attributions. L'attribution d'un logement peut ne pas se poursuivre par une entrée dans les lieux en cas de refus du candidat ; inversement, un même logement peut donner lieu à plusieurs attributions, par ordre de préférence, alors qu'un seul ménage rentre concrètement dans le logement.

<sup>15</sup> 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.

<sup>16</sup> L'indice de pression, défini à l'article L.302-5 du CCH, rapporte le nombre de demandes de logement social (hors mutations) au nombre d'attributions de façon annuelle.

<sup>17</sup> Source : DREAL Occitanie, les chiffres clés du logement 2024.

<sup>18</sup> Elle est par ailleurs alimentée pour plus d'un tiers par les souhaits de mutation au sein du parc.

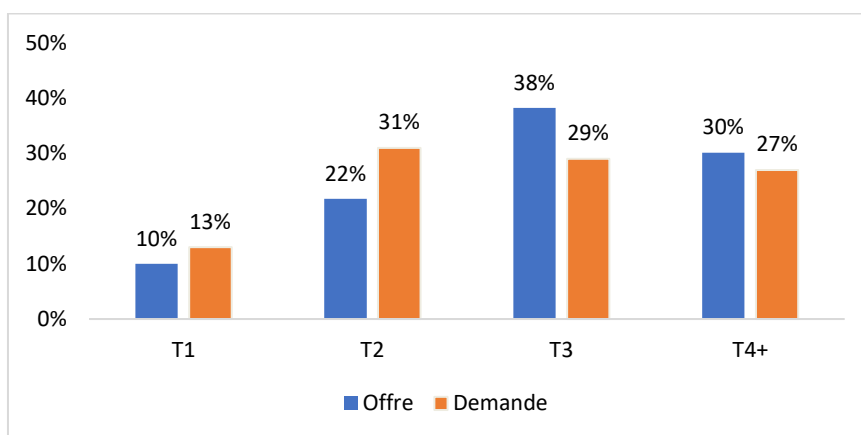
## Une inadéquation entre l'offre et la demande dans la taille des logements

Le parc de logements reflète également la sociologie de l'époque à laquelle il a été produit. Il y avait ainsi 3,08 occupants par logement en 1968 et 2,42 en 1990 contre 1,99 en 2022 ; or, plus d'un tiers du parc au plan départemental a été construit avant 1993.

Ainsi, l'offre de logements sociaux apparaît déséquilibrée en termes de surfaces proposées. En 2024, les T2 représentent 22 % du parc mais concentrent 31 % des demandes, tandis que la surreprésentation des T3 (38 % de l'offre pour 29 % de la demande), accentue les risques de sous-occupation des logements et de paiement de loyers plus élevés que ceux qui pourraient être acquittés.

Cette inadéquation structurelle se retrouve dans les patrimoines des principaux bailleurs. La SA Promologis, malgré un effort récent de production de T2 (27 % des livraisons de la dernière décennie contre 13 % auparavant), continue de privilégier les T3 (50 % des livraisons), maintenant un décalage avec la demande réelle. Patrimoine SA Languedocienne présente également un déficit en petits logements (les T1 et T2 ne couvrant que 27 % de son offre contre 42 % de la demande), même si sa programmation récente a partiellement infléchi cette tendance. Toulouse Métropole Habitat reste pour sa part sous-doté en T1 (3,5 % du parc contre 11,6 % de la demande) et surreprésenté en T3 (39 % contre 28,2 % de la demande). Le même constat peut être fait pour la SA Des Chalets (37 % de T3 au sein de son parc).

**Graphique n° 6 : Répartition de l'offre et de la demande en termes de nombre de pièces sur le territoire de la Grande agglomération toulousaine en 2024**



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.

Ainsi, l'ajustement de l'offre à la demande ne peut être réalisé que sur le long terme et, par conséquent, de manière imparfaite.

## Une part des logements destinés aux plus modestes inférieure aux objectifs

Entre 2019 et 2023, les logements PLAI, destinés aux ménages de condition modeste, représentent 24 % de la production (3 896 logements). Si cette proportion est depuis plus

de dix ans, supérieure en moyenne de dix points à celle des PLS, logements sociaux destinés aux classes moyennes, elle se situe toutefois en deçà des objectifs des PLH (34 % pour Toulouse Métropole et 30 % pour Muretain Agglo et Grand Ouest toulousain). Les PLUS représentent globalement 51 % de la production, le territoire du SICOVAL se distinguant par une production majoritairement orientée vers les PLS (59 %) contre seulement 10 % en PLAI.

La ventilation des logements produits par bailleur reste hétérogène. Certains, comme Toulouse Métropole Habitat ou Patrimoine SA Languedocienne, orientent leur production vers les publics les plus modestes avec des ratios de logements PLAI et PLUS supérieurs à la moyenne observée sur le territoire de la Grande agglomération toulousaine. D'autres, tels que la SA Promologis, ont, en 2024, pour des raisons en partie conjoncturelles, livré plus de logements PLI, destinés aux ménages les plus aisés, que de logements PLAI.

### **Des situations contrastées selon les communes**

En 2023, le parc locatif social demeure fortement concentré sur la métropole toulousaine : 80,6 % des logements sociaux (LLS) sont situés dans l'une des 37 communes de Toulouse Métropole, dont 52,2 % dans la seule ville de Toulouse. Les communautés d'agglomération du Muretain Agglo et du SICOVAL regroupent respectivement 8,8 % et 6,9 % du parc. Cette concentration se retrouve au niveau de la demande : 84,2 % des demandes enregistrées au 31 décembre 2024 sur le périmètre du SCOT portaient en premier vœu sur une commune de Toulouse Métropole (46 123 demandes sur un total de 54 786).

L'examen croisé de la demande, du parc existant, des objectifs de PLH et de la dynamique de production 2018-2023 révèle des situations contrastées entre territoires. Dans plusieurs communes fortement sollicitées mais peu dotées (Balma, Blagnac, Castanet-Tolosan, Escalquens), la production de logements sociaux est restée très inférieure aux objectifs, compromettant le rééquilibrage attendu. À l'inverse, certaines communes classées en « développement mesuré » ont vu leur production dépasser largement les cibles (Labège, Aucamville, Muret), parfois sans corrélation avec la demande.

Cette situation tient notamment à l'ancrage territorial des bailleurs sociaux qui les conduit à produire des logements dans des communes où leur présence est historiquement forte. La SA Promologis, par exemple, a respecté ses objectifs dans certaines communes (Toulouse, Portet, Seysses, Pins-Justaret), mais n'a livré aucun logement à Colomiers, Ramonville, Auzeville ou Léguevin, tout en investissant massivement à Muret et Labège, où la demande est relativement faible. Patrimoine SA Languedocienne a implanté ses logements en ligne avec les attentes dans certaines communes (Toulouse, Frouzins, Seysses, Léguevin, Ramonville), tout en concentrant une partie significative de ses opérations dans des territoires déjà bien dotés (La Salvetat-Saint-Gilles, Roquettes, Escalquens), laissant d'autres zones en forte tension (Plaisance-du-Touch) sous-dotées. Des contraintes foncières et l'absence d'actionnariat public local pour certains bailleurs, qui limite leur accès au foncier, sont également des explications avancées.

### - Conclusion intermédiaire -

Près de 55 000 demandeurs de logement social étaient dénombrés sur la Grande agglomération toulousaine en 2024, soit une hausse de plus de 30 % depuis 2019. L'attractivité du territoire, les évolutions dans la composition des familles, la progression des loyers du parc privé et des biens immobiliers peuvent expliquer cette dynamique. Les demandes de logements sont facilitées par la simplification et la digitalisation des démarches. Elles sont formalisées dans le cadre de plans partenariaux de gestion de la demande et d'information des demandeurs, dont seule dispose cependant Toulouse Métropole. Bien que l'accompagnement des demandeurs soit hétérogène, de multiples points d'accueil ont été mis en place.

Face aux ambitions de la loi SRU et conscients du retard historique de leur territoire en matière d'offre de logements sociaux, les EPCI de la Grande agglomération toulousaine, qui sont compétents dans ce domaine, ont souhaité réagir. Leurs PLH prévoient des objectifs de production à hauteur de 3 000 logements locatifs sociaux par an et privilégient ceux destinés aux ménages les plus modestes.

La production de logements sociaux a ainsi fortement progressé sur le territoire depuis 2009. En quinze ans, plus de la moitié du parc actuel a été construite. La production annuelle moyenne (3 300 logements) a dépassé les objectifs des PLH. Malgré ce rattrapage, la dynamique de production est demeurée inférieure à celle de la demande. L'écart s'est même accentué. Ainsi, on comptait une attribution pour près de cinq demandes en 2023 contre près de trois demandes en 2019. Pour des raisons tenant aux temporalités différentes de la demande et de l'offre ainsi qu'à la composition structurelle d'un parc social construit pour une bonne partie avant les années 1990, l'offre ne peut s'ajuster à la demande qu'à long terme et de manière imparfaite.

