



## RAPPORT D'OBSERVATIONS DEFINITIVES

# COMMUNE DU PERREUX-SUR-MARNE

(94)

Politiques communales du logement social comparées  
au sein de l'établissement public territorial  
Paris Est Marne&Bois

Exercices 2014 et suivants

Observations  
délibérées le 18 juillet 2023



## TABLE DES MATIÈRES

<b>SYNTHESE</b> .....	<b>2</b>
<b>PROCEDURE</b> .....	<b>4</b>
<b>OBSERVATIONS</b> .....	<b>5</b>
<b>1 UNE ETUDE COMPARATIVE POUR ÉVALUER LA MISE EN APPLICATION LOCALE DE LA LOI SRU</b> .....	<b>5</b>
1.1 Le choix d'un territoire d'étude contrasté.....	6
1.2 Le Perreux dans la dynamique du Grand Paris Express .....	9
<b>2 UNE COMMUNE CARENCEE QUI A PERDU LE DROIT DE DELIVRER LES PERMIS DE CONSTRUIRE</b> .....	<b>9</b>
2.1 Un taux de logements sociaux 12 points de dessous de l'objectif.....	9
2.1.1 Un objectif irréaliste dès 2002.....	10
2.1.2 Un plan local de l'habitat rejeté par le comité régional de l'habitat et de l'hébergement .....	11
2.1.3 Des objectifs triennaux sous-estimés.....	12
2.2 Des objectifs qualitatifs en passe d'être atteints .....	14
2.3 Une commune « carencée » sur les six dernières années.....	15
2.3.1 Le Perreux n'instruit plus les permis de construire .....	15
2.3.2 Des sanctions à la portée limitée .....	18
2.4 Un objectif devenu inatteignable en 2025 au Perreux-sur-Marne .....	19
2.5 Deux voisines qui ne se ressemblent pas .....	19
<b>3 L'ABSENCE DE MIXITE SOCIALE SUR LE TERRITOIRE</b> .....	<b>21</b>
3.1 Des écarts de loyers significatifs .....	21
3.2 Les attributions de logements sociaux, déterminant essentiel de la mixité sociale .....	23
3.2.1 Le rôle de l'EPT dans les attributions .....	24
3.2.2 La timide mise en application de la loi égalité et citoyenneté.....	25
3.3 L'absence de mixité sociale .....	28
<b>4 UNE REPOSE INCOMPLETE AU BESOIN DE LOGEMENTS SOCIAUX</b> .....	<b>32</b>
4.1 Un faible taux de rotation dans le parc social.....	32
4.2 Un besoin de logements sociaux défini par l'État .....	34
4.2.1 Les objectifs difficilement atteignables du Schéma régional de l'habitat et de l'hébergement .....	34
4.3 Une définition des critères de besoin qui permet de choisir son peuplement.....	35
4.3.1 Un choix du nombre de pièces loin d'être indifférent.....	36
4.3.2 Un mode de financement décisif pour répondre au besoin des plus fragiles .....	37
4.4 Des obstacles à surmonter pour construire plus.....	40
4.4.1 La contrainte foncière.....	40
4.4.2 Des injonctions contradictoires .....	41
4.5 Après 20 ans, des résultats limités .....	43
<b>ANNEXES</b> .....	<b>46</b>

## SYNTHESE

La chambre régionale des comptes Île-de-France a réalisé une étude comparative relative à la politique du logement social menée par 2 communes limitrophes de l'établissement public territorial Paris Est Marne&Bois dans le Val-de-Marne, après 20 ans de mise en application de la loi solidarité et renouvellement urbain (SRU)<sup>1</sup> qui impose aux communes de disposer de 25 % de logements sociaux.

Malgré leur proximité géographique et leurs points communs, les deux voisines Le Perreux-sur-Marne et Champigny-sur-Marne sont très différentes, l'une se situant 12 points en dessous de l'objectif, l'autre ayant sur toute la période 15 points d'avance.

Trois axes d'études ont été retenus :

- la situation de la commune du Perreux-sur-Marne vis-à-vis du taux de logements sociaux sur son territoire ;
- l'état des lieux de la mixité sociale qui en découle ;
- l'adéquation de l'offre au besoin de logements sociaux sur la commune.

### **Une commune carencée qui a perdu le droit de délivrer les permis de construire**

Lors de l'entrée en vigueur de la loi SRU en 2002, la commune du Perreux-sur-Marne disposait de 5 % de logements sociaux. Comme toutes les autres communes concernées par la loi SRU, elle s'est vue imposer de façon uniforme, un taux de 20 % à horizon de 2020. Parce qu'il se traduisait par la construction de logements sociaux de manière exclusive pendant 18 ans, cet objectif apparaissait irréaliste dès l'origine. La détermination d'objectifs triennaux sous-évalués, masquant un rythme de construction de logements sociaux trop faible et la réalisation de logements sociaux dans une proportion manifestement insuffisante ont conduit à observer un retard irrattrapable.

En 2013, la loi dite « Duflo »<sup>2</sup>, a renforcé le taux SRU cible à 25 % en 2025 ainsi que le rythme de rattrapage des retards accumulés et a ajouté des objectifs qualitatifs portant sur le mode de financement des nouveaux logements à construire. Par ailleurs, les sanctions appliquées par le représentant de l'État dans le département en cas de non atteinte des objectifs triennaux ont été renforcées. À partir de 2017, Le Perreux-sur-Marne a été déclarée commune carencée. En plus d'une majoration des pénalités financières déjà supportées, elle a perdu progressivement au profit du préfet, son droit de préemption, la gestion de son contingent de logements sociaux, puis la délivrance des permis de construire sur son territoire.

En 2021, elle ne dispose encore que de 13,5 % de logements sociaux.

### **L'absence de mixité sociale sur le territoire**

Depuis 1998, la mixité sociale des villes et des quartiers est intégrée dans les objectifs de la politique publique du logement social.

Deux déterminants particuliers constituent des leviers pour la mixité sociale : le niveau des loyers et l'attribution des logements sociaux.

<sup>1</sup> Loi n° 2000-1208 du 13 décembre 2000 relative à la solidarité et au renouvellement urbain.

<sup>2</sup> Loi n° 2013-61 du 18 janvier 2013 relative à la mobilisation du foncier public en faveur du logement et au renforcement des obligations de production de logement social.

Dans les logements sociaux, les loyers peuvent être très variables : ainsi, entre Le Perreux-sur-Marne et Champigny-sur-Marne, l'écart entre les loyers moyens est de 30 %, essentiellement parce que le parc campinois est plus ancien. Au Perreux-sur-Marne, 60 % des loyers sont compris entre 8 et 12 € par m<sup>2</sup>, à Champigny-sur-Marne, 60 % des loyers s'élèvent à 5,25 € par m<sup>2</sup>. Dès lors, les ménages auxquels ces logements s'adressent sont forcément différents.

La loi égalité et citoyenneté<sup>3</sup> impose que 25 % des attributions réalisées en dehors des quartiers prioritaires de la politique de la ville soient consacrés aux demandeurs aux plus bas revenus. Avec 10,3 %, c'est sur le territoire de l'établissement public territorial (EPT) Paris Est Marne&Bois qu'est observé le troisième plus mauvais score sur le territoire de la Métropole du Grand Paris (MGP), parce les demandes des plus pauvres sont rejetées deux fois plus souvent que celles de la moyenne des ménages.

Finalement, l'objectif de mixité sociale n'est pas atteint : ni au Perreux-sur-Marne, qui est loin de l'objectif de 25 % de logement social et qui rassemble plutôt des familles aisées, ni à Champigny-sur-Marne qui est bien au-delà de l'objectif SRU, fortement engagée dans les programmes de rénovation urbaine et dont certains quartiers concentrent la pauvreté.

### **Une réponse très incomplète au besoin de logements sociaux**

Les critères qualitatifs définissant le besoin qui ont été comparés sur les deux communes révèlent des stratégies différentes.

Au Perreux-sur-Marne, les appartements de quatre pièces et plus représentent moins de 18 % du parc social existant contre 35 % à Champigny-sur-Marne. Les T1, au contraire, constituent 15 % du parc au Perreux-sur-Marne pour 7 % seulement à Champigny-sur-Marne et les agréments des cinq dernières années confirment ces tendances. Ces préférences architecturales ont une réelle influence sur le profil des ménages occupant le parc.

De plus, les choix concernant les modes de financement des logements sociaux permettent, au Perreux-sur-Marne, d'y accueillir 21 % de ménages dont le revenu est supérieur à 3 000 € ; ils ne sont que 9 % à Champigny-sur-Marne.

Indépendamment de la définition du besoin, l'offre de chacune des deux communes ne répond pas à la même demande et correspond à des choix de peuplement très différents.

Après 20 ans d'application, s'agissant de la meilleure répartition des logements sociaux et une mixité sociale plus équilibrée sur le territoire, le bilan de la loi SRU à l'échelle des deux communes étudiées est mitigé. Si les taux de logements sociaux y ont progressé, la part des ménages y vivant dans la population des communes reste pour l'essentiel inchangé, passant de 7 à 8 % au Perreux sur Marne et se maintenant à hauteur de 39 % à Champigny-sur-Marne.

Au Perreux-sur-Marne, en 2002, il manquait 2 100 logements sociaux pour atteindre l'objectif de l'article 55 de la loi SRU. En 2022, alors que près de 1 500 ont été réalisés en 20 ans, il en manque encore 1 870. Le taux SRU atteint est de 12 points inférieur à la cible visée car de nombreux logements non sociaux ont été produits, qui ont augmenté la base sur laquelle est calculée le taux de 25 % et la demande demeure 6 fois supérieure à l'offre.

<sup>3</sup> Loi n° 2017-86 du 27 janvier 2017.

## **PROCEDURE**

Dans le cadre d'une étude comparative sur les politiques du logement social menée par deux communes limitrophes de l'EPT Paris Est Marne&Bois, la chambre régionale des comptes Île-de-France a procédé au contrôle des comptes et de la gestion de la commune du Perreux-sur-Marne.

La chambre régionale des comptes Île-de-France, délibérant en sa 6<sup>ème</sup> section, le 18 juillet 2023, a adopté le présent rapport d'observations définitives.

Le rapport a été arrêté au vu

- Des observations provisoires adressées par lettres du 2 mai 2023 à Mme Christel Royer, ordonnatrice en fonction, et M. Gilles Carrez, ancien ordonnateur de la commune, pour la période courant à compter de l'année 2014, et sous forme d'extraits au Président de l'établissement public territorial Paris Est Marne & Bois.
- De la réponse adressée en retour à la chambre, à la date du délibéré.
- Et après audition de la maire du Perreux-sur-Marne, tenue, à sa demande à la chambre le 18 juillet 2023.

« La société a le droit de demander compte à tout agent public de son administration »  
Article 15 de la Déclaration des Droits de l'Homme et du Citoyen

## OBSERVATIONS

### 1 UNE ETUDE COMPARATIVE POUR ÉVALUER LA MISE EN APPLICATION LOCALE DE LA LOI SRU

Dans le cadre d'une enquête régionale sur l'adéquation de l'offre au besoin de logement social en Île de France, la chambre régionale des comptes a inscrit à son programme de travail pour 2022, la réalisation d'une étude dont l'enjeu principal est de comparer, depuis la mise en application de la loi solidarité et renouvellement urbain (SRU)<sup>4</sup>, comment est apprécié à l'échelle de deux communes limitrophes, le besoin en logement social et comment il a été décidé d'y répondre depuis 20 ans.

#### Encadré n° 1 : La loi SRU

L'année 2022 marque les 20 ans d'application de la loi SRU. Cette dernière visait à répondre à la pénurie de logements sociaux en imposant par son article 55, aux communes des grandes agglomérations<sup>5</sup> de disposer d'au moins 20 % de logements sociaux d'ici à 2020. L'écart par rapport à l'objectif de 20 % devait être comblé à hauteur de 5 % par an sur 20 ans.

Cet objectif a été renforcé par la loi dite « Duflot »<sup>6</sup> du 18 janvier 2013 qui a élevé ce taux à 25 % à échéance de 2025. Ce dispositif de quota défini au plan national est appliqué uniformément sur tout le territoire national.

L'obligation instituée par la loi SRU visait certes à augmenter le nombre des logements sociaux dans les communes où elle trouve à s'appliquer, mais elle aspirait aussi à modifier la répartition géographique de ces logements, afin d'accroître la mixité sociale, en faisant peser une pression particulière sur les communes déficitaires.

Si en matière de politique de l'habitat, l'État définit le cadre juridique, organise les systèmes d'aides, programme des crédits, veille à la promotion de la mixité sociale, garantit la mise en œuvre du droit au logement, les communes ont pour leur part d'importantes compétences en matière d'urbanisme, telles que l'élaboration du droit du sol au travers des plans locaux d'urbanisme (PLU) et la délivrance des permis de construire. Ces prérogatives leur ont permis de développer des politiques locales de l'habitat en définissant les conditions de la production de logements neufs sur leur territoire.

L'article L. 2254-1 code général des collectivités territoriales (CGCT) impose une obligation d'intervention à la charge des communes et des intercommunalités en matière de logements sociaux. Il dispose ainsi que « *les communes et les établissements publics de coopération intercommunale doivent, par leur intervention en matière foncière, par les actions ou opérations d'aménagement qu'ils conduisent ou autorisent en application de l'article L. 300-1 du code de l'urbanisme ou par des subventions foncières, permettre la réalisation des logements locatifs sociaux nécessaires à la mixité sociale des villes et des quartiers* ». C'est donc à la commune qu'il incombe de prendre sur son territoire les dispositions nécessaires pour permettre de réaliser le nombre de logements sociaux prévus. Et c'est elle qui répond de l'objectif de 25 % sur son territoire.

<sup>4</sup> Loi n° 2000-1208 du 13 décembre 2000 relative à la solidarité et au renouvellement urbain.

<sup>5</sup> Codifié aux articles L. 302-5 et suivants du code de la construction et de l'habitation (CCH).

<sup>6</sup> Loi du 18 janvier 2013 relative à la mobilisation du foncier public en faveur du logement et au renforcement des obligations de production de logement social.

Trois axes d'investigation ont été retenus pour cette étude comparative :

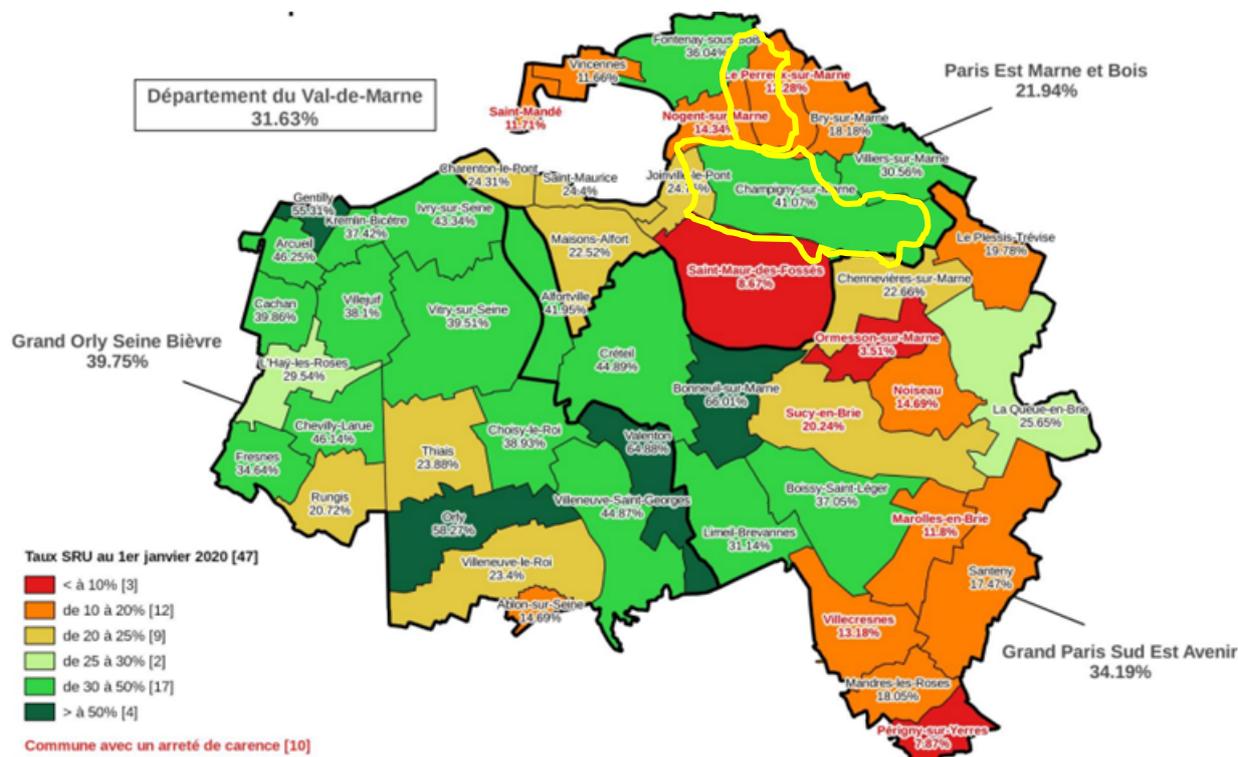
- le respect de l'objectif de 25 % de logements sociaux par les communes ;
- la mixité sociale sur leur territoire ;
- la réponse au besoin de la population en matière de logement social.