L'insuffisance de l'offre est plus marquée pour les logements destinés aux ménages de condition modeste qui n'ont représenté au cours de la période que 24 % de la production, bien en deçà des objectifs des PLH (cible de 34 % pour Toulouse Métropole par exemple). Les déséquilibres territoriaux n'ont pas été en outre complètement corrigés. Certaines communes concentrent l'essentiel de l'implantation des logements sociaux, pour des raisons tenant à la fois aux politiques locales mais aussi à l'ancrage historique des bailleurs.

## II. DES ATTRIBUTIONS NE PRIVILÉGIANT PAS TOUJOURS LES MÉNAGES DE CONDITION MODESTE

L'attribution des logements sociaux est très encadrée par la loi. Dans les faits, l'accès des ménages les plus fragiles n'en est pas pour autant favorisé.

### A- Un processus d'attribution encadré ayant pour ambition de motiver de manière objective les décisions

Depuis une trentaine d'années, le législateur a progressivement encadré l'attribution des logements sociaux afin d'en garantir l'accès aux plus défavorisés, de promouvoir une plus grande mixité sociale, et de rendre le traitement des demandes et des attributions plus efficace et plus transparent (cf. annexe 2). De multiples cas de priorités ont été définis et un dispositif de cotation est en cours de déploiement.

#### 1- Un cadre d'attribution relativement prescriptif

En 2014, les EPCI ont été positionnés comme chefs de file en matière d'attribution de logement sociaux. Ils exercent un rôle d'animation et de coordination de la politique d'attributions sur leur territoire respectif, dans le cadre de la conférence intercommunale du logement (CIL<sup>19</sup>). La CIL doit favoriser l'émergence de grandes orientations en matière d'attributions de logements sociaux sur la base d'un diagnostic partagé. Ces orientations sont déclinées dans la convention intercommunale d'attribution (CIA) qui comporte les engagements pris par les bailleurs sociaux et leurs partenaires. Il n'en reste pas moins que sur la Grande agglomération toulousaine, seule Toulouse Métropole a mis en place ces deux dispositifs. S'il dispose d'une CIL, le SICOVAL ne prévoit d'adopter une CIA qu'à la fin de l'année 2025. Le Muretain Agglo a, pour sa part, élaboré une CIA, mais elle n'avait pas encore été approuvée par les parties concernées. Le Grand Ouest toulousain envisage de procéder à la création d'une CIL d'ici la fin de l'année 2025.

Le processus d'attribution est organisé au sein de la commission d'attribution des logements et d'examen de l'occupation des logements (CALEOL) mise en place au sein de chaque organisme de logement social. La CALEOL est chargée d'attribuer nominativement un logement, en veillant au strict respect des conditions règlementaires d'attribution et notamment à l'éligibilité des demandeurs au regard de leurs ressources. Sa composition, codifiée à l'article L. 441-2 du code de la construction et de l'habitat (CCH), permet la représentation du bailleur social, du maire de la commune d'implantation des logements et du président de l'EPCI ainsi que du représentant de l'État. Un règlement intérieur et un règlement d'attribution formalisent son cadre d'intervention.

Afin de lui permettre un choix effectif, la CALEOL doit examiner au moins trois demandes pour un même logement à attribuer, sauf si le nombre de candidats est insuffisant<sup>20</sup>.

---

<sup>19</sup> Instaurée par la loi pour l'accès au logement et un urbanisme rénové (ALUR) du 24 mars 2014 et rendue obligatoire par la loi égalité et citoyenneté du 27 janvier 2017 pour les EPCI dotés d'un programme local de l'habitat.

<sup>20</sup> Article R. 441-3 du CCH.

Toutefois, cette règle n'est pas toujours respectée. Par exemple, la SA Des Chalets a présenté en moyenne 2,2 dossiers de candidature par logement en 2024, Patrimoine SA Languedocienne a présenté 1,4 dossier par logement sur la période 2022-2024<sup>21</sup>, tandis que Toulouse Métropole Habitat se laisse la possibilité de déroger à la règle des trois candidatures pour les résidences identifiées comme fragiles, qui représentent près de la moitié des logements de son parc. Le choix fait par ce bailleur d'anonymiser systématiquement les dossiers depuis octobre 2024 est présenté comme susceptible de favoriser un traitement plus équitable des candidatures.

## **2- De multiples situations considérées comme prioritaires sans qu'elles soient hiérarchisées**

L'attribution des logements locatifs sociaux, prévue par l'article L. 441-1 du CCH participe à la mise en œuvre du droit au logement, afin de satisfaire les besoins des personnes de ressources modestes et des personnes défavorisées. Si l'accès au logement social en France est largement ouvert, le législateur a néanmoins, progressivement, défini treize catégories de publics prioritaires. Depuis 2007, le droit au logement opposable (DALO) permet en outre à une personne n'ayant reçu aucune proposition de logement social après un délai d'attente anormalement long, ou qui est sans logement, menacée d'expulsion, ou encore occupant un logement impropre à l'habitation, de faire valoir son droit au logement. En Haute-Garonne, le recours au dispositif DALO n'est ouvert qu'aux personnes préalablement reconnues comme public prioritaire.

### **Les publics prioritaires et leur labellisation**

La définition des personnes reconnues prioritaires est déclinée suivant les acteurs de la labellisation. Elle comprend :

- les ménages labellisés par la commission de médiation DALO ;
- les personnes en situation de handicap en logement sur occupé ou non décent ou inadapté ; sortant d'appartement de coordination thérapeutique ; mal logées ou défavorisées ou rencontrant des difficultés financières ; hébergées ou logées temporairement en structure ; reprenant une activité après une période de chômage de longue durée ; exposées à des situations d'habitat indigne ; victimes de violences conjugales ou menacées de mariage forcé ; victimes de viol ou d'agression sexuelle à leur domicile ou ses abords ; engagées dans le parcours de sortie de la prostitution ; victimes de l'une des infractions de traite des êtres humains ; ayant à charge des mineurs dans des locaux suroccupés ou non décents ; dépourvues de logement ; menacées d'expulsion sans relogement ; sortants de l'aide sociale à l'enfance (ASE).

En outre, la CIL de Toulouse Métropole élargit le caractère prioritaire aux ménages concernés par une démolition dans le cadre du nouveau programme de renouvellement

---

<sup>21</sup> Cet indicateur n'a pas été recueilli pour la SA Promologis et pour Toulouse Métropole Habitat.

urbain de l'ANRU ou d'une opération située en quartier politique de la ville (QPV) ainsi qu'aux ménages résidant dans une copropriété dégradée et à reloger.

L'État et le département sont garants de la mise en œuvre de ces dispositions. L'accord collectif départemental (ACD) pour l'accueil des personnes défavorisées de la Haute-Garonne sur la période 2022-2024 et les plans départementaux d'action pour le logement et l'hébergement des personnes défavorisées (PDALHPD) adoptés depuis 2019, fixent à chaque acteur du logement (bailleurs sociaux et collectivités réservataires<sup>22</sup> notamment) des objectifs chiffrés pour l'accueil des ménages prioritaires. Au terme de ces deux accords conclus pour une durée de trois ans, les collectivités et les bailleurs sociaux du territoire se sont engagés à consacrer 37,5 % des attributions aux ménages reconnus DALO et prioritaires<sup>23</sup>.

La reconnaissance du statut de public prioritaire est subordonnée à l'obtention d'une labellisation<sup>24</sup>. Chacune des instances détermine, pour les publics dont elle a la charge, les conditions dans lesquelles les critères de priorités susmentionnés sont pris en compte dans les procédures de désignation des candidats et d'attribution des logements sociaux. Cette pluralité d'acteurs, bien qu'indispensable pour répondre aux besoins de chaque public, peut générer des délais d'instruction importants, et ainsi affecter les délais d'accès au logement.

Par ailleurs, à multiplier les cas considérés comme prioritaires, sans les hiérarchiser, c'est la notion même de priorité qui s'en trouve affaiblie avec des règles de départage qui ne sont pas clairement précisées (*cf. infra sur l'accès plus difficile des publics prioritaires*). Le relogement des ménages concernés par une démolition dans le cadre du nouveau programme de renouvellement urbain de l'ANRU ou d'une opération située en quartier politique de la ville considéré aussi comme une priorité par la CIL de Toulouse Métropole en est l'illustration.

Enfin, l'accès de toutes les catégories de publics éligibles au parc social à l'ensemble des secteurs géographiques d'un territoire doit être assuré. C'est ainsi que depuis la loi Égalité et Citoyenneté, l'article L. 441-1 du CCH fixe deux objectifs dans les modalités d'attribution des logements sociaux, en vue d'assurer l'équilibre social dans les quartiers et l'égalité des chances des demandeurs :

- Réserver au moins 25 % des attributions suivies de baux signés hors quartier prioritaire de la politique de la ville (HQPV) aux ménages dont les ressources correspondent au premier quartile<sup>25</sup> des demandeurs, soit aux ménages ayant les revenus les plus modestes ;

---

<sup>22</sup> En contrepartie de leur participation au financement des opérations ou aux garanties d'emprunts accordées, les collectivités, comme d'autres personnes morales, disposent d'un droit de réservation, c'est-à-dire qu'elles peuvent proposer des candidats pour une attribution d'un logement social.

<sup>23</sup> 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. En Haute-Garonne, l'accord collectif définit un objectif inférieur au ratio théoriquement applicable de 42,5 %.

<sup>24</sup> Réalisée par la commission de médiation « droit au logement opposable » (DALO), PDALHPD au titre de l'article L. 441-1 du CCH, et les CIL du territoire défini.

<sup>25</sup> Groupe qui divise les demandeurs en quatre parts numériquement égales selon leurs ressources

- Réserver au moins 50 % des attributions en quartier prioritaire de la politique de la ville (QPV) aux ménages dont les ressources correspondent aux quartiles supérieurs.

### **3- Un dispositif de cotation d'application récente et inégale**

Initié par la loi ALUR, et rendu obligatoire par la loi ELAN<sup>26</sup> pour les EPCI dotés d'un PLH, le système de cotation des demandes de logement social constitue un outil d'aide à la décision. Il permet de classer les demandes par l'attribution de points. Le résultat de cette cotation n'a toutefois pas de portée contraignante pour la CALEOL.

Sur le territoire de la Grande agglomération toulousaine, seule Toulouse Métropole l'a mis en œuvre et intégré depuis le 1<sup>er</sup> janvier 2024<sup>27</sup> à la politique d'attribution des bailleurs. La grille de cotation est disponible sur son site et le demandeur a ainsi la possibilité de consulter en ligne la cotation de sa demande. Le Muretain Agglo expérimente son usage et le SICOVAL en examine la faisabilité. En l'absence d'un dispositif propre de cotation, c'est celui intégré dans le système national d'enregistrement de la demande (SNE<sup>28</sup>) qui s'applique par défaut.

Le système de cotation de Toulouse Métropole repose sur cinq catégories de critères<sup>29</sup> pris en compte dans la cotation globale. En cas de refus d'une proposition adaptée de logement, la notation est dégradée. À cet égard, les bailleurs sont confrontés à un taux de refus non négligeable des logements attribués. Il a par exemple été au cours de la période sous revue de l'ordre de 25 % aussi bien pour Toulouse Métropole Habitat que pour la SA Des Chalets. Les refus sont motivés par les caractéristiques du logement (taille ou étage), le quartier ou encore le prix. Au demeurant, la pénalisation introduite dans la cotation de Toulouse Métropole en cas de refus abusif, comme la généralisation de la visite préalable du logement, devraient faire diminuer le nombre de refus.

Simple outil d'aide à la décision, la cotation n'est pas obligatoirement suivie par la CALEOL. Ainsi, un demandeur ayant un nombre supérieur de points peut être classé après un autre demandeur en détenant pourtant un nombre inférieur. D'autres critères peuvent en effet impacter la décision de la commission, comme les caractéristiques du logement à attribuer ou l'équilibre social de la résidence. En outre, en l'absence d'homogénéité des cotations entre les EPCI, le risque existe qu'une même demande obtienne des notations différentes en fonction de la localisation des vœux émis, ce qui peut susciter le questionnement de l'utilisateur. Enfin, la fiabilité du dispositif de cotation suppose l'exactitude et la complétude du dossier du demandeur, ce qui n'est pas systématiquement le cas (cf. *supra*).

---

<sup>26</sup> Loi du 23 novembre 2018 portant évolution du logement, de l'aménagement et du numérique.

<sup>27</sup> La mise en œuvre a été reportée par la loi 3DS au 31 décembre 2023. Par ailleurs, le PPGDID a été révisé en ce sens quatre ans après son adoption pour intégrer ce système de cotation.

<sup>28</sup> Le système national d'enregistrement est la plateforme nationale de référence qui permet d'enregistrer, de gérer et de suivre les demandes de logement social.

<sup>29</sup> Ancienneté de la demande ; publics prioritaires prévus par le CCH ; autres publics prioritaires ; priorités locales de Toulouse Métropole et refus de proposition adaptée de logement.

## **B-Un accès au logement social plus difficile pour les publics prioritaires et les demandeurs sans emploi**

### **1- Des objectifs non atteints pour les publics prioritaires**

Entre 2021 et 2024, environ 2 460 logements ont été attribués chaque année aux publics prioritaires sur 9 300 entrées dans les lieux, soit 26 %. Les bilans réalisés chaque année par les services de l'État, à l'échelle départementale, révèlent que les objectifs de logement des ménages prioritaires n'ont jamais été atteints entre 2019 et 2023.

Au cours de la période, les résultats se sont plutôt globalement dégradés. Le territoire de Toulouse Métropole présente la situation la plus favorable.

Les contrôles effectués au niveau des bailleurs ont mis en avant des situations hétérogènes. Ainsi, les entrées dans les logements de la SA Des Chalets bénéficient principalement aux publics dits « non prioritaires »<sup>30</sup>, à hauteur de 75 %, que ce soit en QPV ou hors QPV. Les entrées en faveur des publics prioritaires n'ont représenté que 23,5 % des attributions totales de la SA Promologis. En revanche, les publics prioritaires ont bénéficié d'un tiers des attributions effectuées par Toulouse Métropole Habitat en 2019 et en 2023, et même de la moitié ou plus de 2020 à 2022.

En outre, si le délai moyen entre le dépôt du dossier et l'entrée dans les lieux est passé d'environ 13 mois à 16 mois de 2021 à 2024, les délais d'attente des publics prioritaires pour obtenir un logement ont été systématiquement supérieurs à la moyenne des attributaires et se sont rallongés de manière plus importante que pour l'ensemble des demandeurs.

---

<sup>30</sup> Non labellisés DALO et non prioritaires au sens du PDHALPD.

**Tableau n° 4 : Évolution du délai d'attente entre le dépôt du dossier et l'entrée dans les lieux**

	Délai moyen (jours)		Taux d'évolution 2021-2024	
	Ensemble	Prioritaires hors DALO	Ensemble	Prioritaires hors DALO
Studio	89	559	+17 %	+23 %
2 pièces	463	632	+9 %	+28 %
3 pièces	454	618	+5 %	+21 %
4 pièces	698	827	+20 %	+35 %
5 pièces	918	1 018	+23 %	+39 %

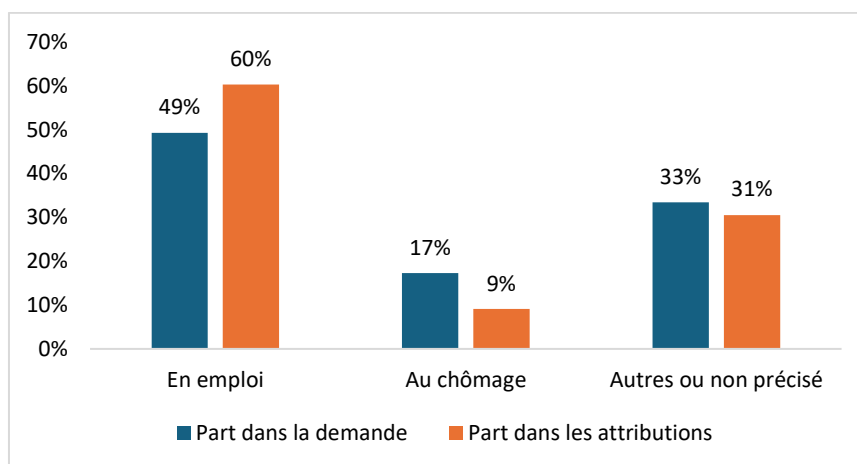
Source : CRC Occitanie, à partir des données d'Atlas Occitanie

Cette plus grande difficulté des publics prioritaires à accéder à un logement trouve son origine tant dans les conditions d'attribution que dans les caractéristiques de l'offre. La labellisation comme public prioritaire peut en effet intervenir plusieurs semaines ou plusieurs mois après la demande. Un demandeur qui ne fait pas l'objet d'un accompagnement par les services sociaux peut ainsi déposer une demande de logement social sans faire valoir son caractère prioritaire. En outre, en raison de la fragilité de leur situation économique et sociale, les publics prioritaires sont majoritairement logés dans des logements de type PLAI ou PLUS, aux loyers moins élevés. Or, comme vu précédemment, la production de ces types de logements sociaux a été insuffisante et la tension entre offre et demande plus importante sur ces produits qui connaissent des délais d'attente plus importants. Les caractéristiques du parc immobilier des bailleurs (implantation et type de logement) expliquent pour partie les constats relevés *supra*.