## 1.1 Le choix d'un territoire d'étude contrasté

En 2017, 232 communes d'Île-de-France comptaient moins de 25 % de logements sociaux et étaient soumises à l'atteinte d'objectifs triennaux de production. À la fin de 2019, 7 communes n'ont atteint aucun des objectifs assignés sur 3 ans, dont 6 appartenaient au département du Val-de-Marne. Sur ce département qui compte 47 communes, 21 sont déficitaires, 16 d'entre elles ont présenté au moins un résultat inférieur aux objectifs (quantitatifs ou qualitatifs), ce qui est le plus mauvais score d'Île-de-France.

Les situations locales sur ce département apparaissent très contrastées, entre Valenton qui compte 64,9 % de logements sociaux et Ormesson-sur-Marne où ils ne représentent que 3,5 %.

**Carte n° 1 : Taux de logements sociaux au 1<sup>er</sup> janvier 2020 dans le Val-de-Marne**



Source : Direction régionale et interdépartementale de l'hébergement et du logement (DRIHL)

Sur l'EPT Paris Est Marne&Bois qui regroupe 13 communes<sup>7</sup>, le cumul des logements sociaux manquants par commune est le plus élevé d'Île-de-France<sup>8</sup>, alors que la moitié des membres de l'EPT atteignent le taux de 25 %. En 2019, quatre villes présentent encore un taux SRU inférieur à la moitié de l'objectif après 20 ans d'application de la loi.

<sup>7</sup> Bry-sur-Marne, Champigny-sur-Marne, Charenton-le-Pont ; Fontenay-sous-Bois ; Joinville-le-Pont, Maisons-Alfort ; Nogent-sur-Marne ; Le Perreux-sur-Marne, Saint-Mandé ; Saint-Maur-des-Fossés ; Saint-Maurice ; Villiers-sur-Marne ; Vincennes.

<sup>8</sup> Hors la Ville de Paris.

Pour réaliser une étude comparative sur les politiques communales du logement social, deux villes ont été sélectionnées sur ce territoire pour leur proximité : Champigny-sur-Marne et Le Perreux-sur-Marne. Il s'agit de deux communes limitrophes, réunies en partie au sein de la 5<sup>ème</sup> circonscription législative du Val-de-Marne.

Elles ont chacune un tissu pavillonnaire significatif qui représente un tiers des logements, elles sont l'une et l'autre caractérisées par une faible part d'activité économique sur leur territoire et un recours aux transports aux commun de 44 % pour aller travailler. L'une et l'autre sont desservies par une gare du RER A qui se situe sur une commune voisine en limite de leur territoire et par une gare du RER E. Elles sont séparées par la Marne.

Si les deux communes sont chacune parties à un contrat de développement territorial<sup>9</sup> signé en 2015, elles le sont sur deux territoires différents, avant d'être réunies au sein d'un même l'établissement public territorial (EPT), le « T10 » dit Paris Est Marne&Bois depuis le 1<sup>er</sup> janvier 2016.

Cet échantillon réduit n'a aucune prétention de représentativité mais il permet de comparer les situations très dissemblables de deux communes, du point de vue social et économique, et du point de vue de leur situation par rapport à l'article 55 de la loi SRU, l'une ayant le taux de logement social le plus élevé, l'autre le plus faible, de l'EPT Paris Est Marne&Bois en 2002 lors de l'entrée en vigueur de la loi SRU, dans un rapport de 1 à 7, malgré leur proximité géographique et leur caractéristiques communes.

**Tableau n° 1 : Évolution des taux SRU par communes sur l'EPT Paris Est Marne&Bois**

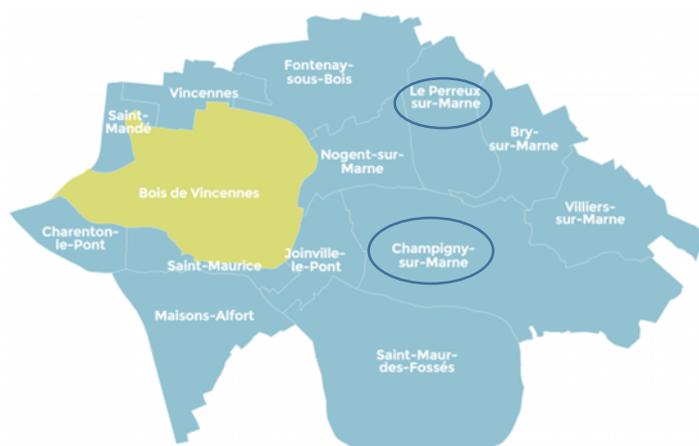
	Taux de logements locatifs sociaux (SRU) (%)		Parc 2019
	2002	2019	
Bry-sur-Marne	11,3	18,0	1 251
Champigny-sur-Marne	37	41,4	12 283
Charenton-le-Pont	25	24,3	3 517
Fontenay-sous-Bois	30	33,4	7 361
Joinville-le-Pont	27	24,6	2 174
Maisons-Alfort	22	22,8	6 017
Nogent-sur-Marne	11,1	14,1	2 184
Le Perreux-sur-Marne	5,1	10,9	1 702
Saint-Mandé	8,4	11,5	1 223
Saint-Maur-des-Fossés	5,5	8,8	3 046
Saint-Maurice	20	24,6	1 549
Villiers-sur-Marne	29	30,2	3 439
Vincennes	5,8	11,3	2 857
Total EPT	ns	22,3	50 095

Source : CRC à partir des données du site transparence logement social-Ministère de la transition énergétique consulté le 30 juin 2023.

En 2019, Le Perreux-sur-Marne qui a doublé son taux de logements sociaux depuis 2002, reste très carencée (moins de 50 % de l'objectif cible) sur toute la période et n'a gagné qu'une place dans le classement. Champigny-sur-Marne, qui pour sa part remplissait déjà largement ses obligations, est restée la commune la plus dotée en logements sociaux de l'EPT, en progression sur 2002, dans un EPT qui n'atteint pas les 25 % de logements sociaux, où 6 communes sur 13 respectent leur engagement SRU et où 4 communes font l'objet d'un arrêté préfectoral de carence à la fin de 2019 avec un taux SRU inférieur à 15 %.

<sup>9</sup> Les contrats de développement territoriaux ont été créés par l'article 21 de la loi du 3 juin 2010 relative au Grand Paris. Ils ont pour but de promouvoir l'activité économique et de programmer l'aménagement urbain en lien avec le Grand Paris Express. Dans ce cadre, ils redéfinissent des objectifs de constructions de logements, en reprenant à une autre échelle des objectifs déjà fixés Ils ont une durée de 15 ans.

**Carte n° 2 : L'établissement public territorial Paris Est Marne&Bois**



Source : Site de L'EPT Paris Est Marne&Bois

Si les deux communes sont limitrophes et appartiennent depuis le 1<sup>er</sup> janvier 2016 au même EPT, elles n'en sont pas moins très différentes.

La commune de Champigny-sur-Marne est très étendue, quatre fois plus que ne l'est Le Perreux-sur-Marne. Deux fois moins nombreuse, la population de cette dernière est plus âgée, plus éduquée, et de de catégories socioprofessionnelles supérieures à celle de Champigny-sur-Marne. Le revenu médian disponible y est 50 % plus élevé dans cette commune sans quartier prioritaires de la Ville (QPV), alors qu'à Champigny-sur-Marne, on compte cinq QPV qui concentrent plus de la moitié des logements sociaux et un quart de la population. La population du Perreux-sur-Marne est aussi beaucoup plus dense (8 500 habitants par km<sup>2</sup>) que celle de sa voisine (6 800).

**Tableau n° 2 : Principales caractéristiques comparées des populations**

	Champigny-sur-Marne	Le Perreux-sur-Marne
Population 2018	77 039	33 793
Densité / km <sup>2</sup>	6 817	8 533
Superficie (km <sup>2</sup> )	11,30	3,96
% < 30 ans	40,68	34,90
% > 60 ans	18,55	22,70
% aucun diplôme	26,20	12,50
% Bac+5 ou +	10,50	24,30
% cadres	17,80	39,80
% employés+ ouvriers	49,40	25,80
% retraités	4,10	3,90
% chômage	14,10	8,40
Médiane du revenu disponible (€)	20 250	29 720
1 <sup>er</sup> décile (€)	10 020	14 130
9 <sup>ème</sup> décile (€)	37 550	55 750
Part des ménages fiscaux imposés (%)	60	79
Nombre QPV	5	0
Part des logements sociaux situés en QPV (%)	51	0

Sources : dossier communes de Champigny-sur-Marne et Le Perreux-sur-Marne - Données Institut national de la statistique et des études économiques (Insee) 2018- Répertoire des logements locatifs des bailleurs sociaux (RPLS) 2021

Dans ces conditions, les questions de l'évaluation du besoin en logements sociaux et des mesures prises pour y répondre ainsi que de l'appréhension de la mixité sociale sur le territoire de ces deux communes méritent d'être posées.

## **1.2 Le Perreux dans la dynamique du Grand Paris Express**

Le Perreux-sur-Marne, commune de 33 800 habitants, située à 10 km à l'est de Paris, bénéficie des grandes infrastructures de la région parisienne (autoroutes A4 et A86, RER E et RER A), de l'attractivité de Paris et de la ville nouvelle de Marne-la-Vallée.

En 2000, Le Perreux-sur-Marne s'est rapprochée de la commune de Nogent-sur-Marne pour créer la communauté d'agglomération de la Vallée de la Marne. Le 31 décembre 2015, après 15 ans d'existence, la communauté d'agglomération a disparu en tant qu'entité administrative et a été absorbée par l'EPT Paris Est Marne&Bois.

Dans le cadre du développement du réseau Grand Paris Express, avec trois communes de Seine-Saint-Denis, Rosny-sous-Bois, Neuilly-Plaisance et Neuilly-sur-Marne ainsi que deux autres communes du Val-de-Marne, Fontenay-sous-Bois et Nogent-sur-Marne, Le Perreux-sur-Marne est incluse dans le contrat de développement territorial « Paris Est entre Marne et Bois » signé en décembre 2015.

La commune du Perreux-sur-Marne est en effet concernée par la création d'une gare de la ligne 15 Est du Grand Paris Express. Cette ligne et cette gare entreront en service en 2031. La gare sera implantée dans un tissu urbain déjà existant et dense. Il existe un projet de construction de logements qui sera implanté au-dessus de la future gare et permettra la création d'environ 35 logements dont 30 % de logements sociaux. Dans le périmètre immédiat de la gare et des 2 ouvrages annexes, seront construits potentiellement une cinquantaine de logements dont 30 % de logements sociaux, sur les emprises de chantier, portant le total de réalisation de logements à environ 80 à 100 logements. Il s'agit, pour la plupart, d'expropriations de pavillons remplacés par des logements collectifs. Dans le périmètre élargi (entre 300 et 800 mètres) de la gare, il existe un potentiel d'une centaine de logements supplémentaires dont 30 % de logements sociaux.

## **2 UNE COMMUNE CARENCEE QUI A PERDU LE DROIT DE DELIVRER LES PERMIS DE CONSTRUIRE**

### **2.1 Un taux de logements sociaux 12 points de dessous de l'objectif**

Les communes placées dans le champ de la loi SRU et qui ne disposent pas de 25 % de logements locatifs sociaux sont soumises à une obligation de rattrapage organisée par périodes triennales. En 2013, la loi dite « Duflot » qui a renforcé l'objectif à atteindre en 2025, (25 %), a également imposé le rythme du rattrapage. Ainsi, l'objectif triennal pour 2014-2016 ne pouvait être inférieur à 25 % des logements sociaux à réaliser, il était ensuite porté à 33 % pour 2017-2019, à 50 % pour 2020-2022 et à 100 % pour 2023-2025<sup>10</sup>.

Ce cadencement se décline en une double obligation pour les communes :

- l'une est d'abord quantitative, s'agissant du nombre de logements sociaux à financer ou à mettre en service sur la période triennale ;
- l'autre est qualitative, s'agissant de la répartition équilibrée des logements sociaux à financer sur la période triennale : il convient de produire au minimum 30 % de logements financés par le prêt locatif aidé d'intégration (PLAI) et au maximum 30 % de logements financés par le prêt locatif social (PLS) (cf. encadré ci-dessous).

<sup>10</sup> Cf. L. 302-8 CCH. Ce cadencement a été revu dans le cadre de la loi 3DS, relative à la différenciation, la décentralisation, la déconcentration et portant diverses mesures de simplification de l'action publique locale du 21 février 2022 (cf. *infra*).

## **Encadré n° 2 : Les différentes catégories de logements sociaux en fonction de leur financement**

Les différentes catégories de logements sociaux se distinguent par le niveau d'aide publique qui entre dans leur financement et en conséquence, par le niveau de ressource maximal des ménages auxquels ils sont attribués.

- les logements, financés par le prêt locatif aidé d'intégration (dit **PLAI**), sont attribués aux locataires en situation de grande précarité ;
- les logements financés par le prêt locatif à usage social (dit **PLUS**) correspondent aux locations HLM (habitation à loyer modéré). C'est le dispositif le plus majoritairement utilisé par les bailleurs sociaux ;
- les logements financés par le prêt locatif social (**PLS**) sont attribués aux candidats locataires ne pouvant prétendre aux locations HLM mais ne disposant pas de revenus suffisants pour se loger dans le privé ;
- le logement financé par le prêt locatif intermédiaire (**PLI**) est principalement destiné aux classes moyennes.

### **2.1.1 Un objectif irréaliste dès 2002**

Si l'application d'un objectif uniforme sur tout le territoire peut apparaître comme égalitaire, la non prise en compte de situations très disparates peut occasionner des situations où respecter la loi risque de devenir impossible.

En 2002, la commune du Perreux-sur-Marne, comptait 14 100 résidences principales dont 720 logements sociaux, représentant un taux au titre de la loi SRU de 5,1 %. Il aurait fallu qu'elle dispose de 2 820 logements sociaux pour respecter l'engagement de la loi SRU.

Dès l'entrée en vigueur de la loi le respect de l'objectif de 20 % de logements sociaux en 2020 est compromis. En effet, en tenant compte de l'impact de l'accroissement du parc, le nombre de logements sociaux restant à réaliser (cf. *infra*) sur 18 ans s'élevait à 2 625 soit 146 par an. Ce rythme de constructions, à hauteur de 1 % des logements existants, correspond à la cadence de production totale moyenne annuelle de logements sur la commune. Ce qui signifie qu'en 2002, l'objectif assigné à la commune du Perreux-sur-Marne était atteignable à la condition qu'elle construise 100 % de logements sociaux pendant 18 ans, ce qui n'était pas réaliste.

En 2013, l'objectif SRU porté à 25 % en 2025, impose de prolonger l'effort à un rythme encore renforcé de 174 logements sociaux par an entre 2013 et 2025.

**Tableau n° 3 : Rythme théorique de construction de logements sociaux pour atteindre les objectifs de la loi SRU**

	<b>RP</b>	<b>Logements sociaux</b>	<b>Taux SRU (en %)</b>	<b>A réaliser</b>	<b>Rythme annuel de construction de logements sociaux</b>
2002	14 100	720	5,1	2 650	147
2012	15 570	2 190	14,1	2 264	174
2025	1 7834	4 454	25,0		
2025 / 2002 (%)	26,5	518,7			

Source : CRC à partir des données de la direction régionale et interdépartementale de l'hébergement et du logement (DRIHL) et de la commune

Au total, respecter l'objectif de la loi SRU de 25 % en 2025, imposait à la commune de ne construire que des logements sociaux pendant 23 ans, à un rythme supérieur à celui observé alors, pour accroître le parc des résidences principales d'un quart en multipliant par 5 l'offre sociale.

Au bout de 20 ans, la tendance réelle n'est pas compatible avec l'atteinte de cet objectif. Comme cela était prévisible, les retards se sont accumulés et en 2022, Le Perreux-sur-Marne atteint un taux de 13,5 %.

**Tableau n° 4 : Nombre et part des logements sociaux SRU de 2008 à 2021**

	Nombre de résidences principale	Nombre de logements sociaux	% de logements sociaux
01-janv-08	14 363	1 023	7,12
01-janv-11	14 688	1 271	8,65
01-janv-14	14 972	1 428	9,54
01-janv-17	15 568	1 637	10,52
01-janv-20	15 695	1 928	12,28
01-janv-21	16 135	2 018	12,51
01-janv-22	16 242	2 190	13,48

Source : Commune du Perreux-sur-Marne à partir des inventaires produits par la préfecture.  
Cf. Annexe n° 2 pour l'ensemble des années.

### **2.1.2 Un plan local de l'habitat rejeté par le comité régional de l'habitat et de l'hébergement**

L'organisation du développement de l'offre de logements est réalisée au niveau intercommunal, au travers du plan local de l'habitat (PLH).

Aux termes de l'article L. 302-1 du code de la construction et de l'habitation (CCH), élaborer un PLH est obligatoire pour les communautés d'agglomérations. C'est ainsi qu'à l'issue du PLH 2009-2014, et après le renforcement des objectifs SRU, la communauté d'agglomération Vallée de la Marne, constituée des communes du Perreux-sur-Marne et de Nogent-sur-Marne, a adopté son troisième PLH pour la période 2015-2020.

Le bilan du PLH précédent montre des retards. En effet, dès 2006, l'article L. 302-8 du CCH précise que « dans les établissements publics de coopération intercommunale dotés d'un programme local de l'habitat, le nombre de logements locatifs sociaux mis en chantier pour chaque période triennale ne peut être inférieur à 30 % de la totalité des logements commencés au cours de la période triennale écoulée ». Or, au Perreux-sur-Marne, le logement social n'a représenté que 15 % des programmes neufs entre 2009 et 2014, soit la moitié de l'exigence législative.

La commune a adopté en juillet 2016, un plan local d'urbanisme qui impose un taux de 30 % de logements locatifs sociaux pour toutes constructions neuves de plus de 1 000 m<sup>2</sup>, conformément à la loi<sup>11</sup>, mais ce taux demeure toutefois insuffisant pour permettre un rattrapage des objectifs SRU.

Le PLH pour 2015-2020 prévoyait pour sa part un taux de 35 % de logements sociaux dans les constructions neuves. Au total, avec les acquisitions améliorations, l'accroissement prévisionnel du parc des habitations devait être constitué à 53 % de logements sociaux.

<sup>11</sup> Cf. article L. 302-8 du CCH.

Sur 6 ans, entre 2015 et 2020, le PLH proposait pour objectif un accroissement du parc social de 537 logements, alors que l'objectif de construction sur le triennal 2014-2016 s'élevait à 604 logements sociaux.

Le projet de programme local de l'habitat, arrêté par l'organe délibérant de l'établissement public de coopération intercommunale (EPCI) après avis des communes concernées a été transmis au représentant de l'État qui l'a soumis pour avis, dans un délai de deux mois, au comité régional de l'habitat et de l'hébergement. Ce dernier a émis un avis défavorable sur ce projet jugé trop peu ambitieux. La communauté d'agglomération n'a pas adopté de PLH modifié, et le projet de PLH n'est pas devenu exécutoire.

Ce projet présentait un cadencement des objectifs de construction de logements privés et sociaux, à hauteur de 1 140 résidences principales dont 537 logements sociaux.

Malgré les réserves du comité régional de l'habitat et de l'hébergement quant à l'insuffisance de l'objectif de construction de logements sociaux, la commune n'a rien modifié de sa trajectoire et ce dernier n'a été réalisé qu'à 95 %.

**Tableau n° 5 : Nombre de logements privés et sociaux réalisés dans les programmes neufs entre 2009 et 2020**

	2009-2014	2015-2020	Total 2009-2020
Logements neufs	894	1 670	2 564
logements sociaux	144	627	771
logements neufs privés	750	1 043	1 793
<b>% logements sociaux</b>	<b>16,1</b>	<b>37,5</b>	<b>30,1</b>

Source : CRC à partir du PLH de la CA Vallée de la Marne et des données de la commune

Sur une période de 12 ans, la commune a construit 1 793 logements privés pour 771 logements sociaux, sur un territoire où le foncier est rare. Sans doute, y a-t-il eu plusieurs occasions manquées de construire plus de logements sociaux pour mieux respecter les objectifs de la loi SRU. La commune n'a assurément pas fait preuve d'une grande obstination à construire du logement social sur son territoire.

### 2.1.3 Des objectifs triennaux sous-estimés

En 2002, il manquait au Perreux-sur-Marne, 2 100 logements sociaux pour atteindre l'objectif de l'article 55. En 20 ans, il en a été a construits près de 1 500. Du fait de l'augmentation de l'objectif, passé de 20 à 25 %, et de la part des logements privés qui ont été produits, il en manque encore 1 870 en 2022. Si la commune ne construisait que des logements sociaux d'ici la fin de 2025, il lui faudrait en produire 2 500 pour répondre aux exigences de la loi.

En effet, la construction parallèle de logements privés constitue une entrave à la hausse du pourcentage de logements sociaux. Une contradiction semble exister entre la dynamique de construction de logements sociaux engendrée par la loi SRU dans les communes déficitaires et la faible progression de leur taux SRU. Ce décalage s'explique par la production parallèle de logements privés qui constitue un important facteur réducteur de la croissance du pourcentage de logements sociaux.

Eu égard au coût et à la rareté du foncier dans de nombreuses communes déficitaires, ce surplus de logements sociaux à construire complexifie grandement le chemin vers le taux SRU attendu. Autrement dit, pour atteindre le taux SRU escompté, les communes déficitaires doivent non seulement implanter des logements sociaux mais aussi limiter la progression du parc privé. Cette dernière démarche semble toutefois intenable dans la mesure où les maires ne disposent pas des outils administratifs pour interdire les constructions privées au nom de la loi SRU. De surcroît, il semblerait peu opportun de restreindre la production de nouveaux logements alors que la loi prévoit la construction de 70 000 logements par an en Île-de-France.

Au Perreux-sur-Marne, la loi SRU a stimulé la réalisation de logements sociaux. Entre 2002 et 2022, le nombre de logements sociaux a progressé de 204 %. Mais sur la même période, le taux de logements sociaux sur l'ensemble des résidences principales n'a progressé que de 8,4 points, passant de 5,1 à 13,5 %.

Une autre cause des difficultés rencontrées pour faire augmenter suffisamment le taux SRU est le mode de calcul des « logements sociaux à réaliser ».

### **Encadré n° 3 : Le calcul des objectifs triennaux**

L'article L. 302-7 du CCH qui permet de calculer le montant du prélèvement annuel pour les communes déficitaires prend en compte « la différence entre 25 % des résidences principales, et le nombre de logements sociaux existant dans la commune ».

Ce même calcul est retenu pour fixer les objectifs triennaux, partagés par la commune et les services de l'État, la formule de calcul retenue est simple :

$$\mathbf{AR = 0,25 RP - LLS}$$

Où AR est le nombre de logements sociaux restant à réaliser ;

0,25 est le taux SRU ;

RP est le nombre de résidences principales ;

LLS<sup>12</sup> est le nombre de logements locatifs sociaux.

Avec cette formule, on calcule le nombre de LLS manquants pour que l'objectif soit atteint, compte tenu du nombre de résidences principales existantes sur le territoire à la fin de chaque année. Or, cela ne correspond pas au nombre de LLS qu'il faut construire pour que l'objectif de 25 % soit atteint. En effet, la formule doit tenir compte de l'augmentation du nombre de résidences principales qui en découle, et le cas échéant de la part des logements privés qui vont être construits<sup>13</sup>.

Ainsi, si la commune construit 100 % de logements sociaux,  $AR = 1,33 \times (0,25 RP - LLS)$ . C'est un tiers de plus que le calcul retenu pour définir les objectifs triennaux.

Si la commune construit 50 % de LLS, le nombre de logements sociaux à réaliser sera de  $AR = 2 \times (0,25 RP - LLS)$ , soit deux fois plus que les objectifs triennaux.

Dans les communes carencées dans toute opération de construction d'immeubles collectifs de plus de 12 logements, au moins 30 % des logements familiaux sont des logements locatifs sociaux. Si la commune respecte *a minima* les prescriptions législatives, il lui faudra réaliser  $AR = 6 \times (0,25 RP - LLS)$ , soit 6 fois plus que le calcul retenu dans les calculs des objectifs triennaux, qui ne sont déjà pas atteints.

La formule de calcul utilisée par la commune et la préfecture pour calculer les objectifs triennaux ne tient pas compte de l'accroissement du parc des résidences principales, ce qui conduit depuis 2002 à très largement sous-estimer, de 40 à 60 %, l'effort à produire pour atteindre les objectifs de la loi SRU à échéance.

Cela se traduit par des retards qui s'accumulent, d'autant que Le Perreux-sur-Marne ne parvient pas à réaliser ses objectifs même mal appréciés.

Ces observations montrent que si l'hypothèse de construction de 100 % de logements sociaux pendant 23 ans n'était pas réaliste, espérer rattraper le retard considérable (à hauteur de 20 points) qui existait en 2002 en ne construisant que 30 % de LLS dans le neuf ne l'était pas plus. Il aurait fallu pour y parvenir à ce rythme, multiplier le nombre de logements total par 4, c'est-à-dire construire 45 000 logements dans une ville déjà dense qui en compte 15 700, pour obtenir 25 % de logements sociaux en 2025 comme le prescrit la loi SRU. (cf. tableau de l'annexe n° 3).

<sup>12</sup> Logements locatifs sociaux.

<sup>13</sup> L'objectif SRU peut s'écrire :  $(LLS + AR) = 0,25 (RP + AR/a)$  où l'accroissement du nombre de résidences principales correspond au nombre de logements sociaux nouvellement construits, divisé par « a », le taux de logements sociaux parmi les nouveaux logements dans la commune. Finalement, le nombre de logements sociaux à réaliser est donné par la formule de calcul suivante :  $AR = [a / (a - 0,25)] \times (0,25 RP - LLS)$ .

## 2.2 Des objectifs qualitatifs en passe d'être atteints

Afin de mieux intégrer l'objectif de mixité sociale induit par la loi SRU, à compter de 2014, l'article L. 302-8, au-delà de l'objectif quantitatif de 25 % de logements sociaux, précise la nature des logements qui doivent être construits.

L'article précité précise notamment que « si la commune n'est pas couverte par un programme local de l'habitat, la part des logements financés en prêts locatifs sociaux ne peut être supérieure à 30 % des logements locatifs sociaux à produire et celle des logements financés en prêts locatifs aidés d'intégration est au moins égale à 30 %. Si la part des logements locatifs sociaux sur la commune est inférieure à 10 % du total des résidences principales et que la commune n'est pas couverte par un programme local de l'habitat, la part des logements financés en prêts locatifs sociaux ne peut être supérieure à 20 % des logements locatifs sociaux à réaliser. »

Trois périodes triennales échues sont concernées par ces objectifs qualitatifs. Les communes déficitaires ont donc depuis 2014 trois objectifs : un nombre de logements sociaux à produire sur la période ; un nombre de logements PLAI minimum et un nombre de logements PLS maximum à réaliser.

Au Perreux-sur-Marne, de 2014 à 2016, si le taux de réalisation de l'objectif quantitatif triennal atteignait à peine 25 %, la répartition des agréments par typologie de financement était conforme aux objectifs assignés. En effet, il était constaté une nette sous-représentation des PLS par rapport aux PLUS et aux PLAI.

**Tableau n° 6 : Réalisation des objectifs triennaux en matière de logements sociaux**

	Objectifs	Réalisation	R/O
<b>Période 2014-2016</b>			
Nombre logements sociaux	604	152	25%
Taux de PLAI (%)	> 30 %	31 % de PLAI	réalisé
Taux de PLS (%)	< 20 %	16 % de PLS	réalisé
<b>Période 2017-2019</b>			
Nombre logements sociaux	737	607	82%
Taux de PLAI (%)	> 30 %	20 % de PLAI	NON réalisé
Taux de PLS (%)	< 30 %	43 % de PLS	NON réalisé
<b>Période 2020-2022</b>			
Nombre logements sociaux	1094	577	53%
Taux de PLAI (%)	> 30 %	36 % de PLAI	réalisé
Taux de PLS (%)	< 30 %	12 % de PLS	réalisé

Source : arrêtés du préfet du Val-de-Marne n° 2017/4453 et n° 2020/3902

*A contrario*, à la fin de la sixième période triennale, entre 2017 et 2019, sur le plan quantitatif le taux de réalisation s'établit à plus de 82 % avec la multiplication par quatre du nombre de logements sociaux réalisés par rapport à la période triennale précédente, alors que la commune a connu un changement d'édile au mois de décembre 2016. En revanche, sur le plan qualitatif, les PLAI ne représentent que 20 % des agréments obtenus sur la période, contre 43 % pour les PLS. Le Perreux-sur-Marne n'a donc pas atteint ses objectifs quantitatifs et qualitatifs liés à l'accroissement de l'offre de logements sociaux pour la période 2017-2019.

Un rythme moyen proche de 200 logements sociaux par an a été maintenu au long du triennal suivant, entre 2020 et 2022, alors que la délivrance des permis de construire a été transférée au préfet du département. Cela correspond toutefois à la réalisation de 53 % de l'objectif quantitatif. En revanche, les objectifs qualitatifs ont été réalisés. La part des logements PLAI a bondi de 20 à 36 %. Celle des PLS a chuté de 43 à 12 %.

Au total, en 9 ans d'application de la loi Duflot, entre 2014 et 20122, la commune a réalisé 388 logements PLAI pour 1 336 logements sociaux, soit un taux de 29 % pour un minimum imposé par la loi de 30 % dans les communes déficitaires. Les 371 logements PLS construits sur les neuf dernières années représentent 28 % des logements sociaux pour un taux qui ne doit pas excéder 30 %. Les conditions de réalisation du dernier triennal ont permis de rééquilibrer le parc social de la commune.

## **2.3 Une commune « carencée » sur les six dernières années**

### **2.3.1 Le Perreux n'instruit plus les permis de construire**

A l'origine, dans les communes où l'objectif de 20 % de logements locatifs sociaux n'était pas atteint, la réalisation des logements manquants s'inscrivait dans le cadre de six périodes triennales débutant le 1<sup>er</sup> janvier 2002, plus deux années d'ajustement jusqu'en 2020. Avec la loi de 2013, l'objectif porté à 25 % s'est trouvé échelonné sur huit périodes triennales.

Jusqu'en 2017, l'article L. 302-8 du CCH, disposait que le conseil municipal définissait un objectif de réalisation de logements locatifs sociaux par période triennale.

Tant que l'objectif de 25 % n'est pas atteint, les communes concernées sont soumises à un prélèvement annuel sur leurs ressources fiscales, directement proportionnel à leur potentiel fiscal et au déficit en logement social par rapport à l'objectif légal.

Ce dernier est fixé<sup>14</sup> à 20 % du potentiel fiscal par habitant multiplié par le nombre de logements manquants pour atteindre le taux de 25 %. Ce prélèvement est diminué du montant des dépenses exposées par la commune, au titre des subventions foncières et des moins-values correspondant à la différence entre le prix de cession de terrains ou de biens immobiliers donnant lieu à la réalisation effective de logements sociaux et leur valeur vénale estimée par le service des domaines. Si le montant de ces dépenses et moins-values de cession est supérieur au prélèvement d'une année, le surplus peut être déduit du prélèvement des deux années suivantes.