## **2- Des attributions privilégiant les demandeurs insérés dans le marché du travail**

Il ressort du rapprochement des bases de données qu'alors que les personnes sans emploi représentaient 17 % des demandeurs, leur part dans les attributions était près de deux fois inférieure. En revanche, les personnes en emploi étaient surreprésentées (49 % des demandeurs mais 60 % des attributaires).

### Graphique n° 7 : Profils des demandeurs et des attributaires sur le territoire de la Grande agglomération toulousaine



Source : CRC Occitanie, à partir des données d'Atlas Occitanie / Nota : les étudiants et apprentis ont été exclus de l'analyse, car bénéficiant de résidences qui leur sont dédiées.

Ce constat global a été observé auprès de l'ensemble des bailleurs contrôlés. Ainsi, les salariés du secteur privé représentent 55 % des attributaires de la SA Promologis alors qu'ils constituent 43 % des demandeurs. Du fait de son appartenance au groupe Action Logement, l'orientation majeure de la stratégie d'attribution de cette société est de faciliter l'accès au logement des travailleurs actifs du secteur privé, afin de favoriser l'emploi et la mobilité professionnelle.

Patrimoine SA Languedocienne considère, également, que le lien à l'emploi constitue un élément essentiel dans la politique de peuplement et d'équilibre de ses ensembles immobiliers. Ainsi un demandeur en situation d'activité dispose d'1,2 fois plus de chance d'obtenir un logement social qu'une personne sans emploi. Par voie de conséquence, alors que les ménages disposant de moins de 1 299 € de revenus mensuels constituent 35 % des demandeurs sur le territoire de la GAT, ils ne représentaient que 27 % des attributions en 2024.

Un constat similaire a été observé pour Toulouse Métropole Habitat, dont l'engagement en faveur du rééquilibrage social des résidences de son parc a conduit à des attributions en faveur de ménages aux revenus plus élevés. Ainsi, la structure des revenus des ménages qui se voient attribuer un logement en 2024 s'avère plus favorable que celle des demandeurs recensés sur le territoire de Toulouse Métropole, alors qu'elle était presque identique en 2019.

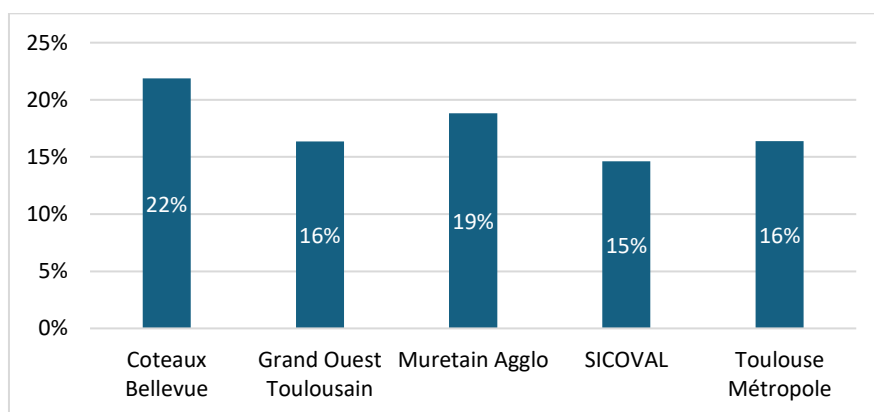
Enfin, s'agissant de la SA Des Chalets, ce sont principalement des candidats solvables, en lien avec l'emploi et disposant de revenus réguliers qui trouvent à se loger dans les meilleurs délais, 25 % des attributaires disposant de ressources mensuelles comprises entre 2 000 € et 2 999 € et 11 % entre 3 000 € et 3 999 €.

### 3- Une mixité sociale difficile à assurer

L'objectif de loger 25 % au moins des ménages les plus modestes hors des quartiers prioritaires n'a pas été atteint sur les territoires des cinq EPCI contrôlés. En revanche,

l'objectif minimal de 50 % de relogement en QPV des ménages des trois quartiles supérieurs de revenus a été atteint chaque année sur ceux de Toulouse Métropole et du Muretain Agglo.

**Graphique n° 8 : Respect de l'objectif des 25 % des attributions pour les ménages du premier quartile hors QPV sur la Grande agglomération toulousaine**



Source : CRC Occitanie, d'après la base des attributions du SPTA, hors étudiants et apprentis

Par ailleurs, l'objectif défini par l'accord collectif départemental d'attribuer au maximum 21,25 % de logements sociaux aux publics prioritaires dans les quartiers prioritaires de la ville (QPV) n'a été respecté qu'en 2023 au cours de la période analysée. Par exemple, sur le territoire de Toulouse Métropole, la part des publics prioritaires dans les entrées dans les lieux en QPV s'est élevée à 30 % en moyenne sur la période 2021-2024.

L'atteinte des objectifs de mixité sociale met en jeu plusieurs éléments : le caractère plus ou moins volontariste des politiques locales, les caractéristiques du parc social des différents quartiers et celles des demandeurs. Ainsi, l'ancienneté du parc social du Muretain Agglo dans les QPV lui permet d'offrir des logements avec des loyers peu élevés, plus accessibles aux ménages disposant de faibles ressources.

### - Conclusion intermédiaire -

Des critères légaux et réglementaires encadrent le fonctionnement de la commission d'attribution des logements. Un système de cotation des demandes, uniquement mis en œuvre à ce stade par Toulouse métropole, permet de les classer selon des éléments objectifs mais il ne constitue qu'un outil d'aide à la décision, sans caractère prescriptif. Il est également prévu un accès privilégié au logement social pour des situations considérées comme prioritaires qui se sont multipliées dans le temps. En l'absence de hiérarchisation entre elles, c'est la portée même de priorité qui s'en trouve affectée.

Ainsi, en dépit des dispositifs mis en œuvre à destination des publics les plus fragiles, les publics prioritaires n'ont bénéficié que de 26 % des attributions, proportion sensiblement inférieure à l'objectif départemental. Les délais d'attribution les concernant se sont par ailleurs dégradés. Alors que les personnes sans emploi ont représenté 17 % des demandeurs, leur part dans les attributions a été près de deux fois inférieure. Les objectifs d'une plus forte mixité sociale n'ont globalement pas été atteints.

### III. LES LIMITES À UNE MISE EN ŒUVRE PLUS EFFICIENTE DE LA POLITIQUE DU LOGEMENT SOCIAL AU PLAN LOCAL

Les EPCI ne disposent pas de tous les leviers pour mettre en œuvre la politique du logement social qu'ils ont définie, du fait du rôle encore important des communes. Sa réalisation relève également des bailleurs sociaux dont la situation financière s'est dégradée au cours de la période.

#### A- La faiblesse des leviers dont disposent les EPCI pour orienter l'offre de logement sociaux

##### 1- L'impact limité des subventions attribuées

Le fait que les objectifs des PLH ne soient que partiellement atteints peut s'expliquer par la faiblesse des instruments dont disposent les EPCI. Leurs documents de planification ne sont pas juridiquement opposables aux bailleurs sociaux.

Dès lors, Toulouse Métropole a eu recours à une démarche de contractualisation, se concrétisant par la signature de neuf contrats d'engagement avec les principaux bailleurs de son territoire pour la période 2021-2026. À vocation incitative, ces contrats instaurent un cadre de discussion entre les acteurs. Leur suivi est assuré par une instance *ad hoc*. La chambre a considéré que les autres EPCI pourraient engager la même démarche qui mériterait également d'être approfondie, par la déclinaison par bailleur des objectifs de production des PLH, de manière à renforcer le caractère opérationnel des documents de programmation et d'orientation.

Par le moyen des subventions allouées aux bailleurs sociaux, les acteurs publics peuvent les inciter financièrement à produire des logements sociaux. Elles revêtent deux formes : les aides à la pierre sur fonds d'État<sup>31</sup> délivrées par le FNAP<sup>32</sup>, qui peuvent être déléguées aux collectivités et EPCI qui en font la demande, et complétées le cas échéant par leurs fonds propres. Sur le territoire du SCOT, Toulouse Métropole, le SICOVAL et le Muretain Agglo sont les trois EPCI délégataires des aides à la pierre<sup>33</sup>, au côté du département de la Haute-Garonne. Toutefois, les collectivités et EPCI n'ont pas la possibilité de moduler leurs règles d'attribution, définies pour l'ensemble du territoire national ou régional. Les aides sur fonds d'État ont représenté près de 52 M€ au cours de la période, soit 54 % de l'enveloppe globale des aides publiques allouées sur le département.