Jusqu'en 2013, lorsque la commune appartient à un EPCI à fiscalité propre compétent pour effectuer des réserves foncières en vue de la réalisation de logements sociaux et lorsque cet établissement public est doté d'un programme local de l'habitat, la somme correspondante au prélèvement est versée à l'EPCI. Elle est utilisée pour financer des acquisitions foncières et immobilières en vue de la réalisation de logements locatifs sociaux. Le Perreux-sur-Marne versait donc le prélèvement annuel à la communauté d'agglomération « Vallée de la Marne » qu'elle avait créée avec Nogent-sur-Marne. À partir de 2013, le Perreux verse le prélèvement à l'établissement public foncier d'Île-de-France (EPFIF).

Lorsqu'au terme de la période triennale échue, le nombre de logements locatifs sociaux à réaliser à l'échelle communale n'a pas été atteint ou lorsque la typologie de financement n'a pas été respectée, le représentant de l'État dans le département informe le maire de la commune de son intention d'engager la procédure de constat de carence, qui entraîne pour une durée maximale de trois ans une majoration du prélèvement versée pour sa part au fonds national des aides à la pierre (FNAP).

En vertu de l'article L. 302-9-1 du CCH, « en tenant compte de l'importance de l'écart entre les objectifs et les réalisations constatées au cours de la période triennale échue, des difficultés rencontrées le cas échéant par la commune et des projets de logements sociaux en cours de réalisation, le représentant de l'État dans le département peut, par un arrêté motivé pris après avis du comité régional de l'habitat et de l'hébergement, prononcer la carence de la commune ». La décision de carence n'est donc pas automatique.

---

<sup>14</sup> L. 302-7 CCH.

Dans ce cas, un arrêté préfectoral prévoit le transfert à l'État de pouvoirs visant à faciliter la construction de logements sociaux sur le territoire.

Selon le bilan national de 2019, sur les 1 035 communes déficitaires au titre de la période triennale de 2017 à 2019, 280 ont fait l'objet d'un arrêté préfectoral de mise en carence.

Dans le département du Val-de-Marne, 21 communes sur 47 ne remplissent pas l'objectif de 25 % de logements sociaux. Parmi elles, 10 ont été frappées d'un constat de carence. Les mesures qui accompagnent ces décisions sont plus contraignantes, avec pour la première fois une reprise de l'instruction des permis de construire par le préfet dans quatre villes (dont Le Perreux et deux autres communes de l'EPT Paris Est Marne&Bois).

Après 20 ans d'application de la loi SRU, Le Perreux-sur-Marne affiche un taux de logements sociaux de 13,5 % à 12 points de l'objectif fixé.

**Tableau n° 7 : Évolution du taux de logements sociaux au Perreux-sur-Marne aux échéances triennales (en %)**

2002	2008	2011	2014	2017	2020	2022
5,07	7,12	8,65	9,54	10,52	12,28	13,48 %

Source : CRC à partir des données de la commune

Sur sept triennaux échus, seuls deux ont vu leurs objectifs réalisés. À partir du cinquième triennal, ni les objectifs quantitatifs, ni les objectifs qualitatifs n'ont été atteints.

**Tableau n° 8 : Objectifs triennaux quantitatifs et qualitatifs (L. 302-8 CCH)**

Période	Objectif quantitatif	Objectif qualitatif	Résultat quantitatif	R/O (en %)	Résultat qualitatif	Carencée
2002/2004	312	sans objet	357	114	sans objet	non
2005/2007	277	sans objet	167	60	sans objet	non
2008/2010	279	sans objet	145	52	sans objet	oui
2011/2013	279	sans objet	351	126	sans objet	non
2014/2016	604	180 PLAI mini et 121 PLS max	152	25	47 PLAI, 80 PLUS, 25 PLS	oui
2017/2019	737	221 PLAI mini et 221 PLS max	607	82	129 PLAI, 204 PLUS, 274 PLS	oui
2020/2022	1 094	328 PLAI mini et 328 PLS max	577	53	212 PLAI, 302 PLUS, 72 PLS	procédure engagée

Source : CRC à partir des données communales et préfectorales

Depuis la mise en place du dispositif SRU, la commune n'avait été carencée qu'une seule fois entre 2008 et 2010. Mais à partir de 2014, le renforcement du taux de 20 à 25 % fait passer le nombre de logements manquants de la commune de 1 678 à 2 417. De plus, la loi fixe le cadencement des objectifs triennaux minimaux à partir de 2014. La part des logements manquants qui doivent constituer l'objectif triennal passe de 15 à 25 % de ces logements, du fait du rapprochement de l'échéance de 2025. De plus, les retards de réalisation se sont accumulés. Ce qui conduit à des objectifs toujours moins atteignables. Les objectifs triennaux de construction passent ainsi sur trois ans de 279 à 604.

Le bilan à fin 2016 est le premier opéré en pleine application des dispositions de la loi « Duflot »<sup>15</sup> ayant imposé un objectif qualitatif au travers d'une répartition des typologies de logements sociaux. Sur la période de 2014 à 2016, l'objectif quantitatif triennal n'a été réalisé qu'à 25 % par la commune (152 logements sociaux au lieu de 604). Le PLU limite ses exigences au niveau de construction de logements sociaux prévu par la loi, soit 30 % des projets neufs, ce qui est insuffisant pour atteindre à terme rapproché le taux SRU de 25 %.

<sup>15</sup> Loi n° 2013-61 du 18 janvier 2013, relative à la mobilisation du foncier public en faveur du logement et au renforcement des obligations de production de logement social.

Des difficultés particulières ont été exprimées par la commune :

- l'absence de réserves foncières à urbaniser sur son territoire ;
- des retards conséquents constatés dans le dépôt des permis de construire en raison de l'élaboration du plan local d'urbanisme (PLU) adopté en juillet 2016. Les dispositions attendues du PLU étant plus favorables que le régime précédent, les promoteurs ont attendu l'entrée en vigueur des nouvelles règles pour déposer leurs dossiers. De nombreuses demandes apparues en fin d'année n'ont pu être instruites avant la fin de la période triennale. Les permis de construire ont, en conséquence, été accordés à un rythme chaotique, avec 1 284 permis de construire accordés en 2017 après 3 ans à faible niveau. Puis, 2 ans avant les élections municipales de 2020, les demandes ont été placées en attente, avec moins de 50 délivrances par an, provoquant un nouveau pic à partir de la fin de l'année 2020, et près d'un millier de permis accordés en 2021.

**Tableau n° 9 : Nombre de permis de construire (PC) accordés par an**

	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	Total
Nombre de logements pour lequel un PC a été accordé	25	114	100	1 284	46	37	89	977	2 672
Total PC logement social	0	20	42	471	40	12	42	337	964
% logement social	0,00	17,50	42,00	36,70	87,00	32,40	47,20	34,50	36,10

Source : CRC à partir des données de la commune

En conséquence, par arrêté préfectoral n° 2017/4453, la carence de la commune du Perreux-sur-Marne est prononcée, ce qui emporte les conséquences suivantes :

- il est appliqué un taux de majoration du prélèvement annuel qui est fixé à 150 % pour une durée de trois ans ;
- le droit de préemption urbain est transféré au préfet ;
- les droits de réservation dont dispose la commune sur les logements sociaux existants ou à livrer sont transférés à l'autorité administrative de l'État ;
- la commune du Perreux-sur-Marne s'engage à signer avec l'État un contrat de mixité sociale.

Conformément aux dispositions de l'article L. 302-8 du CCH qui fixe les règles de calcul de façon uniforme sur le territoire national, et du fait des retards accumulés, l'objectif triennal pour la période 2017 à 2019 notifié par le préfet, a été porté à 737 logements sociaux à construire.

La période 2017-2019 a été marquée par la réalisation d'un nombre de logements sociaux sans précédent sur trois ans, réalisant 82 % de l'objectif quantitatif qui lui était assigné, liée essentiellement au rattrapage d'instruction des permis de construire après l'adoption du PLU. L'objectif de répartition par typologie de financement n'a pas été respecté.

La carence de la commune du Perreux-sur-Marne a de nouveau été prononcée par arrêté du préfet de département en date du 30 décembre 2020. Les sanctions financières sont réduites avec l'application d'un taux de majoration du prélèvement annuel fixé à 80 %. Le droit de préemption et le droit de réservation restent transférés au préfet pour trois années supplémentaires et pour l'ensemble du territoire de la commune, à partir du 1<sup>er</sup> janvier 2021, la délivrance des permis de construire, relève de la compétence du préfet.

Il est par ailleurs rappelé qu'avant le 31 décembre 2021, la commune pourra préparer avec l'État la signature d'un contrat de mixité sociale. Cette possibilité n'a pas été retenue alors par la commune qui semblait réticente à s'engager sur des objectifs de construction de logements sociaux.

La commune a formé un recours contre l'arrêté préfectoral de carence. Celui-ci a été rejeté le 13 juillet 2023 par le tribunal administratif de Melun.

Les résultats obtenus sur le triennal 2020-2022 ont conduit le Préfet du Val-de-Marne à engager une nouvelle procédure de constat de carence.

### 2.3.2 Des sanctions à la portée limitée

Au-delà de la sanction qu'il peut représenter pour les communes, l'arrêté de carence pris par le préfet est aussi un dispositif mis en œuvre par ses services pour accélérer la mise en œuvre de la loi SRU.

En effet quand une commune est carencée, plusieurs outils peuvent être sollicités :

- La majoration du prélèvement est un levier peu efficace ;

Le constat de carence a plusieurs conséquences pour les communes. La première est d'ordre financier. Les communes carencées se voient infliger une pénalité financière supplémentaire à leur prélèvement SRU qui correspond à un certain coefficient de celle-ci. Le coefficient multiplicateur peut aller jusqu'à cinq.

**Tableau n° 10 : Prélèvement et majoration nets des dépenses déductibles (en €)**

Au titre de l'année	Prélèvt net versé à l'EPFIF	Majoration versée au FNAP	Total
2013	-	156 730	156 730
2014	-	-	-
2015	-	-	-
2016	245 566	-	245 566
2017	558 848	805 217	1 364 065
2018	267 165	895 746	1 162 911
2019	-	263 523	263 523
2020	-	403 473	403 473
2021	-	58 634	58 634

Source : CRC à partir des arrêtés de prélèvements

Ce prélèvement a pu être interprété par certaines communes comme une façon de se soustraire à l'obligation légale de construire des logements sociaux par le paiement d'une taxe annuelle, d'autant que cette dernière était versée à l'intercommunalité, ce qui n'était pas toujours vu comme une sanction. À l'expérience, il est apparu que ce dispositif général ne permettait pas à lui seul une amélioration significative de la situation des communes déficitaires. Au-delà même des réticences des communes, des élus et des électeurs, d'un point de vue strictement budgétaire, il restait plus coûteux pour une commune, au moins à court terme, de se mettre en conformité avec la loi dans les délais impartis en consentant des dépenses d'investissement importantes que de subir le prélèvement plus la majoration. Au Perreux-sur-Marne, mises à part les années 2017 et 2018, pour lesquelles le coût pour la commune s'est élevé à plus d'1 M€, les prélèvements, déduction faite des dépenses déductibles sont restées en deça de 405 000 €.

- Le transfert du droit de préemption qui est d'une trop faible efficacité numérique sur les territoires les plus tendus pour infléchir rapidement la situation ;
- La gestion du contingent communal par le préfet, auquel la loi 3DS a mis fin en février 2022 et qui n'est donc plus un levier ;

- Le contrat de mixité sociale (CMS) : il s'agit d'un outil contractuel, qui lie pour une durée de trois à six ans, l'Etat et les communes carencées en logement social et vise à garantir que tous les outils juridiques, financiers et opérationnels envisageables sont mobilisés afin de combler le déficit entre l'offre et la demande de logement social et d'atteindre le taux de 25 % de logements sociaux d'ici la fin du dispositif prévue pour 2025. Suite à l'arrêté de carence de décembre 2017, un CMS a été élaboré au Perreux-sur-Marne pour la période de 2017 à 2022, mais il n'a pas été signé sur décision du maire de la commune. Suite aux observations provisoires de la chambre, la commune a fait savoir qu'elle avait manifesté sa volonté de s'inscrire dans ce dispositif auprès de la préfecture.
- Les dispositions de l'article L. 302-9-1-2 du CCH qui imposent aux communes carencées de n'autoriser toute opération de construction d'immeubles collectifs<sup>16</sup> que si au moins 30 % des logements familiaux sont des logements locatifs sociaux, hors logements PLS. Les logements PLS ne sont alors plus comptés dans la part des logements sociaux par programme, ce qui fait progresser les taux de logements PLAI et PLUS. Cette contrainte n'existe pas pour les communes déficitaires non carencées.
- Le transfert du permis de construire au représentant de l'État dans le département Est une sanction, mal ressentie par la commune. Il intervient alors que l'objectif triennal est le plus important depuis 20 ans : 1 094 logements sociaux à produire en 3 ans, entre 2021 et 2023. En 1 an, en 2021, il a été accordé 337 permis de construire, soit 31 % de l'objectif triennal. Toutefois ce résultat a été obtenu dans un contexte de retards d'instruction de dossiers liés aux élections municipales. La part des logements PLAI parmi les logements sociaux se trouve augmentée, mais les promoteurs ne sont pas incités par la commune à proposer une part de logements sociaux plus importante que le minimum légal.

## 2.4 Un objectif devenu inatteignable en 2025 au Perreux-sur-Marne

La loi 3DS<sup>17</sup> adoptée en février 2022 pérennise le taux minimal de 25 % de logements sociaux à atteindre pour les communes concernées mais la date butoir de fin 2025 pour l'atteindre est supprimée.

En conséquence, les conditions de rattrapage sont assouplies pour les communes retardataires, un objectif de réalisation fixé, par période triennale, à 33 % du nombre de logements sociaux à réaliser pour atteindre le taux cible est imposé. Les mesures relatives aux objectifs triennaux s'appliquent dès le triennal 2023-2025.

Ainsi au Perreux-sur-Marne, l'objectif pour la période 2023-2025, prévu avant la loi 3DS<sup>18</sup> à hauteur de 1 094 logements sociaux, est ramené à 617.

La signature d'un contrat de mixité sociale (CMS) par une commune déficitaire lui permet, le cas échéant, de réduire son objectif de rattrapage à 25 %.

## 2.5 Deux voisines qui ne se ressemblent pas

Les deux communes comparées sont bien différentes du point de vue du respect des objectifs SRU. En 2020, les inventaires de logements réalisés par la préfecture montrent à Champigny-sur-Marne un taux de 41,1 % de logements sociaux.

<sup>16</sup> De plus de douze logements ou de plus de 800 mètres carrés de surface de plancher.

<sup>17</sup> Loi n° 2022-217 du 21 février 2022 relative à la différenciation, la décentralisation, la déconcentration et portant diverses mesures de simplification de l'action publique.

<sup>18</sup> Loi n° 2022-217 du 21 février 2022 relative à la différenciation, la décentralisation, la déconcentration et portant diverses mesures de simplification de l'action publique.

Champigny-sur-Marne compte deux fois plus de résidences principales, et six fois plus de logements sociaux que le Perreux-sur-Marne.

Bien qu'ayant toujours respecté ses obligations en matière de taux de logements sociaux, Champigny-sur-Marne a continué depuis 20 ans à construire des logements sociaux, y compris en PLAI.

Avec 37 % de logements sociaux en 2002, Champigny-sur-Marne a élaboré un PLH ambitieux pour la période 2012-2017 doublant le rythme de production de logements enregistré sur la période 1999-2006, soit 386 logements par an avec un objectif de 50 % de logements sociaux dans les programmes neufs alors que le PLH 2015-2020 du Perreux-sur-Marne prévoyait pour sa part un accroissement du rythme de construction de 14 % par rapport au PLH précédent et 35 % de logements sociaux, malgré le retard enregistré à ce titre.