---

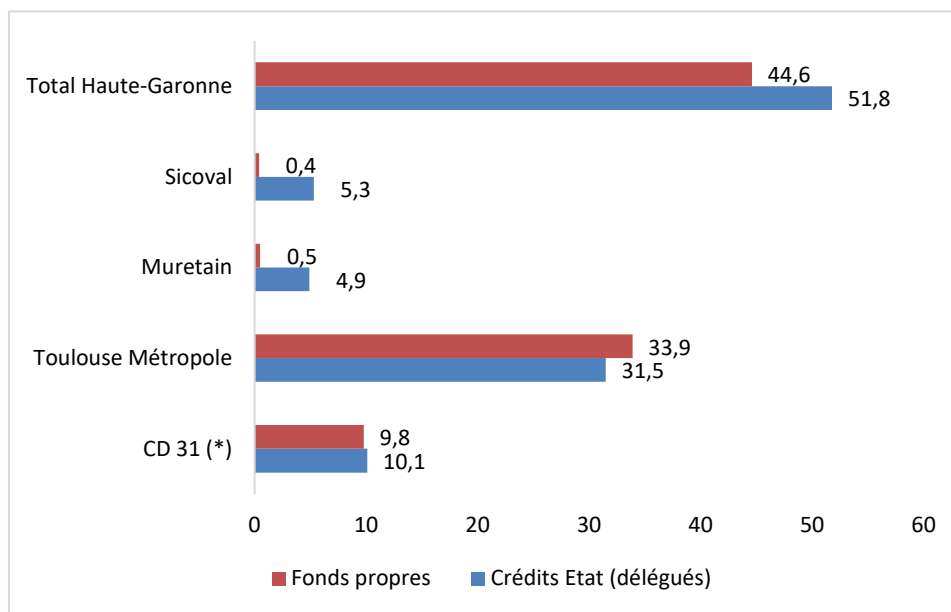
<sup>31</sup> En application de l'article L. 301-5-1 du CCH.

<sup>32</sup> Le financement du logement social relève du Fonds national des aides à la pierre (FNAP). Les aides à la pierre concernent la production, la réhabilitation et la démolition des logements sociaux ainsi que la création de places d'hébergement, mais également l'amélioration de l'habitat privé.

<sup>33</sup> Celles-ci sont prises en charge, sur le territoire du Grand Ouest toulousain et des Coteaux de Bellevue par le département de la Haute-Garonne.

Ils peuvent en revanche les compléter par leurs propres dispositifs d'aides directes ou indirectes<sup>34</sup> qui ont représenté près de 45 M€ et leur permettent de bénéficier, en contrepartie, de droits de réservation de logements. Toulouse Métropole est l'EPCI qui accorde les subventions les plus importantes<sup>35</sup>.

**Graphique n° 9 : Montants engagés sur fonds d'État et par les collectivités locales au titre des aides à la pierre de 2019 à 2024 (en M€)**



(\*) 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

Il n'en demeure pas moins que l'ensemble des concours publics pèsent d'un poids relativement faible dans le financement des logements locatifs sociaux produits par les bailleurs sociaux sur le territoire de la Grande agglomération toulousaine : entre 3 % et 12 % selon les années et les bailleurs contrôlés au cours de la période 2019-2024. Les aides versées par les EPCI ne peuvent de ce fait être considérées comme déterminantes pour dynamiser et orienter la production. Ce constat a conduit récemment Toulouse Métropole à réviser à la hausse le volume de son enveloppe d'intervention.

<sup>34</sup> Les principales aides indirectes sont constituées par les garanties d'emprunt apportées aux organismes, l'exonération de taxe foncière sur le bâti pour la part non compensée par l'État, la cession de terrains à un prix inférieur à leur valeur, l'apport et/ou la viabilisation de terrains, la mise à disposition de patrimoine, ou encore l'octroi de baux emphytéotiques aux bailleurs sociaux.

<sup>35</sup> 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 et à 25 000 € pour les très grands logements (T5 et plus) en PLAI. Le SICOVAL accorde des aides aux logements PLAI, s'élevant à 2 000 € par logement en VEFA ou 3 500 € par logement en maîtrise d'ouvrage directe. Muretain Agglo soutient la production depuis 2022 des PLAI, à hauteur de 1 000 € par logement pour les communes soumises à la loi SRU ou en centre-bourg et de 400 € pour les autres.

## 2- Une faible maîtrise foncière

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 dans le diffus, sur du foncier privé, et a peu été intégrée dans des zones d'aménagement concertée (ZAC)<sup>36</sup>. Sur la période contrôlée, les opérations en VEFA<sup>37</sup>, réalisées par l'acquisition de logements auprès de promoteurs privés, ont constitué la majorité des opérations de production de logement social (54 % des constructions). Un bailleur social contrôlé a déploré l'absence de stratégie foncière de la part des EPCI et la faiblesse des moyens des établissements publics fonciers<sup>38</sup>. Placés en situation de concurrence avec les promoteurs privés pour accéder à des terrains constructibles, les bailleurs sociaux ont constaté globalement le surenchérissement des prix du foncier. Ainsi, Toulouse Métropole Habitat a vu la charge foncière progresser de 21 k€ par logement entre 2019 et 2024.

Conscient de son retard, Toulouse Métropole a élaboré à partir de 2018 une « stratégie foncière habitat » visant à maintenir un objectif de production d'au moins 50 % en maîtrise d'ouvrage directe. Un « fonds de concours SRU » a été mis en place pour subventionner les bailleurs dans leurs acquisitions foncières et a bénéficié d'une enveloppe de 8 M€. Le Muretain Agglo a engagé une étude de gisement foncier en 2019 qui a permis la construction de 4 200 logements (privés et sociaux).

Les stratégies foncières des EPCI pourraient s'appuyer sur une mobilisation plus importante des deux établissements publics fonciers (EPF) présents sur le territoire qui ont indiqué à la chambre consacrer désormais une part significative de leurs interventions<sup>39</sup> à la constitution de réserves foncières afin de donner aux bailleurs sociaux l'accès à un foncier décoté par rapport au prix du marché.

## 3- Le rôle encore central des communes

### Des compétences structurantes en matière d'urbanisme

Bien que les PLH présentent des objectifs de production de logements sociaux territorialisés par commune, en particulier concernant celles pour lesquelles la demande est la plus forte et celles ne respectant pas le seuil de 20 % prévu par la loi SRU, le législateur n'a prévu aucune disposition pour permettre aux EPCI de garantir le respect de ces objectifs par les communes concernées. Néanmoins, la métropole et les deux

---

<sup>36</sup> Sur Toulouse Métropole par exemple, seuls 26 % des logements locatifs sociaux familiaux livrés en 2021 l'ont été en ZAC.

<sup>37</sup> 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.

<sup>38</sup> L'article L. 324-1 du code de l'urbanisme indique que « *les établissements publics fonciers locaux (...) mettent en place des stratégies foncières afin de mobiliser du foncier (...) qui contribuent à la réalisation de logements, notamment de logements sociaux, en tenant compte des priorités définies par les programmes locaux de l'habitat.* ».

<sup>39</sup> L'objectif de l'EPF d'Occitanie est de consacrer 70 % de ses interventions à l'axe de son plan pluriannuel d'investissement relatif au développement d'une offre foncière pour le logement. Les interventions relatives à l'habitat et au logement social représentent 46 % des interventions totales de l'EPFL du Grand Toulouse.

communautés d'agglomération contrôlées disposent de tableaux de suivi des taux de réalisation des objectifs de production par commune.

L'intégration communautaire en matière d'urbanisme est un élément facilitant l'exercice de la compétence habitat par les EPCI. L'élaboration du plan local d'urbanisme au niveau intercommunal (PLUi) permet, en effet, une articulation plus aisée avec les objectifs du PLH. Or les communes de la Grande agglomération toulousaine ont conservé jusqu'à présent la compétence d'élaboration des PLU<sup>40</sup>. Alors que cette compétence est assumée de droit par les métropoles, l'annulation du PLUi-H<sup>41</sup> de Toulouse Métropole par le tribunal administratif en 2021 a rétabli les PLU et plans d'occupation des sols communaux. Une nouvelle version du PLUi-H est en cours d'élaboration, son approbation finale étant prévue par le conseil métropolitain le 18 décembre 2025. Par ailleurs, si le conseil communautaire du Grand Ouest toulousain s'est prononcé favorablement pour se doter de la compétence PLUi, les conseils communautaires du SICOVAL et du Muretain Agglo s'y sont, en revanche, opposés.

L'articulation des PLH avec les PLU est indispensable à l'effectivité des premiers. Les EPCI qui n'ont pas bénéficié du transfert de la compétence PLU gagneraient à renforcer le dialogue avec les communes sur la prise en compte concrète des objectifs de production du PLH. Ils pourraient contractualiser avec chaque commune membre sur un objectif de production et sur les moyens à mettre en œuvre pour l'atteindre.

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.

À cet égard, 31 % des communes, qui ont répondu à la consultation réalisée par la chambre, indiquent ne pas avoir inscrit dans leur PLU des dispositions visant à encourager le développement de l'offre de logement social. Seules 16 % ont mis en place une procédure spécifique d'instruction visant à accélérer les permis de construire de logement social et 38 % d'autres actions (constitution de réserves foncières, ou autres) de nature à soutenir la production de logement social. Plusieurs élus communaux ont également indiqué que la suppression de la taxe d'habitation n'incitait pas les communes à accueillir du logement social, l'installation de nouveaux habitants accroissant les besoins en termes de services et/ou d'équipements.

En définitive, la mise en place de contrats triennaux entre l'État et la commune dans le cadre de l'article 55 de la loi SRU est le seul levier prévu par le législateur pour contraindre les communes déficitaires à l'implantation de logements sociaux sur leur territoire. Les

---

<sup>40</sup> Le Plan Local d'Urbanisme (PLU) est un document d'urbanisme qui, à l'échelle du groupement de communes ou de la commune, traduit un projet global d'aménagement et d'urbanisme et fixe en conséquence les règles d'aménagement et d'utilisation des sols. Les PLU doivent être compatibles avec le PLH, et les EPCI sont consultés formellement dans leur processus d'élaboration, au titre de personne publique associée.

<sup>41</sup> Plan local d'urbanisme intercommunal intégrant le programme local de l'habitat.

contrats de mixité sociale, introduits par la loi dite 3DS, permettant de fixer des objectifs de rattrapage progressifs et adaptés, vont permettre d'associer les EPCI<sup>42</sup>.

### **Les interventions des communes dans les attributions de logements sociaux**

Bien qu'ils soient désormais compétents en matière d'attribution des logements sociaux, les EPCI de la Grande agglomération toulousaine continuent d'impliquer fortement le niveau communal dans l'exercice des prérogatives de peuplement. Cette volonté se traduit notamment dans les modalités de gestion des contingents de réservation. Toulouse Métropole et le Muretain Agglo ont ainsi choisi de déléguer la gestion de leur contingent aux communes, afin de leur permettre de sélectionner les dossiers proposés aux commissions d'attribution. Le SICOVAL de son côté ne dispose pas d'un contingent de réservation, dans la mesure où l'octroi des garanties d'emprunt reste au niveau communal. Si l'intervention des communes dans le processus d'attribution présente une certaine cohérence au regard des compétences sociales qu'elles sont susceptibles d'assumer, notamment à l'égard des publics les plus fragiles, la chambre souligne néanmoins l'intérêt d'une définition de la politique d'attribution et d'une gestion de cette dernière au niveau intercommunal, afin de promouvoir une stratégie globale sur le territoire et de dépasser la préférence communale dans l'octroi des logements.

### **B-Des bailleurs sociaux qui poursuivent leurs stratégies propres dans un contexte financier tendu**

La chambre a constaté que les EPCI peinent à s'imposer dans le dialogue avec les bailleurs sociaux, dont la relation s'est historiquement construite avec l'État et les communes. Si la programmation annuelle des aides à la pierre et l'octroi des garanties d'emprunt<sup>43</sup> sont l'occasion d'échanges avec les bailleurs afin d'orienter la production de leurs logements sociaux, ces derniers tendent en fait à privilégier leurs stratégies propres, guidées principalement par leurs capacités financières.

#### **1- Une dégradation de la situation financière des bailleurs sociaux qui pénalise la production de logements sociaux**

Au cours de la période, les bailleurs sociaux ont connu une dégradation de leur situation financière, ainsi qu'en témoigne l'analyse des comptes consolidés des quatre principaux bailleurs de la Grande agglomération toulousaine. Le résultat net consolidé est en retrait

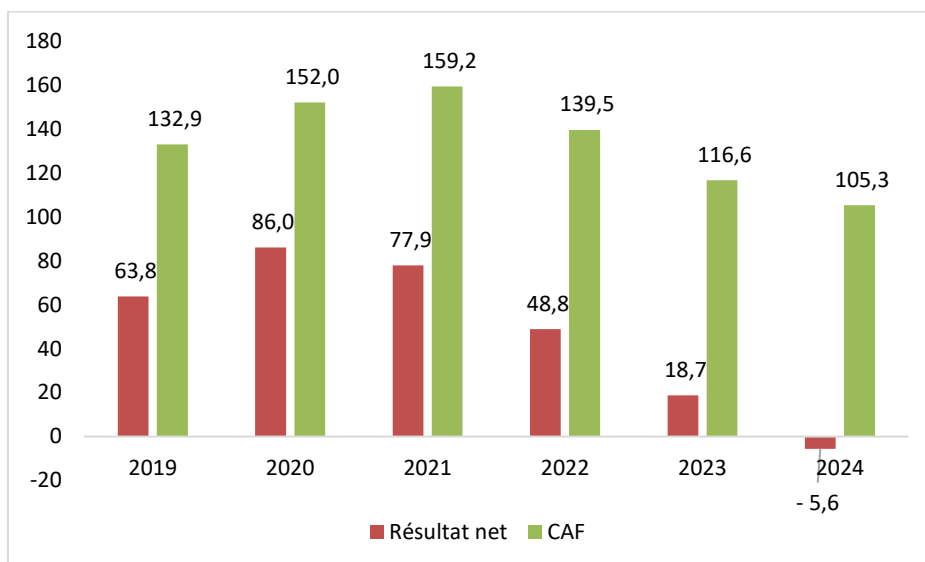
---

<sup>42</sup> À titre d'illustration, un tel contrat a été signé en décembre 2023 entre la préfecture, le Grand ouest toulousain et la commune de La Salvétat-Saint-Gilles, fixant 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.

<sup>43</sup> Les garanties d'emprunts permettent aux bailleurs sociaux d'obtenir des financements à long terme à des taux préférentiels, notamment auprès de la Caisse des dépôts et consignations. Elles sont accordées à hauteur de 100 % par Toulouse Métropole, 50 % par Muretain Agglo et 50 % par ses communes membres, tandis que le SICOVAL n'a pas souhaité se substituer aux communes qui en assurent l'intégralité.

de 109 % (de 63,8 M€ en 2019 à -5,6 M€ en 2024). Leur capacité d'autofinancement (CAF)<sup>44</sup> a diminué de 21 %.

**Graphique n° 10 : Évolution du résultat net et de la capacité d'autofinancement consolidés des quatre principaux bailleurs de la GAT, en M€**



Source : CRC Occitanie à partir des comptes sociaux de la SA Des Chalets, Patrimoine SA Languedocienne, la SA Promologis et Toulouse Métropole Habitat

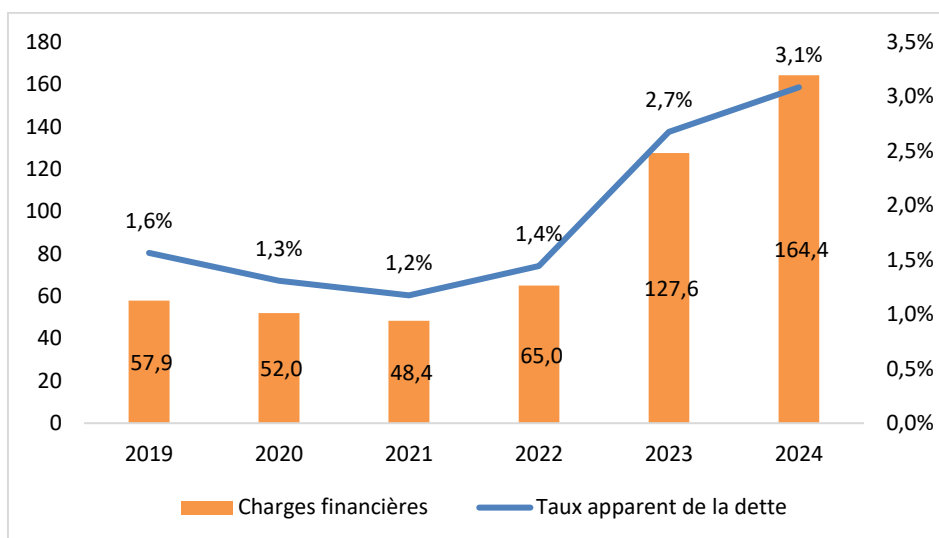
En conséquence, les bailleurs ont été conduits à emprunter pour réaliser leurs programmes de construction et d'acquisition de logements sociaux, à hauteur de 70 % à 80 % des besoins de financement. Dès lors, l'endettement consolidé atteint 5,3 Mds € en 2024 contre 3,7 Mds en 2019. Pour les quatre bailleurs, les annuités d'emprunts représentent plus de 50 % des loyers et pour deux d'entre eux, elles tangentent le seuil prudentiel de 65 %.

En outre, 80 % de l'encours de la dette bancaire des bailleurs sociaux est indexé sur le taux du Livret A, qui est passé progressivement de 0,50 % en février 2020 à 3 % en février 2023<sup>45</sup>, en lien avec la forte inflation observée. Cette évolution a généré une augmentation de 184 % des charges financières des quatre bailleurs sociaux entre 2019 et 2024. Ainsi, le taux d'intérêt apparent de la dette des quatre bailleurs s'établissait à 3,1 % en 2024 contre 1,6 % en 2019.

<sup>44</sup> La CAF constitue l'ensemble des ressources internes générées par les bailleurs dans le cadre de leur activité, leur permettant d'assurer le financement de leurs investissements et le remboursement de leurs dettes.