De plus, alors que la loi ne l'imposait pas, le PLH de Champigny-sur-Marne prévoyait une production 20 % de PLAI, 60 % de PLUS et 20 % de PLS<sup>19</sup>. En particulier, considérant que le métro Grand Paris Express était financé par des deniers publics, il devait apporter une amélioration des conditions de vie à toutes les catégories de la population, la commune avait décidé d'affecter 50 % de logements sociaux financés en PLUS-PLAI et 10 % en PLS de la programmation neuve dans les périmètres autour des deux nouvelles gares, situées sur la ligne 15 du Grand Paris Express.

**Tableau n° 11 : Part des logements sociaux et des logements privés entre 2009 et 2020**

	Champigny-sur-Marne	Le Perreux-sur-Marne
Logements neufs	2 999	2 564
Logements sociaux	1 221	771
Neuf privé	1 778	1 793
% logements sociaux	40,70	30,10

Source : CRC à partir des données des deux communes

Entre 2009 et 2020, Le Perreux-sur-Marne a construit 30 % de logements sociaux, sur un territoire où le foncier est rare. Sur la même période, à Champigny-sur-Marne, les logements sociaux ont représenté 40 % des logements neufs livrés.

## **CONCLUSION INTERMÉDIAIRE**

*En 2002, la commune du Perreux-sur-Marne disposait de 5 % de logements sociaux. Comme toutes les autres communes concernées par la loi SRU, elle s'est vue imposer de façon uniforme, un taux de 20 % à horizon de 2020. Parce qu'il se traduisait par la construction de logements sociaux de manière exclusive pendant 18 ans, cet objectif apparaissait irréaliste dès l'origine. La détermination d'objectifs triennaux sous-évalués, masquant un rythme de construction trop faible et la réalisation de logements sociaux dans une proportion manifestement insuffisante ont conduit à observer un retard irrattrapable.*

*En 2013, la loi « Duflo », a renforcé le taux SRU cible à 25 % en 2025 ainsi que le rythme de rattrapage des retards accumulés et a ajouté des objectifs qualitatifs portant sur le mode de financement des logements à construire. Par ailleurs, les sanctions appliquées par le représentant de l'État dans le département en cas de non atteinte des objectifs triennaux ont été renforcées. À partir de 2017, Le Perreux-sur-Marne a été déclarée commune carencée. En plus d'une majoration des pénalités financières déjà supportées, elle a perdu progressivement au profit du préfet, son droit de préemption, la gestion de son contingent de logements sociaux, puis la délivrance des permis de construire sur son territoire.*

*En 2022, elle ne dispose encore que de 13,5 % de logements sociaux.*

<sup>19</sup> En % du nombre total de logements neufs produits.

### **3 L'ABSENCE DE MIXITE SOCIALE SUR LE TERRITOIRE**

La mixité sociale des villes et des quartiers est intégrée dans les objectifs de la politique publique du logement social depuis 1998, avec des mesures dont la précision est croissante.

L'exposé des motifs de la loi SRU de 2000 précisait clairement l'ambition de mixité urbaine : « Agir sur nos villes, c'est donc agir pour réduire les inégalités. [Le but] est de "réussir la mixité urbaine". Il n'y aura pas de mixité sociale et urbaine et d'équilibre social de l'habitat sans réalisation de logements sociaux là où il y en a peu ou pas du tout ».

Plusieurs dispositions législatives ont depuis cherché à accentuer les effets de la loi SRU sur la mixité sociale.

Pour renforcer cet objectif, la loi de 2013 a imposé une augmentation de cinq points du taux de logements sociaux par commune, qui est passé de 20 à 25 % avec un délai supplémentaire et une date fixe pour l'atteindre ainsi qu'une pente contrainte et croissante de rattrapage. Elle a doublé cette contrainte quantitative d'une nouvelle obligation qualitative de 30 % minimum de PLAI, les logements les plus sociaux, et de 20 ou 30 % maximum de PLS, les logements les moins aidés.

La loi relative à l'égalité et à la citoyenneté de 2017 a, pour sa part, souhaité prévenir l'orientation des demandeurs les plus défavorisés vers les QPV, supposés moins chers et moins attractifs, en leur réservant une part des logements à attribuer hors QPV.

Deux déterminants apparaissent comme essentiels pour favoriser la mixité sociale sur un territoire : le niveau des loyers, qui influe directement sur le niveau des ressources des ménages qui peuvent accéder au logement, ainsi que les modalités d'attribution des logements sociaux.

L'objectif de mixité sociale n'ayant pas de définition officielle, il reste peu évalué.

#### **3.1 Des écarts de loyers significatifs**

Indépendants du niveau de services offerts ou d'un prix de marché, les loyers du parc social sont fixés en fonction du coût des opérations pour l'organisme bailleur, lequel dépend des conditions de financement au moment de leur construction. Le loyer est donc, toutes choses égales par ailleurs, d'autant plus bas que la part des aides dans le financement est plus importante.

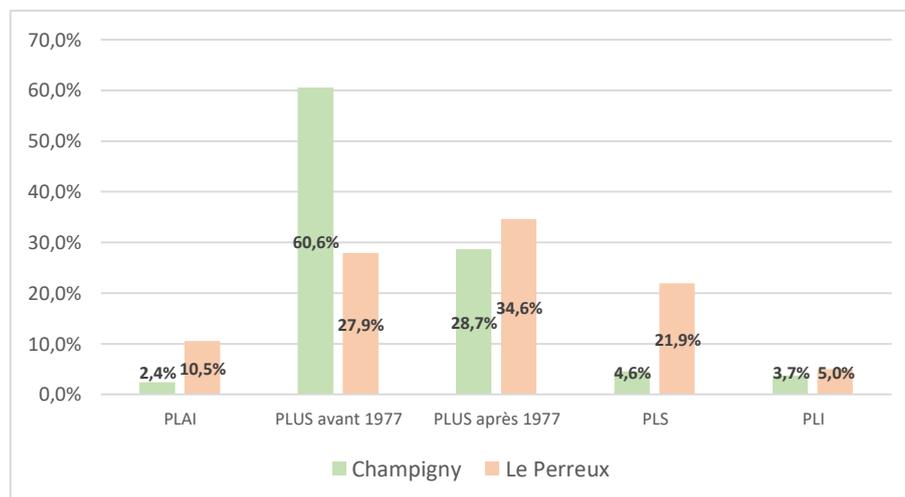
La sédimentation des régimes successifs d'aide au financement des logements sociaux conduit à une forte dispersion des loyers applicables.

Ainsi, le niveau de loyer brut des logements sociaux dépend fortement de la date de leur construction ou de leur conventionnement : les logements produits avant la réforme du financement du logement de 1977 ont des loyers très attractifs alors que l'offre nouvelle est économiquement moins accessible. Les loyers des logements construits avant 1977 sont moins élevés car cette date correspond à la réforme du financement du logement qui marque la fin d'un système basé essentiellement sur l'aide à la pierre, avec le maintien d'un prêt aidé au logement locatif pour les organismes d'HLM nettement moins avantageux, ce qui a pour effet d'augmenter les loyers, et la création de l'aide personnalisée au logement (APL) permettant de moduler l'effort des ménages.

Les loyers mensuels PLAI des nouvelles opérations sont globalement supérieurs aux loyers des logements construits avant 1977.

Sur les deux communes, les parcs sont très différents par leur étendue comme par leur composition. L'âge moyen du parc est de 30 ans au Perreux-sur-Marne contre 46 ans à Champigny-sur-Marne. On constate un contraste entre des segments de parc récents et ceux des « grands ensembles » plus anciens. Les premiers ont des loyers moyens ou élevés, où vivent de manière plus marquée des ménages actifs en contrats à durée indéterminée ou des ménages retraités ; les seconds ont des loyers faibles et concentrent des ménages très paupérisés et immigrés.

**Graphique n° 1 : Répartition des différents types de financement dans le parc social**



	PLAI	PLUS avant 1977	PLUS après 1977	PLS	PLI
Champigny	6,22 €/m <sup>2</sup>	5,26 €/m <sup>2</sup>	7,22 €/m <sup>2</sup>	9,03 €/m <sup>2</sup>	7,46 €/m <sup>2</sup>
Le Perreux	6,74 €/m <sup>2</sup>	6,65 €/m <sup>2</sup>	8,15 €/m <sup>2</sup>	11 €/m <sup>2</sup>	12,27 €/m <sup>2</sup>

Source : CRC à partir des données du RPLS 2021

Au Perreux-sur-Marne, 28 % des logements sociaux ont été construits avant la réforme de 1977 et bien qu'ils soient totalement amortis par les bailleurs, avec un loyer moyen de 6,65 € par m<sup>2</sup>, ils sont 26 % plus chers qu'à Champigny-sur-Marne.

À Champigny-sur-Marne, ces logements anciens représentent 60 % du parc social, ils sont pour l'essentiel situés dans des quartiers prioritaires de la politique de la ville<sup>20</sup>, le loyer moyen s'élève à 5,26 € par m<sup>2</sup>.

S'agissant des logements construits après 1977, ils représentent 39 % du parc social à Champigny-sur-Marne, et 72 % au Perreux-sur-Marne.

Parmi eux, Le Perreux-sur-Marne compte 27 % de logements PLS et PLI, les plus chers, dont le loyer est supérieur à 11 € par m<sup>2</sup>, ils ne sont que 8 % à Champigny-sur-Marne.

Au Perreux-sur-Marne, les loyers moyens des PLS sont 63 % supérieurs à ceux des PLAII. La non réalisation des objectifs de construction de logements sociaux PLAII a donc un impact direct sur l'accès au logement des ménages défavorisés dans la commune.

Dans les zones tendues, l'évolution des prix des loyers est de plus en plus déconnectée de celle des revenus des ménages, ce qui contribue au déséquilibre marqué entre l'offre et la demande de logements et les écarts entre les loyers du secteur privé et ceux du secteur social se creusent sur l'ensemble du territoire. Sur les deux communes, le Perreux-sur-Marne et Champigny-sur-Marne, les loyers moyens par m<sup>2</sup> dans le parc locatif privé sont respectivement 2,4 et 2,7 fois supérieurs à ceux du parc social.

<sup>20</sup> Ce sont des territoires d'intervention du ministère de la Ville, qui vise à compenser les écarts de niveau de vie avec le reste du territoire, définis par la loi de programmation pour la ville et la cohésion urbaine du 21 février 2014. Ils ont été identifiés selon un critère unique, celui du revenu par habitants. Ces quartiers sont donc ceux où les revenus sont les plus faibles.

**Tableau n° 12 : Comparaison des loyers dans les parcs social et privé en € parmois et par m²**

	2020			HLM Récent
	HLM	Privé	Privé/HLM	
Champigny-sur-Marne	6,08	16,5	2,7	7,84
Le Perreux-sur-Marne	7,97	18,8	2,4	9,74

Source : CRC à partir du site de l'observatoire des territoires et du RPLS

Toutefois, le critère essentiel pour qu'un logement soit accessible à un ménage pauvre n'est pas le loyer au mètre carré, mais le montant de la dépense de logement à la charge du locataire, après déduction de l'aide personnelle au logement. Le loyer est évidemment d'autant plus élevé que la taille du logement augmente. Or le montant de l'APL n'augmente plus à partir d'un loyer plafond, lequel est fixé en fonction de la composition du ménage occupant, et non des caractéristiques du logement. Par exemple, pour une personne seule en zone 1, le loyer plafond est de 308,50 € : si le loyer effectif est supérieur, le dépassement est intégralement à la charge du locataire. Pour éviter que cela ne se produise, il est donc essentiel que le logement attribué ne soit pas surdimensionné par rapport au besoin du ménage.

De nature différente, les logements sociaux des deux communes sont aussi principalement gérés par des bailleurs différents :

**Tableau n° 13 : Trois bailleurs principaux gérant le parc social sur le territoire de la commune**

	1 <sup>er</sup> bailleur	2 <sup>ème</sup> bailleur	3 <sup>ème</sup> bailleur
Champigny-sur-Marne	IDF Habitat (45 %)	Paris Habitat (23,5 %)	Valophis (22 %)
Perreux-sur-Marne	Valophis (35 %)	I3F (16 %)	Efidis (15 %)

Source : CRC à partir des données des communes

Si le Perreux-sur-Marne compte une vingtaine de bailleurs différents, les trois premiers gèrent 66 % des logements sociaux.

### 3.2 Les attributions de logements sociaux, déterminant essentiel de la mixité sociale

Une fois les logements construits, l'objectif de mixité sociale est de favoriser la diversité des habitants dans les quartiers notamment au travers des politiques d'attribution.

#### Encadré n° 4 : L'organisation générale des attributions de logements sociaux

Si 72 % des ménages sont en théorie éligibles au logement social, un des enjeux de la politique d'attribution est de loger en premier lieu des ménages ou personnes prioritaires, et mettre en œuvre le droit au logement opposable (Dalo) tout en contribuant à l'équilibre des territoires en développant la mixité sociale des villes et des quartiers.

Les conditions d'attribution des logements sociaux sont définies à l'article L. 441-1 du CCH. Il est tenu compte notamment de la composition, du niveau de ressources, du patrimoine et des conditions de logement actuelles du ménage, ainsi que de l'éloignement des lieux de travail.

Chaque organisme HLM met en place une commission d'attribution des logements qui a pour rôle d'attribuer nominativement chaque logement. Les élus communaux et communautaires en sont membres à part entière. Le représentant du préfet est membre de droit. Tous les logements sont attribués par cette commission.

En contrepartie de financements, d'apports de foncier ou de garanties d'emprunt accordés lors d'opérations de construction ou de réhabilitation, les organismes HLM accordent aux contributeurs des « réservations » lors de la mise en location des logements. Les réservataires disposent donc d'un droit de proposition de candidats à la commission d'attribution des logements dans les conditions fixées par une convention de réservation. Les maires jouent un rôle décisionnaire dans les commissions d'attribution, notamment parce qu'ils sont titulaires de droits de réservation à hauteur de 20 % des logements sociaux sur le territoire de leur commune. L'État dispose également d'un contingent de réservations, essentiellement dédié aux ménages dits « prioritaires<sup>21</sup> ».

### **3.2.1 Le rôle de l'EPT dans les attributions**

En 2014, la loi Alur<sup>22</sup> a consacré l'intercommunalité comme « chef de file des politiques de gestion de la demande et des attributions ». À ce titre, ces dernières mettent en oeuvre sur leur territoire, la politique d'attribution qu'elles ont défini dans le cadre de la conférence intercommunale du logement. La convention intercommunale d'attribution traduit lesdites orientations et décline les objectifs en engagements des bailleurs sociaux et des réservataires de logements en faveur des publics prioritaires, de la mixité sociale et de l'équilibre territorial, établis en cohérence avec les contrats de ville.

L'EPT Paris Est Marne&Bois, compte près de 50 000 logements locatifs sociaux répartis sur le territoire, et le taux de logements locatifs sociaux (22 %) se situe en dessous du seuil SRU de 25 %. Il se caractérise par une forte pression de la demande de logements sociaux (environ 30 000 par an) avec seulement 1 sur 12 de satisfaite en raison notamment de son attractivité, d'une offre insuffisante et d'une faible rotation.

L'EPT accorde sa garantie financière aux bailleurs, après accord des communes concernées, pour tout projet concourant à la réalisation de nouveaux logements locatifs sociaux. Par exemple, entre le 1<sup>er</sup> juillet 2019 et le 30 juin 2021, il a garanti près de 50 M€ d'emprunts pour la construction de 600 logements. En contrepartie de cette garantie octroyée, l'EPT dispose lui aussi de 20 % de logements locatifs sociaux dont il assure la désignation des locataires à travers la commission d'attribution.

Le territoire est également partie prenante dans le processus de relogement des locataires de logements locatifs sociaux dans le cadre d'opérations de démolitions-reconstructions.

L'EPT s'est également substitué aux communes pour la contribution financière à verser annuellement au fonds de solidarité habitat géré par le département du Val-de-Marne qui vient en aide aux locataires en situation financière précaire.

À ce jour, un diagnostic partagé de la situation du parc social sur le territoire et des enjeux s'y rapportant a été mené, préalable à l'élaboration d'une nouvelle politique commune dans le cadre de la conférence intercommunale du logement avec tous les partenaires concernés. Les comités techniques et de pilotage vont se poursuivre au cours des prochains mois afin de fixer les orientations.

La loi Élan du 23 novembre 2018 prévoit, deux nouveaux outils au service de la politique d'attribution du logement :

- la cotation de la demande : pour renforcer la transparence et l'équité de traitement des demandes, la loi prévoit que chaque EPCI concerné par la réforme mette en place un dispositif de cotation de la demande avant le 1<sup>er</sup> janvier 2024. Il s'agit de donner une note à chaque demande en fonction de critères et d'une pondération choisis localement. Ces critères doivent prendre en compte les priorités de la loi et s'appuyer sur les orientations d'attribution du territoire.

<sup>21</sup> Dalo et catégories définies par le L. 441-1 du CCH, notamment, les personnes en situation de handicap ; les personnes sortant d'un appartement de coordination thérapeutique ; les personnes mal logées ou défavorisées ; les personnes hébergées ou logées temporairement dans un établissement ou un logement de transition ; les personnes reprenant une activité après une période de chômage de longue durée ; les personnes exposées à des situations d'habitat indigne ; les personnes victimes de violences conjugales, de viol ou d'agression sexuelle...

<sup>22</sup> Loi n° 2014-366 du 24 mars 2014 pour l'accès au logement et un urbanisme rénové.

- et la gestion en flux des droits de réservation : depuis 2011, deux modalités de gestion des réservations coexistaient (la gestion en stock avec l'identification des logements alloués à un réservataire à chaque mise en location ; et la gestion sur un flux annuel de logements portant sur l'ensemble du patrimoine du bailleur). L'ensemble des conventions signées depuis l'entrée en vigueur de la loi Élan doit être en flux. Compte tenu des obligations de logement des publics prioritaires, l'État peut demander à disposer de 30 % du flux annuel. L'ensemble des conventions de réservation doit être converti en flux avant la fin de l'année 2023.

Aucun de ces deux outils n'est encore mis en œuvre sur les territoires des deux communes objets de l'étude.

### 3.2.2 La timide mise en application de la loi égalité et citoyenneté

La loi égalité et citoyenneté précitée pose comme principe que toutes les catégories de ménages qui demandent un logement social doivent bénéficier d'une « égalité des chances » pour accéder à tous les secteurs géographiques dans lequel le parc social est présent. Ces dispositions sont codifiées au 24<sup>ème</sup> alinéa et suivants de l'article L. 441-1 du CCH.

Désormais, dans les EPT du Grand Paris, il faut que 25 % des attributions de logement social en dehors des quartiers dits « prioritaires » de la politique de la ville (QPV), donc dans les quartiers les plus attractifs, bénéficient à des foyers faisant partie des 25 % de ménages les plus pauvres du territoire (dits du « 1<sup>er</sup> quartile »). En outre, 50 % des attributions au sein des QPV doivent aller aux autres ménages (les 75 % les moins défavorisés). La réalisation de cet objectif repose sur les commissions d'attribution des logements des bailleurs.

Le concept de mixité sociale n'a pas de définition légale. Au sens des objectifs d'attribution, la mixité sociale s'entend selon un critère de ressources : la concentration de publics en grande précarité dans un même secteur ou, à l'inverse, l'exclusion de publics très précaires d'autres secteurs de la commune, sont des atteintes à l'objectif de mixité sociale. La géographie prioritaire a été définie selon un critère de concentration de pauvreté : les « QPV ».

Depuis l'entrée en vigueur de la loi égalité et citoyenneté, trois objectifs d'attribution visent donc à permettre une solidarité dans l'accueil des publics prioritaires et à limiter les déséquilibres socio-territoriaux.

#### 3.2.2.1 Les ménages prioritaires

Les organismes HLM et les réservataires doivent consacrer 25 % de leurs attributions annuelles au bénéfice des ménages prioritaires (dont les « Dalo<sup>23</sup> »), le représentant de l'État y consacre l'essentiel de son contingent.

**Tableau n° 14 : Part des ménages Dalo et prioritaires parmi l'ensemble des attributions en 2021**

	% Dalo + prioritaires parmi les attributions
MGP	31,90
T10 - Paris Est Marne&Bois	35,30
Champigny-sur-Marne	31,4
Le Perreux-sur-Marne	41,6

Source : CRC à partir du socle de données attribution 2021

<sup>23</sup> Le droit au logement opposable a été mis en place en 2007. Les demandeurs d'un logement social depuis un délai anormalement long qui n'ont pas reçu de proposition adaptée à leurs besoins ainsi que les personnes non logées ou mal logées peuvent y prétendre.

Le Perreux-sur-Marne, qui a perdu la gestion de son contingent réservataire au profit du préfet entre 2017 et février 2022, a vu pour cette raison son taux d'attribution aux ménages Dalo augmenter de 16 à 23,5 %, le préfet privilégiant les attributions aux ménages prioritaires qui représentent ensemble 41,6 % des attributions en 2021.

En 2021, à Champigny-sur-Marne, les ménages prioritaires ont représenté 31,4 % des attributions.

### 3.2.2.2 Les ménages du premier quartile

Depuis la loi égalité et citoyenneté, 25 % des attributions réalisées en dehors des quartiers prioritaires de la politique de la ville doivent être consacrés aux demandeurs aux plus bas revenus dits « du 1<sup>er</sup> quartile », correspondant aux 25 % des ménages ayant les revenus les plus faibles. Cet objectif est défini à l'échelle intercommunale.

**Tableau n° 15 : Réalisation de l'objectif de 25 % des attributions hors QPV aux ménages du « 1<sup>er</sup> quartile »**

	Demandes < 1 <sup>er</sup> quartile	Offres hors QPV	Objectif 25 % pour Q1*	Attributions Q1 hors QPV	R/O (%)
MGP	124 534	32 295	7 597	3 837	50,5
T10	6 402	2 543	624	254	40,7
Champigny	1 304	431	105	61	58,1
Le Perreux	254	238	60	17	28,3

\* Q1 = ménages ayant des ressources inférieures au 1<sup>er</sup> quartile dont sont déduits le nombre de relogements hors QPV dans le cadre d'une opération Agence nationale pour la rénovation urbaine (ANRU).

Source : CRC à partir du socle de données attribution 2021

Cet objectif d'attributions de logements hors des quartiers prioritaires de la politique de la ville pour un quart aux plus démunis est loin d'être atteint, tant à l'échelle intercommunale que communale. Sur le périmètre de la métropole, cet objectif n'est atteint qu'à moitié. Sur l'EPT Paris Est Marne&Bois, l'objectif n'est atteint qu'à 40 %. Sur la commune du Perreux-sur-Marne à 28 %, deux fois moins qu'à Champigny-sur-Marne.

Ces résultats ne sont pas dus au manque de logements sociaux hors QPV mais au très faible taux de réponses favorables données aux demandes des ménages ayant des ressources inférieures au 1<sup>er</sup> quartile. En effet seules 7 % des demandes d'un logement social de ces ménages sont satisfaites lors des commissions d'attribution, alors que les ménages qui appartiennent aux 25 % les plus riches (ménages dits supérieurs au 3<sup>ème</sup> quartile) voient leur demande satisfaite dans 27 % des cas au Perreux-sur-Marne et dans 20 % des cas à Champigny-sur-Marne.

**Tableau n° 16 : Attributions des logements sociaux en fonction du quartile de ressources des ménages au niveau des communes**

	Champigny-sur-Marne			Le Perreux-sur-Marne		
	Demandes	Attributions	% demandes satisfaites	Demandes	Attributions	% demandes satisfaites
< 1 <sup>er</sup> quartile	1 304	92	7,1	254	17	6,7
2 <sup>ème</sup> quartile	1 279	202	15,8	284	39	13,7
3 <sup>ème</sup> quartile	1 175	217	18,5	363	68	18,7
> 3 <sup>ème</sup> quartile	864	172	19,9	422	114	27,0
Part < 1 <sup>er</sup> quartile (%)	28,2	13,5		19,2	7,1	
Part > 3 <sup>ème</sup> quartile (%)	18,7	25,2		31,9	47,9	

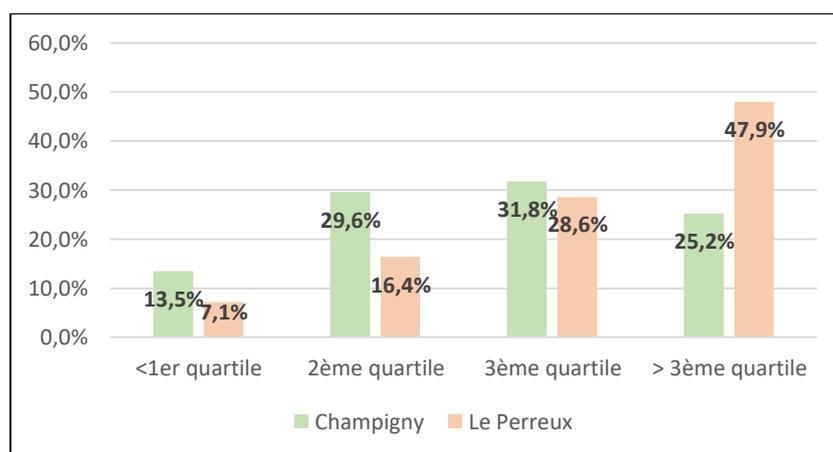
Source : CRC à partir du socle de données attribution 2021

Du fait des niveaux de loyers inférieurs à Champigny-sur-Marne, le profil des demandeurs est également différent entre les deux communes. Ainsi, le 1<sup>er</sup> quartile est à l'origine 19 % des demandes au Perreux-sur-Marne, contre 28 % à Champigny-sur-Marne; et les plus favorisés, présentent 32 % des demandes au Perreux-sur-Marne, contre 19 % à Champigny-sur-Marne.

Finalement, au Perreux-sur-Marne, les ménages les moins favorisés représentent 7 % des attributions, contre 13,5 % à Champigny-sur-Marne. Les plus favorisés représentent 48 % au Perreux-sur-Marne, contre 25 % à Champigny-sur-Marne.

La distribution des attributions par quartile de ressources est beaucoup plus équilibrée à Champigny-sur-Marne qu'au Perreux-sur-Marne.

**Graphique n° 2 : Attributions par quartile de ressources**



Source : CRC à partir du socle de données attribution 2021

Le taux de 25 % des attributions (suivies d'un bail signé) hors QPV pour les ménages du premier quartile s'applique, sur la MGP, aux périmètres des EPT et non au niveau communal. Seul l'EPT Plaine Commune présente un taux supérieur à 20 %. Avec 10,3 % l'EPT Paris Est Marne&Bois a le troisième plus mauvais score sur le territoire de la métropole.

Sur cet EPT une demande sur 10 est satisfaite. Mais pour les ménages du premier quartile, seule une demande sur 21 trouve une solution lors des commissions d'attribution.

**Tableau n° 17 : Suivi des attributions au regard des objectifs de la loi égalité et citoyenneté sur les EPT de la métropole francilienne**

(en %)	Part des attributions réalisées hors QPV pour des ménages du 1 <sup>er</sup> quartile
T01 - Paris	13,1
T02 - Vallée Sud Grand Paris	14,5
T03 - Grand Paris Seine Ouest	8,6
T04 - Paris Ouest La Défense	7,9
T05 - Boucle Nord de Seine	13,6
T06 - Plaine Commune	21,6
T07 - Paris Terres d'Envol	16,3
T08 - Est Ensemble	14,6
T09 - Grand Paris Grand Est	13,8
T10 - Paris Est Marne&Bois	10,3
T11 - Grand Paris Sud Est Avenir	14,9
T12 - Grand-Orly Seine Bièvre	15,2
MGP	13,0
Objectif	25

Source : CRC à partir du socle de données attribution 2021

### 3.2.2.3 Les attributions en QPV

*A contrario*, en QPV, *a minima* 50 % des attributions doivent bénéficier à des demandeurs autres que ceux du 1<sup>er</sup> quartile (les 75 % les moins défavorisés).

Le Perreux-sur-Marne n'a pas de quartier prioritaire de la Ville, sa contribution à la réalisation de cet objectif est donc sans objet.

L'étude à l'échelle de l'EPT Paris Est Marne&Bois montre que le parc situé en QPV représente 18,7 % des logements sociaux existants. Toutefois, ils ne représentent que 13,8 % des offres, car la rotation dans les logements les moins onéreux est plus faible que sur la moyenne du parc.

En QPV, 53 % des attributions sont destinés aux ménages qui ont des ressources supérieures à la médiane, ce qui semble favorable à la mixité sociale mais qui limite l'accès du logement social aux plus défavorisés. Une analyse plus poussée montre que sur l'EPT Paris Est Marne&Bois, 90 % des ménages aux ressources supérieures à la médiane ont une attribution de logement social hors QPV car ils ont un reste à vivre suffisant.

Dans cet EPT, ou 4 communes sur 13 ont des QPV, les demandes des ménages dont les revenus sont supérieurs à la médiane représentent 10 points de plus (59 % contre 49 %) dans les communes sans QPV, où ils ont plus de chances de voir leur demande aboutir dans des conditions qui leur conviennent.

Au total, en 2018, malgré l'adoption et la mise en application de la loi égalité et citoyenneté, les attributions récentes à Champigny-sur-Marne qui compte cinq QPV, se sont faites en faveur de ménages plus défavorisés que les ménages en place. Au contraire, au Perreux-sur-Marne, le niveau de ressources des attributaires est resté quasi identique au profil des ménages déjà présents dans le parc social de la commune.

Parmi les emménagés récents, les ménages disposant de ressources inférieures à 40 % aux plafonds HLM représentent une part deux fois plus importante à Champigny qu'au Perreux. À l'inverse, les ménages avec des ressources supérieures à 80 % des plafonds HLM sont en proportion deux fois plus importants au Perreux qu'à Champigny.

**Tableau n° 18 : Comparaison des niveaux de ressources des ménages dans le parc social et des emménagés récents**

	Champigny-sur-Marne				Le Perreux-sur-Marne			
	Ensemble des ménages		Emménagés récents		Ensemble des ménages		Emménagés récents	
< 40 % des plafonds HLM	3 385	37,8 %	430	47,5 %	282	23,3 %	44	24,3 %
> 80 % des plafonds HLM	2 075	23,2 %	118	13,0 %	442	36,6 %	58	32,0 %

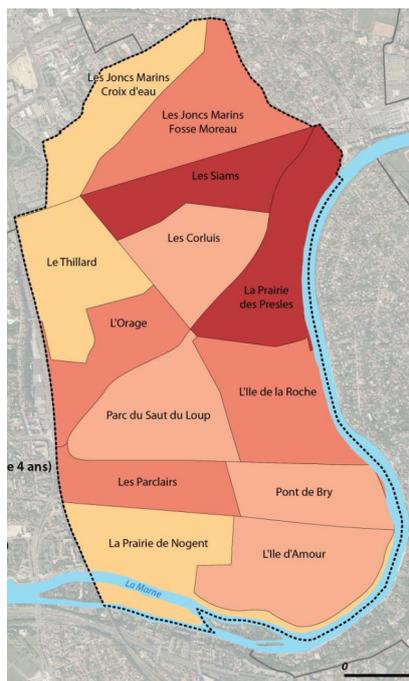
Source : CRC à partir du socle de données 2018

Là où les loyers sont les plus bas, où les logements sociaux sont les plus nombreux, la population récemment accueillie est plus défavorisée que celle déjà en place. Ce n'est pas le cas là où les loyers sont plus chers et les logements sociaux plus rares.

### 3.3 L'absence de mixité sociale

L'Insee produit des données infra-communales selon un découpage géographique du territoire en mailles, dites « Îlots regroupés pour l'information statistique (IRIS) ». Le Perreux-sur-Marne compte 12 îlots. Champigny-sur-Marne est ainsi découpée en 32 îlots dont 12 en QPV. Chaque îlot compte de l'ordre de 2 500 habitants.