<sup>45</sup> Niveau sur lequel il est resté jusqu'en février 2025, date à laquelle il a été fixé à 2,40 %.

**Graphique n° 11 : Évolution des charges financières consolidées des quatre principaux bailleurs de la GAT (en M€) et du taux d'intérêt de leur dette consolidée**



Source : CRC Occitanie à partir des comptes sociaux de la SA Des Chalets, Patrimoine SA Languedocienne, la SA Promologis et Toulouse Métropole Habitat

Si la réduction du loyer de solidarité<sup>46</sup> mise en œuvre en 2018 a également contribué à la dégradation des comptes des bailleurs sociaux, en amputant les loyers perçus à hauteur de 4,5 % en moyenne chaque année<sup>47</sup>, les acteurs du logement social ont aussi été confrontés à une hausse des coûts de production, à laquelle a contribué le renchérissement du foncier (cf. *supra*). L'index BT01<sup>48</sup>, 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 et de la hausse du prix de l'énergie. Cette évolution affecte aussi bien le coût des chantiers conduits par les bailleurs que les achats en VEFA auprès des promoteurs. Le coût de revient d'un logement social de la SA Promologis a ainsi augmenté de 17 % de 2019 à 2024 et celui observé par Toulouse Métropole Habitat de 44 %.

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 entre 2020 et 2023. La nécessaire recherche de l'équilibre financier a également conduit les bailleurs sociaux à s'orienter vers des programmes de logements intermédiaires offrant une meilleure rentabilité économique et à privilégier des locataires insérés dans le monde du travail, dont la solvabilité est davantage garantie que celle des publics éloignés de l'emploi (cf. *supra*).

<sup>46</sup> Mise en place par l'article 126 de la loi de finances pour 2018, la réduction de loyer de solidarité 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. Elle s'est traduite par une ponction des ressources des organismes de logement social de 1,3 Md € au plan national en année pleine.

<sup>47</sup> En net, après prise en compte des réductions de cotisation à la caisse de garantie du logement locatif social.

<sup>48</sup> L'index BT01 est un indice mensuel publié par l'INSEE, qui mesure l'évolution du coût de la construction de bâtiments neufs (hors travaux publics) en France.

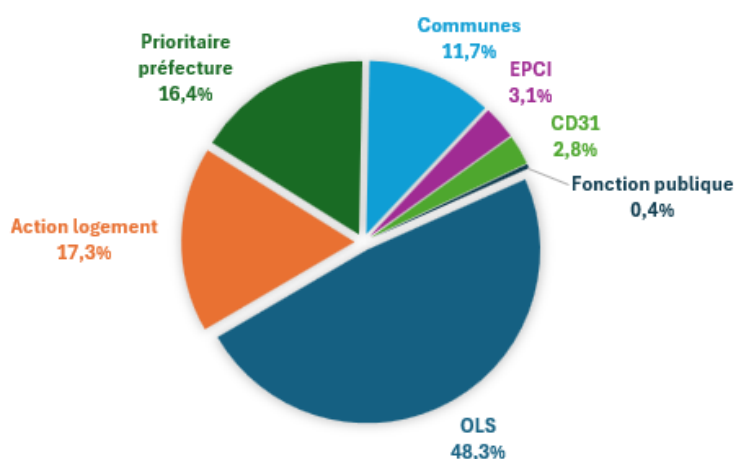
## 2- Des bailleurs qui restent décisionnaires dans le processus d'attribution

### La part importante des bailleurs sociaux dans les attributions

L'État, le département, les communes et leurs groupements, ainsi qu'Action Logement – collecteur de l'effort de participation des employeurs – bénéficient de droits de réservation des logements sociaux<sup>49</sup>, en contrepartie des contributions apportées à leur financement (versement de subventions, octroi de garanties d'emprunts, ou apport d'un terrain).

En dépit de cette diversité de réservataires, les bailleurs maîtrisent près de la moitié (48,3 %) des attributions effectuées sur le territoire de la Grande agglomération toulousaine. En outre, le préfet de Haute-Garonne a fait le choix de déléguer aux bailleurs son contingent (essentiellement des dossiers de recours DALO).

Graphique n° 12 : Ventilation des attributions par contingent sur le territoire de la Grande agglomération toulousaine



Source : CRC Occitanie, d'après la base des attributions du SPTA

Nota : ce tableau ne tient pas compte des attributions ne contenant pas d'information sur le contingent. Elles représentent environ 11 % des attributions.

Depuis le 1<sup>er</sup> janvier 2024, la gestion des attributions a évolué d'une gestion en stock, qui consiste à identifier, avant la livraison d'un programme, des logements qui sont mis à la disposition du réservataire afin qu'il puisse proposer des candidats, à une gestion en flux<sup>50</sup>, dans laquelle l'ensemble du patrimoine locatif du bailleur est accessible à tous les réservataires. Ces derniers se voient ainsi proposer chaque année, conformément aux conventions de réservations signées, un volume de logements à attribuer, correspondant à une partie des logements libérés sur le patrimoine du bailleur. Cette nouvelle modalité de gestion des contingents de réservation permet une plus grande souplesse dans les attributions et une meilleure coordination des contingents des différents acteurs. Elle renforce dans le même temps le rôle des bailleurs, qui pilotent désormais les quotas de

<sup>49</sup> Articles R.441-5 et R.441-5-2 du code de la construction et de l'habitation.

<sup>50</sup> Loi du 23 novembre 2018 portant évolution du logement, de l'aménagement et du numérique.

chacun des réservataires en fonction des caractéristiques des logements libérés. Elle implique donc pour eux de renforcer leur capacité à rendre compte dans le temps aux différents organismes réservataires de l'état d'occupation de leurs stocks de logements réservés.

### **Une intervention des chargés de clientèle dans la pré-sélection des candidats à mieux encadrer**

Bien qu'encadrées par la réglementation, les politiques d'attribution des bailleurs s'inscrivent aussi dans des stratégies qui leur sont propres. Ainsi, la charte d'attribution de la SA Promologis met la priorité sur l'ancienneté de la demande et sur les personnes ayant un emploi. Celle adoptée par le conseil d'administration de Patrimoine SA Languedocienne présente deux critères d'attributions prévalents sur les autres, le caractère d'urgence du relogement et les conditions de vie du ménage ou de la famille rendant indispensable son relogement. Toulouse Métropole Habitat a de son côté fait de l'indice de fragilité sociale défini pour chacune de ses résidences, un critère déterminant de sa politique d'attribution.

Par ailleurs, si le choix de l'attributaire revient bien, *in fine*, à la CALEOL, la sélection de trois candidatures pour un logement, au sein du « vivier » des demandeurs de Haute-Garonne, résulte de l'intervention des chargés de clientèles des différents bailleurs. La pluralité des objectifs à prendre en compte pour le choix des dossiers et le nombre élevé de demandeurs leur laissent au final une marge d'appréciation relativement importante. L'attribution des logements doit en effet combiner plusieurs objectifs difficilement conciliables entre eux, tels que la transparence, l'équité, la non-discrimination, la prise en compte des contingents de réservataires, et le logement des publics les plus précaires, mais également le maintien d'un équilibre dans l'occupation sociale du parc, à l'échelle de l'immeuble ou du quartier. Le processus de sélection au sein de la base des demandeurs, qui constitue une étape clé du processus d'attribution, reste ainsi un travail « invisible », non traçable, et reposant entièrement sur les chargés de clientèle des bailleurs sociaux.

Or, leurs appréciations, centrales dans la mission de prospection et de sélection, sont susceptibles de créer des biais de sélection importants. Le mode d'interrogation des demandes en attente dans la base (nature des filtres utilisés, ordre chronologique retenu), et la possibilité d'éventuels liens d'intérêts sont autant de risques inhérents au processus d'attribution, qui pourraient entraîner une rupture d'égalité entre les demandeurs. Certains bailleurs ont engagé plusieurs démarches internes visant à garantir la conformité à la réglementation en matière d'attribution mais aussi à s'assurer du respect de règles déontologiques. La chambre invite l'ensemble des bailleurs à faire signer une charte de déontologie aux chargés de clientèle afin de formaliser leurs engagements pour prévenir ces risques.

### - Conclusion intermédiaire -

Bien que compétents en matière de logement, les EPCI disposent de leviers limités pour atteindre les objectifs quantitatifs et qualitatifs déclinés dans leurs documents de planification qui ne sont pas juridiquement opposables aux communes et aux bailleurs sociaux. Les aides qu'ils allouent à la production sont certes incitatives mais représentent une part relativement faible du financement des logements sociaux. Le territoire étudié est en outre handicapé par une insuffisante maîtrise foncière publique.