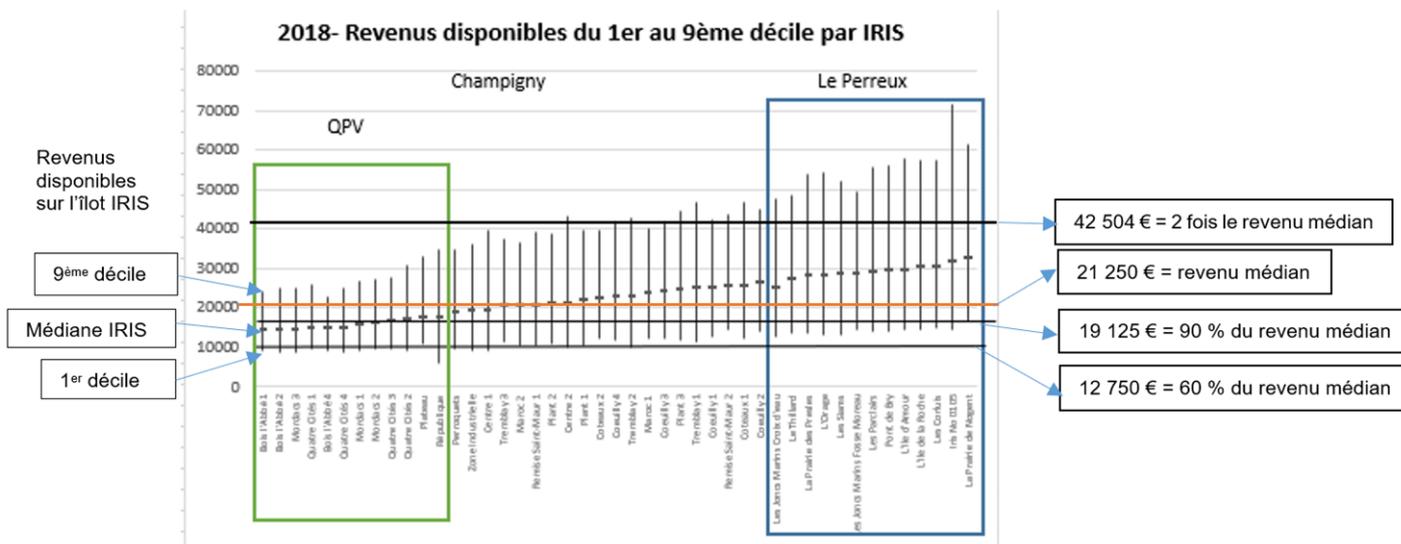
**Carte n° 3 : Les îlots IRIS au Perreux-sur-Marne**



Source : PLU du Perreux-sur-Marne

L'étude comparée des revenus disponibles par IRIS<sup>24</sup> sur Champigny-sur-Marne et Le Perreux-sur-Marne montre que l'îlot le plus défavorisé du Perreux-sur-Marne est au même niveau de revenu disponible que l'îlot le plus riche de Champigny-sur-Marne.

**Graphique n° 3 : <sup>25</sup> Cf. agrandissement du graphique en annexe n° 3**



Source : CRC à partir des données FiloSofi de l'Insee pour 2018

<sup>24</sup> L'objectif du dispositif FiLoSoFi est de produire un ensemble d'indicateurs sur les revenus disponibles (après redistribution et imputation de revenus financiers non déclarés) notamment, à l'échelle communale, et infra-communale. Les communes d'au moins 10 000 habitants et la plupart des communes de 5 000 à 10 000 habitants sont découpées en IRIS. Ce découpage, maille de base de la diffusion de statistiques infracommunales, constitue une partition du territoire de ces communes en "quartiers" dont la population est de l'ordre de 2 000 habitants.

<sup>25</sup> Note méthodologique : Le graphique classe les revenus disponibles des îlots IRIS par ordre croissant, sur Champigny-sur-Marne d'une part, et sur Le Perreux-sur-Marne d'autre part.

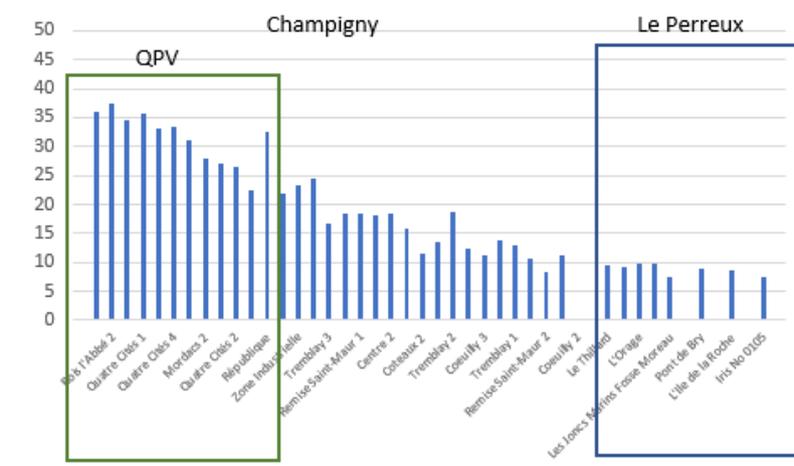
Au Perreux-sur-Marne, les 12 îlots ont un revenu médian disponible de 20 % supérieur à la médiane nationale. Sur l'ensemble des îlots, 20 % de la population a un revenu disponible supérieur à 2 fois le revenu médian, et est considérée comme « riche » au sens de l'observatoire des inégalités<sup>26</sup>. Un seul îlot connaît une population dont 10 % sont en dessous du seuil de pauvreté.

À Champigny-sur-Marne, 7 îlots (en QPV) regroupent 30 % de population en dessous du seuil de pauvreté. Sur 32 îlots, 20 îlots ont un revenu médian disponible inférieur à la médiane nationale. Par ailleurs, 9 îlots ont 10 % de la population bénéficiant d'un revenu disponible supérieur à deux fois le revenu médian.

L'objectif de mixité sociale ne semble donc pas atteint : ni au Perreux-sur-Marne, qui est loin de l'objectif de 25 % de logement social, ni à Champigny-sur-Marne qui est bien au-delà de cet objectif.

Une autre façon de l'illustrer est de comparer les taux de pauvreté par quartier, en juxtaposant les données des deux communes, par taux de pauvreté décroissant. Là encore, force est de constater qu'une commune concentre les familles aisées, l'autre les ménages défavorisés. À Champigny-sur-Marne, le cas particulier des QPV, définis par un niveau bas de revenu, montre que certains quartiers concentrent la pauvreté. Le logement social y est très prépondérant (plus de 80 % au « Bois l'Abbé » et aux « Mordacs »).

**Graphique n° 4 : Taux de pauvreté au seuil de 60 % (en %)**



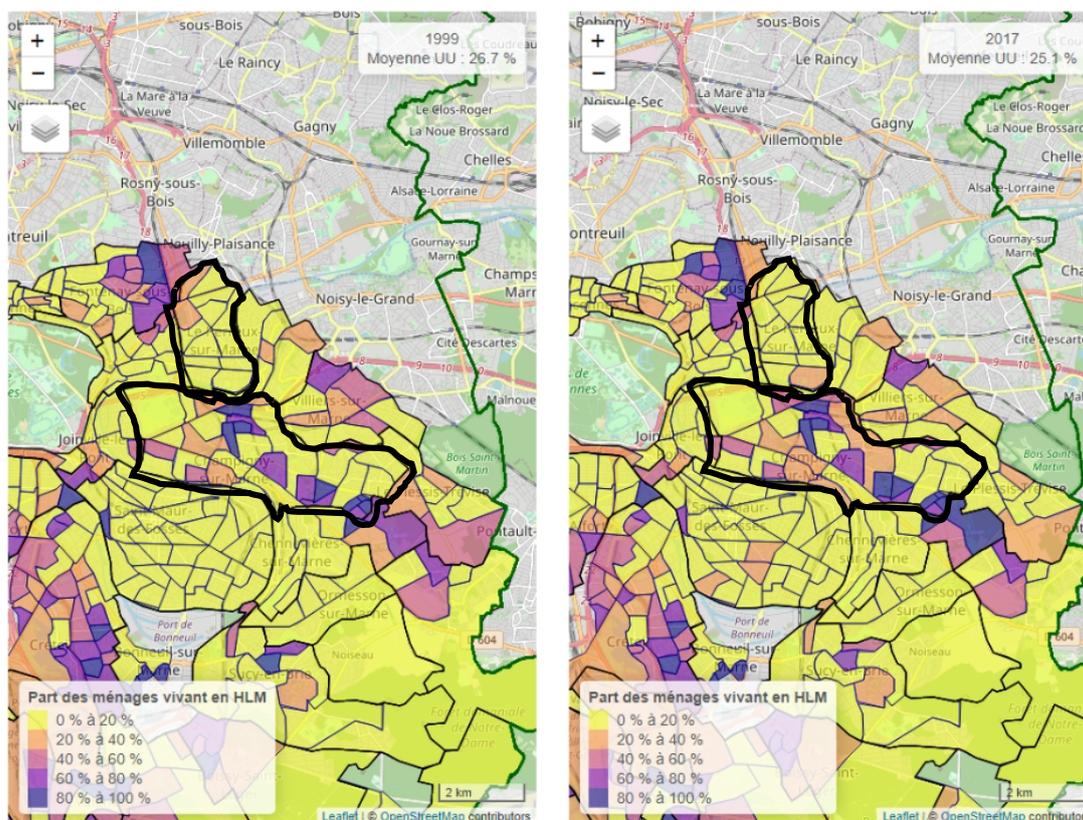
Source : CRC à partir des données Filosofi de l'Insee pour 2018

Un dernier graphique montre qu'il est très difficile de faire évoluer la situation de la (non) mixité sociale. 18 années séparent les 2 illustrations suivantes qui présentent la part de la population vivant dans des logements sociaux par quartiers sur les 2 communes étudiées, sachant que la loi SRU avait pour objectif de faire construire des logements sociaux, là où il n'y en avait pas. L'un présente la situation avant la loi SRU, la situation que la loi souhaitait faire évoluer en 20 ans, l'autre, la situation la plus récente connue, en 2017.

Que ce soit au niveau des quartiers, au niveau communal ou intercommunal, ce graphique ne montre pas d'évolution significative en termes de mixité sociale depuis la mise en œuvre de la loi.

<sup>26</sup> L'observatoire des inégalités a pour sa part créé un seuil de « richesse » correspondant aux ménages disposant de revenus deux fois supérieur au niveau médian. Cette définition désigne une tranche représentant 7,3 % de la population.

**Graphique n° 5 : Part des ménages vivant en HLM par îlot IRIS en 1999 et 2017**



Source : Capture d'image de l'outil de datavisualisation de France stratégie (à partir des données Insee)

---

**CONCLUSION INTERMÉDIAIRE**

---

*Depuis 1998, la mixité sociale des villes et des quartiers est intégrée dans les objectifs de la politique publique du logement social.*

*Deux déterminants particuliers constituent des leviers pour la mixité sociale : le niveau des loyers et l'attribution des logements sociaux.*

*Dans les logements sociaux, les loyers peuvent être très variables : ainsi, entre Le Perreux-sur-Marne et Champigny-sur-Marne, l'écart entre les loyers moyens est de 30 %, essentiellement parce que le parc campinois est plus ancien. Au Perreux-sur-Marne, 60 % des loyers sont compris entre 8 et 12 € par m<sup>2</sup>, à Champigny-sur-Marne, 60 % des loyers s'élèvent à 5,25 € par m<sup>2</sup>. Dès lors, les ménages auxquels ces logements s'adressent sont forcément différents.*

*La loi égalité et citoyenneté impose que 25 % des attributions réalisées en dehors des quartiers prioritaires de la politique de la ville soient consacrés aux demandeurs aux plus bas revenus. Avec 10,3 %, c'est sur le territoire de l'EPT Paris Est Marne&Bois qu'est observé le troisième plus mauvais score sur le territoire de la MGP, parce les demandes des plus pauvres sont rejetées deux fois plus souvent que celles de la moyenne des ménages.*

*Finalement, l'objectif de mixité sociale n'est pas atteint : ni au Perreux-sur-Marne, qui est loin de l'objectif de 25 % de logements sociaux et qui rassemble plutôt des familles aisées, ni à Champigny-sur-Marne qui est bien au-delà de l'objectif SRU, qui est fortement engagée dans les programmes de rénovation urbaine et dont certains quartiers concentrent la pauvreté.*

---

## 4 UNE REPOSE INCOMPLETE AU BESOIN DE LOGEMENTS SOCIAUX

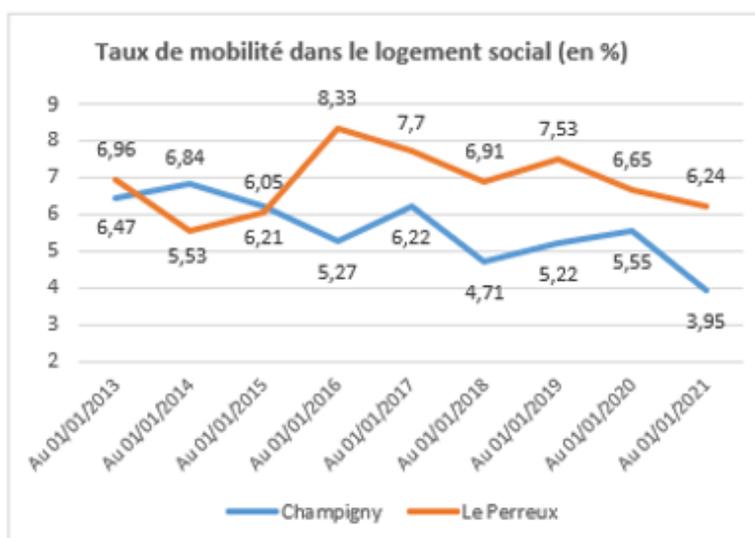
La politique d'aide au logement a pour objet de favoriser la satisfaction des besoins de logements de la population.

Au-delà de l'objectif quantitatif de 25 % de logements sociaux qui figure dans la loi SRU, et de la situation de la mixité sociale, la question de la réponse aux besoins de la population se pose, notamment en Île-de-France qui concentre à elle seule un tiers de la demande annuelle nationale de logements sociaux, ce qui représente la moitié de son parc. Sur les territoires du Perreux-sur-Marne et de Champigny-sur-Marne en particulier, la demande annuelle représente respectivement 74 % et 38 % de leur parc.

### 4.1 Un faible taux de rotation dans le parc social

On constate sur les deux communes, que le taux de mobilité dans le parc social diminue sur les dernières années, pour atteindre à peine plus de 6 % au Perreux-sur-Marne et moins de 4 % à Champigny-sur-Marne.

Graphique n° 6 :



Source : CRC à partir des données du RPLS 2021

Il est également observé que le taux de mobilité est d'autant plus faible que le loyer est bas, rendant plus inaccessible les logements les plus abordables.

Tableau n° 19 : Taux de mobilité en fonction du niveau de loyer

(en %)	Champigny-sur-Marne	Le Perreux-sur-Marne
≤ 6,17 €/m <sup>2</sup>	4,50	3,40
> 6,17€ - ≤ 7,62 €/m <sup>2</sup>	8,30	5,60
> 7,62€ - ≤ 11,07 €/m <sup>2</sup>	9,50	11,70
> 11,07€ - ≤ 16,95 €/m <sup>2</sup>	17,30	15,60
> 16,95 €/m <sup>2</sup>		14,30

Source : CRC à partir des données de l'OLS 2018

Ainsi, la conjoncture de ces dernières années a vu l'écart entre les loyers et les revenus moyens s'accroître. Les prix de marché élevés de l'immobilier sur le territoire observé contrastent, avec les prix réglementés des logements locatifs sociaux, qui sont en moyenne près de trois fois moins élevés. Ce différentiel est d'une telle ampleur qu'il entraîne notamment un allongement de la durée d'occupation des logements et une baisse de la mobilité dans le parc social, rendant très difficile l'accès au parc social pour les nouveaux entrants, en particulier les jeunes ménages.

Or, la rotation au sein du parc social est une question centrale : si au Perreux-sur-Marne, l'offre nouvelle de logements sociaux a représenté de l'ordre de 70 % des attributions en 2021, la situation est plus problématique à Champigny-sur-Marne, où un ménage bénéficiaire seulement sur cinq entre dans ce type de logement grâce à l'offre nouvelle, alors que quatre sur cinq y accèdent du fait de la rotation au sein du parc. A Champigny-sur-Marne, une augmentation d'un point du taux de mobilité des locataires représenterait une offre augmentée de 18 %.