Les communes jouent encore un rôle important tant en ce qui concerne la production que les attributions de logements sociaux. Elles disposent de compétences propres en matière d'urbanisme et ce sont elles qui assurent la délivrance des permis de construire. Or les communes de la Grande agglomération toulousaine ayant prévu des dispositions dans leurs documents d'urbanisme en soutien à la production de logement social ont été minoritaires. Les EPCI leur ont par ailleurs délégué la gestion de leur contingent réservataire, leur permettant d'influer dans la sélection des locataires.

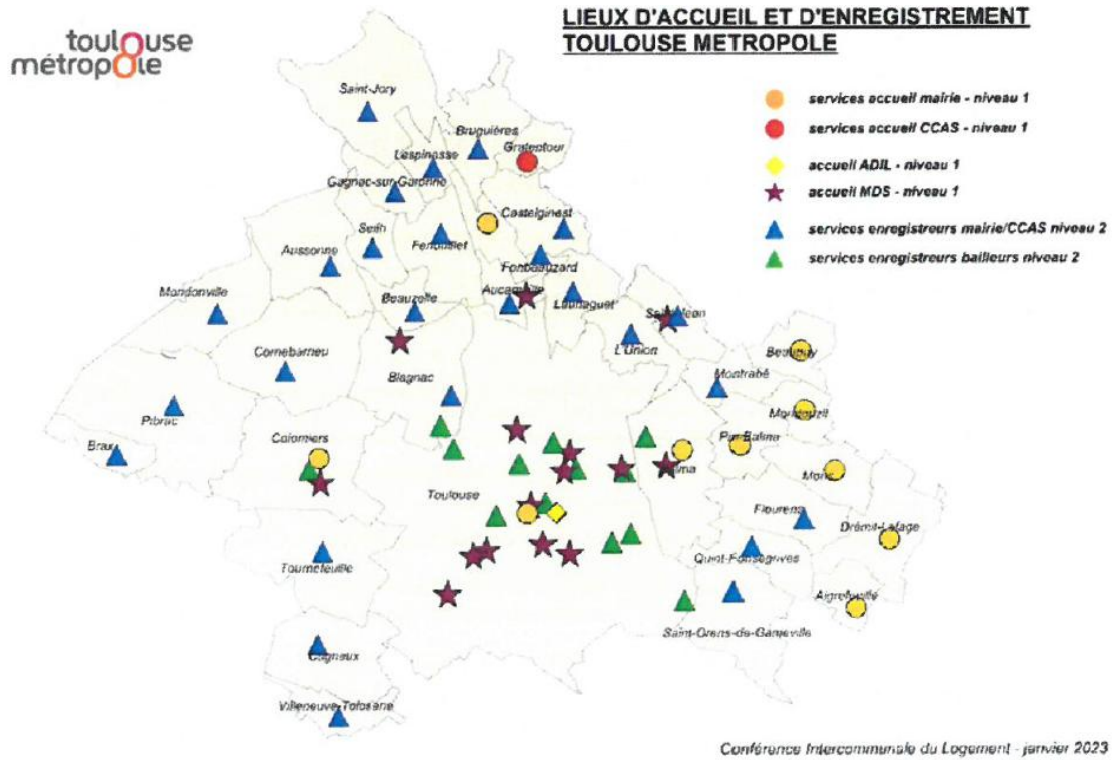
Les bailleurs sociaux sont des acteurs centraux à la fois dans la construction des logements mais aussi dans les modalités d'attribution. La nette détérioration de leur situation financière, principalement sous l'impact de la hausse des coûts du foncier et de la construction ainsi que de la progression des taux du Livret A, a fortement orienté leurs choix de production et d'attribution, conduisant certains d'entre eux à privilégier en fin de période la livraison de logements intermédiaires destinés aux classes moyennes. Les opérations réalisées en vente en l'état futur d'achèvement par des promoteurs privés ont supplanté celles réalisées en maîtrise d'ouvrage directe. Représentant près de la moitié des attributions effectuées, les bailleurs ont pu fortement peser dans le choix des publics logés dans leur parc. En tant qu'opérateurs économiques cherchant assurer un équilibre financier et social au sein de leurs résidences, leurs choix se sont orientés plus favorablement vers les demandeurs solvables. Ils devraient par ailleurs mieux encadrer les responsabilités de leurs équipes internes en charge de la pré-sélection des candidatures présentées en commission d'attribution afin de prévenir tout risque d'appréciation subjective.

# ANNEXES

Annexe 1 : Lieux d'accueil et d'enregistrement des demandes de logements sociaux sur le territoire de Toulouse Métropole .....	44
Annexe 2 : Lois relatives aux logements sociaux .....	45
Annexe 3 : Glossaire.....	46

## Annexe 1 : Lieux d'accueil et d'enregistrement des demandes de logements sociaux sur le territoire de Toulouse Métropole

Carte n° 1 : Lieux d'accueil et d'enregistrement sur le territoire de Toulouse Métropole



Source : PPGDID – Révision n°1 – février 2023

## Annexe 2 : Lois relatives aux logements sociaux

Tableau n° 5 : Cadre législatif applicable à l'attribution des logements sociaux

Texte législatif	Apport
1990 : Loi visant à la mise en œuvre du droit au logement (Besson)	Instaure un <b>droit au logement</b> pour les personnes les plus démunies
1998 : Loi d'orientation relative à la lutte contre les exclusions	Création du <b>numéro unique départemental</b> pour le dépôt des demandes de logement social  Création du <b>plan départemental d'action pour le logement des personnes défavorisées (PDALPD)</b>
2007 : Loi instituant le droit au logement opposable et portant diverses mesures en faveur de la cohésion sociale	Institue un <b>droit au logement opposable (Dalo)</b>
2009 : Loi de mobilisation pour le logement et la lutte contre l'exclusion (MOLLE)	Création du <b>système national d'enregistrement (SNE)</b> de la demande de logement social
2014 : Loi pour l'accès au logement et un urbanisme rénové (ALUR)	Création des <b>conférences intercommunales du logement (CIL)</b> qui élaborent les orientations de la politique intercommunale en matière d'attributions Création des <b>conventions intercommunales d'attribution (CIA)</b> qui déclinent ces orientations pour chacun des acteurs concernés Création du <b>plan partenarial de gestion de la demande de logement social et d'information des demandeurs (PPGDID)</b>  Création du <b>portail grand public (PGP)</b> du système national d'enregistrement (SNE)  Création du <b>plan départemental pour le logement et l'hébergement des personnes défavorisées (PDALHPD)</b>
2017 : Loi relative à l'égalité et à la citoyenneté (LEC)	Rend obligatoire la création des conférences intercommunales du logement (CIL) et des CIA sur les territoires concernés par la réforme des attributions  Nationalisation du numéro unique de demande de logement social (non mis en œuvre)  Fixe des <b>quotas d'attributions en QPV et hors QPV</b> pour favoriser la mixité sociale  Fixe des <b>obligations de relogement des publics prioritaires</b> aux collectivités et bailleurs sociaux
2018 : Loi portant évolution du logement, de l'aménagement et du numérique (ELAN)	Rend obligatoire un <b>système de gestion en flux des contingents</b> de réservation  Rend obligatoire un <b>système de cotation des demandes</b> de logement social pour les EPCI concernés par la réforme, via le PPGDID
2022 : Loi relative à la différenciation, la décentralisation, la déconcentration (« 3DS »)	Reporte au 24 novembre 2023 la date butoir pour la conversion en flux des conventions de réservation. Reporte au 31 décembre 2023 la date butoir pour la mise en place de la cotation

Source : CRC Occitanie

### Annexe 3 : Glossaire

**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

**CIA** : convention intercommunale d'attribution, déclinaison opérationnelle des orientations adoptées par la conférence intercommunale du logement

**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

**CUS** : convention d'utilité sociale, contrat entre un bailleur social et l'État qui fixe les engagements de l'organisme en matière de gestion, d'attribution des logements et de politique sociale

**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

**EPF** : établissement public foncier, organisme public dont la mission principale est d'acquérir et gérer des terrains afin de constituer des réserves foncières pour des projets d'aménagement urbain, de construction de logements sociaux et de développement d'équipements publics

**ESH** : entreprise sociale de l'habitat, société anonyme investie d'une mission d'intérêt général, qui construit, gère et attribue des logements sociaux

**FNAP** : fonds national des aides à la pierre, établissement public chargé de participer au financement des opérations de développement, d'amélioration et de démolition du parc de logement locatifs sociaux

**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

**OAP** : orientation d'aménagement et de programmation, composante obligatoire du plan local d'urbanisme (PLU) qui exprime de façon qualitative les ambitions et la stratégie en matière d'aménagement du territoire

**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

**PDALPHPD** : 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

**SLS** : supplément de loyer de solidarité, dispositif de majoration de loyer appliquée aux locataires de logements sociaux dont les revenus dépassent les plafonds réglementaires

**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.



---

Chambre régionale des comptes Occitanie

500, avenue des États du Languedoc

CS 70755

34064 MONTPELLIER CEDEX 2

[occitanie@crtc.ccomptes.fr](mailto:occitanie@crtc.ccomptes.fr)

---