Toutefois, toute velléité de gestion plus active du parc est contenue par le principe général du droit au maintien dans les lieux des locataires, dès lors qu'ils respectent les conditions d'accès applicables au moment de leur entrée dans le parc social, y compris lorsque leur situation économique a pu s'améliorer. Ce principe contribue par ailleurs à la mixité sociale dans les quartiers. La tension est accentuée par l'insuffisance du segment locatif intermédiaire : la demande non satisfaite sur ce segment se reporte sur le logement social et évince les plus défavorisés du parc social.

Toutefois, il est difficile de trouver un lien entre la tension mesurée par le taux de demandes satisfaites et le taux SRU comme le montre dans le tableau suivant un échantillon de 15 communes des départements du Val-de-Marne et de la Seine-Saint-Denis, qui disposent entre 8 et 70 % de logements sociaux.

Ainsi, à Saint-Maur des Fossés, qui ne compte que 8,5 % de logements sociaux, seules 8,1 % des demandes sont satisfaites. À Dugny, qui dispose pourtant de plus de 70 % de logements sociaux, 9 % des demandes sont satisfaites. Les demandes se concentrent là où il y a le plus de logements sociaux car les demandeurs pensent avoir plus de chances. Mais du fait des très fortes inégalités territoriales en matière de dotation en logements sociaux, les communes les mieux pourvues sont comme les autres dans une situation très tendue.

**Tableau n° 20 : Comparaison entre le taux SRU et de la tension sur le logement social**

(en %)	Taux SRU	Taux de demande satisfaite
Saint-Maur-des-Fossés	8,5	8,1
Vincennes	11,3	4,2
Le Perreux-sur-Marne	12,2	17,5
Nogent-sur-Marne	14,1	5,9
Bry-sur-Marne	16,9	11,1
Joinville-le -Pont	25,7	7,6
Villiers-sur Marne	30,2	10,8
Fontenay-sous-Bois	33,4	9,9
Champigny-sur-Marne	41,4	14,5
La Courneuve	54,0	7,4
Stains	58,1	11,5
Bonneuil sur Marne	61,6	9,8
L'île Saint-Denis	62,0	11,1
Valenton	64,7	11,5
Dugny	70,6	9,0

Source : CRC à partir de l'OLS 2018

## 4.2 Un besoin de logements sociaux défini par l'État

### 4.2.1 Les objectifs difficilement atteignables du Schéma régional de l'habitat et de l'hébergement

Un des objectifs du schéma directeur de la région Île-de-France (SDRIF) est la construction de 1,5 million de logements à horizon de 2030 pour faire face aux besoins des Franciliens, à raison de 70 000 logements chaque année à partir de 2010.

Afin de renforcer et rééquilibrer l'offre locative sociale au sein de la région, le SDRIF vise un taux de 30 % de logements locatifs sociaux dans le parc total à horizon 2030.

Le schéma régional de l'habitat et de l'hébergement (SRHH) révisé en octobre 2022, propose une déclinaison, à l'échelle des EPCI et EPT, des 70 000 logements à produire par an ainsi que des logements sociaux attendus, notamment en cohérence avec les dispositions du SDRIF.

Pour réaliser les objectifs de production de logements sociaux fixés par le SDRIF, la MGP doit construire sur son territoire jusqu'en 2030, 60 % de logements sociaux.

Le SRHH donne à l'EPT Paris Est Marne&Bois, un objectif de construction à hauteur de 6,6 % de l'objectif métropolitain. Il doit en revanche atteindre un taux de 91 % de logements sociaux dans la production de logements jusqu'en 2030, car il est après Paris, l'EPT le plus en retard sur l'objectif SRU (si on somme les logements à réaliser par commune). Cet objectif, qui n'est pas assorti de contraintes législatives ni des sanctions associées en cas de manquement, paraît difficile à réaliser.

**Tableau n° 21 : Objectifs de production annuelle de logements sociaux jusqu'en 2030 par EPT**

	Objectif annuel de construction	Objectif de production LLS rattrapage stock SRU (1)	Objectif lié à l'extension du parc SDRIF 2030 (2)	Total LLS à produire par an	En % de LLS
T01 - Paris	4 500	6 423	1 575	7 998	177,7
T02 - Vallée Sud Grand Paris	2 600	260	810	1 070	41,2
T03 - Grand Paris Seine Ouest	2 000	651	700	1 351	67,6
T04 - Paris Ouest La Défense	4 300	1 033	1 407	2 440	56,7
T05 - Boucle Nord de Seine	2 900	254	908	1 162	40,1
T06 - Plaine Commune	4 200	0	1103	1 103	26,3
T07 - Paris Terres d'Envol	2 450	0	724	724	29,6
T08 - Est Ensemble	2 850	0	731	731	25,6
T09 - Grand Paris Grand Est	2 300	511	771	1 282	55,7
T10 - Paris Est Marne&Bois	2 500	1 434	842	2 276	91,0
T11 - Grand Paris Sud Est Avenir	1 800	286	530	816	45,3
T12 - Grand-Orly Seine Bièvre	5 600	204	1 523	1 727	30,8
Total MGP	38 000	11 056	11 624	22 680	59,7

Note de lecture du tableau : (1) correspond au nombre de logements sociaux à produire annuellement par les communes déficitaires, au vu de l'état actuel du parc, pour atteindre 25 % en 2025 ; il est nul pour les autres communes. (2) correspond à 35 % de la production prévisible, de nature à faire converger le taux de logements sociaux de l'EPCI autour de 30 % à l'horizon 2030.

Source : CRC à partir des données du SRHH modifié

Le département du Val-de-Marne a déjà atteint le taux de 30 % mais au prix de très fortes inégalités territoriales. S'appuyant sur les objectifs fixés dans le SRHH, la DRIHL a repris dans son guide de financement du logement social pour ce département en 2022, l'objectif de 4 726 agréments à obtenir sur l'année, à raison de 34 % de PLAI ; 37 % de PLUS et 29 % de PLS.

Ce chiffre correspond au double du nombre de logements sociaux mis en service sur les dernières années.

**Tableau n° 22 : Nombre de mises en service de logements sociaux dans le département du Val-de-Marne**

2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021
2 877	2 376	2 355	3 232	3 040	1 999	2 049	1 801	2 157

Source : CRC à partir du RPLS

Appliqué au Perreux-sur-Marne, pour obtenir le taux 30 % au niveau de la commune en 2030, il faudrait produire 4 030 logements à 100 % sociaux en 8 ans, alors qu'il n'en a été construit que 1 500 en 20 ans. Si la commune maintient le rythme actuel de production de 50 % de logements sociaux, il lui faudra alors construire pour atteindre le taux de 30 % préconisé par le SDRIF, 14 000 logements dont 7 000 à vocation sociale, ce qui correspond à un quasi doublement du nombre de résidences principales sur la commune.

### 4.3 Une définition des critères de besoin qui permet de choisir son peuplement

Localement, la comparaison entre le nombre de demandes et le nombre d'attributions sur les deux communes montre une situation très tendue. Si l'on retient uniquement les demandes qui placent la commune en choix n° 1, force est de constater que globalement, moins de 15 % des demandes trouvent un attributaire. Ce constat vaut pour les deux communes, malgré leur situation très différente en matière d'offre de logements sociaux. La situation est même un peu plus tendue à Champigny-sur-Marne, ce qui peut apparaître comme contre-intuitif.

**Tableau n° 23 : Taux de satisfaction des demandes de logements sociaux**

	Taux SRU (%)	Parc	Demandes 1 <sup>er</sup> choix	Attributions	% demandes 1 <sup>er</sup> choix
Champigny-sur-Marne	41,10	13 226	4 732	684	14,5
Le Perreux-sur-Marne	12,51	2 018	1 361	238	17,5

Source : CRC à partir des inventaires préfectoraux et du socle de données attribution 2021

Une dimension inhérente au secteur du logement est sa très grande inertie. Une fois construit, sa durée d'existence est particulièrement longue.

L'intensité de la construction de logements neufs en moyenne au cours des 25 dernières années représente chaque année à peine 1 % du stock de logements du pays. L'inertie du système peut aussi se lire à l'aune de la lenteur des processus. On estime par exemple qu'entre la prise de décision, par un promoteur ou un bailleur social, du lancement de la construction d'un immeuble et la remise des clés à ses premiers occupants, il faut compter entre 3 et 4 ans. Cette caractéristique est une difficulté supplémentaire pour adapter l'offre aux besoins.

Les critères qualitatifs qui permettent de définir des priorités, notamment en termes de construction révèlent des stratégies différentes sur les deux communes.

Deux critères définissant le besoin ont été comparés sur les deux communes pour en analyser l'impact : la taille du logement et son mode de financement.

### 4.3.1 Un choix du nombre de pièces loin d'être indifférent

La demande d'un logement n'est pas exprimée par des habitants, mais par des ménages. En France, le nombre de ménages, donc le besoin de résidences principales, augmente beaucoup plus vite que la population. La raison de cet écart entre la croissance relative de la population et celle des ménages est la diminution du nombre de personnes par ménage. Il est tombé de 2,9 en 1975 aux environs de 2,2 aujourd'hui. Une telle diminution de la taille moyenne des ménages résulte en premier lieu de l'augmentation des ménages d'une ou deux personnes, ce qui traduit une modification des modes traditionnels de cohabitation, avec une hausse des personnes qui ne se sont jamais mises en couples, surtout chez les jeunes adultes, du nombre de couples qui se séparent ou du vieillissement de la population. La diminution de la fécondité contribue également au phénomène.

Cette évolution a accentué l'effet de la croissance démographique sur l'augmentation des besoins de logements. L'inertie pour faire évoluer le parc social avec l'évolution des besoins fait apparaître des écarts entre la composition du parc, surtout s'il est ancien et le niveau de la demande par type de logement.

Par ailleurs, la loi SRU n'a pas établi de pondération entre petits et grands logements, pour ne retenir que leur nombre parmi les résidences principales.

**Tableau n° 24 : Demandes satisfaites par taille de logement**

	Champigny-sur-Marne				Le Perreux-sur-Marne			
	Parc	Demande	Attributions	D/A	Parc	Demande	Attributions	D/A
	(en %)				(en %)			
Logement T1	7,0	17,8	9,5	12,9	15,2	14,4	17,2	4,8
Logement T2	23,8	33,2	27,9	8,2	27,2	34,9	41,6	4,8
Logement T3	34,7	25,4	36,1	4,9	39,7	32,5	33,2	5,6
Logement T4	28,6	19,8	22,7	6,0	13,4	16,5	5,5	17,3
Logement T5 et plus	6,0	3,9	3,8	7,1	4,5	1,7	2,5	3,8
TOTAL	100	100	100		100	100	100	

Source : CRC à partir du socle de données attribution 2021 et RPLS 2021 – D/A = nombre de demandes pour une attribution

Au Perreux-sur-Marne, en 2021, 140 logements de taille T1 et T2 ont été attribués contre 19 T4 et plus. À Champigny-sur-Marne, 256 T1 et T2 ont été attribués contre 181 T4 et plus, soit près de dix fois plus qu'au Perreux-sur-Marne. La tension y est très forte sur les T4 pour lesquels il y a une attribution pour 17 demandes. Au contraire, à Champigny-sur-Marne, la tension est forte sur les T1 pour lesquels, il y a 1 attribution pour 13 demandes.

Mais la composition du parc ne correspond pas qu'à des décisions historiques. Les agréments des cinq dernières années viennent pour l'essentiel renforcer les choix du passé.

**Tableau n° 25 : T1 vs T4 et + : Les agréments récents**

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

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

Au Perreux-sur-Marne, les appartements de quatre pièces et plus représentent moins de 18 % du parc social et moins de 5 % des agréments récents, contre 35 % pour les T1 soit 191 T1 et 25 T4 et plus. Plusieurs raisons peuvent motiver ce choix : le prix du loyer étant plus cher au m<sup>2</sup> au Perreux-sur-Marne, il faut limiter la surface du logement pour qu'il reste accessible.

De plus, des logements plus petits permettent d'en construire plus sur la même surface (rare) et permet de mieux répondre aux objectifs triennaux d'accroissement du parc social dans le cadre de la loi SRU.

À Champigny-sur-Marne, ces logements représentent 35 % des logements existants et 18 % des agréments sur les cinq dernières années, pour 24 % des demandes, marquant ainsi une volonté sur cette commune de loger des familles. Dans le même temps, la tension est deux fois plus importante sur les T1, qui voient leur part augmenter dans les agréments récents même si leur nombre apparaît encore réduit (99 T1 et 61 T4 et plus, sur les cinq dernières années, pour un parc de 12 545 LLS).

Ces préférences architecturales correspondent aussi à des choix de peuplement et ont une réelle influence sur le profil des occupants du parc.

**Tableau n° 26 : Taille moyenne des ménages demandeurs et attributaires**

	Champigny-sur-Marne		Le Perreux-sur-Marne	
	Demandes	Attributions	Demandes	Attributions
Nombre de demandes et attributions	4 732	684	1 361	238
Nombre total de personnes concernées	11 381	1 781	3 058	443
Nombre de personnes par ménage	2,41	2,60	2,25	1,86

Source : CRC à partir du socle de données attribution 2021

Ainsi, au Perreux-sur-Marne, si les ménages demandeurs sont composés en moyenne de 2,25 personnes, les ménages attributaires comptent en moyenne 1,86 personnes contre 2,60 à Champigny-sur-Marne.

**Tableau n° 27 : Demande et attribution de logements sociaux en fonction de la structure des ménages**

(en %)	Champigny-sur-Marne		Le Perreux-sur-Marne	
	Demandes	Attributions	Demandes	Attributions
Part des familles monoparentales	23,9	22,5	27,7	20,6
Part des familles avec 3 enfants et plus	16,7	16,2	10,0	3,8
Part des personnes seules et couples sans enfants	50,5	42,3	49,0	63,0

Source : CRC à partir du socle de données attribution 2021

Ce choix a pour effet d'écartier les familles les plus nombreuses, souvent plus défavorisées et de donner beaucoup plus satisfaction aux ménages sans enfants.

Si la typologie des logements sociaux construits ne permet pas de répondre au besoin exprimé par les ménages demandeurs, elle permet en revanche de choisir le peuplement de la commune.

#### 4.3.2 Un mode de financement décisif pour répondre au besoin des plus fragiles

Le mode de financement des logements sociaux détermine le niveau des loyers et les plafonds de ressources des ménages auxquels ces logements s'adressent.

Quand on compare, le nombre d'agréments récents par catégories de financement au nombre de ménages demandeurs en fonction de leur niveau de ressources, il n'est pas certain que les nouveaux logements sociaux correspondent à la demande exprimée.

**Tableau n° 28 : Comparaison des agréments sur les cinq dernières années avec le nombre de ménages demandeurs**

Ressources des ménages	Champigny-sur-Marne		Le Perreux-sur-Marne	
	Demandes	Agrément < 5ans	Demandes	Agrément < 5ans
<= PLAI	3 207	17	774	93
> PLAI et <= PLUS	805	185	331	239
> PLUS et <= PLS	119	76	71	143
> PLS	57	65	49	38
TOTAL	4 188	343	1 225	513

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

Déjà entre 2010 et 2015, les agréments PLS ont représenté plus de la moitié des agréments de logements sociaux au Perreux-sur-Marne, alors que les agréments PLUS étaient majoritaires à Champigny-sur-Marne<sup>27</sup>.

Sur les cinq dernières années, entre 2017 et 2021, il est relevé que 143 agréments PLS ont été accordés au Perreux-sur-Marne pour 71 demandes de ménages ayant les ressources correspondantes à ce type de logement en 2021. Dans le même temps, 93 agréments PLAI ont été obtenus pour 774 demandes en 2021. L'offre nouvelle ne semble pas avoir vocation à répondre à la demande dans sa dimension économique. Ce choix qui rend les projets plus facilement finançables du fait du coût plus élevé du foncier et qui lui vaut des sanctions renforcées, permet aussi à la commune d'accueillir des ménages moins défavorisés.

À Champigny-sur-Marne, déjà fortement dotée en logements sociaux à prix très modérés, la commune est invitée à privilégier le rééquilibrage territorial de l'offre de logement social entre les différents quartiers. En QPV, hors rénovation urbaine, seuls des PLS doivent être construits. Sur les cinq dernières années, les agréments PLAI sont restés exceptionnels car la commune a un taux SRU supérieur à 40 %.

Le pourcentage de ménages se situant en dessous des plafonds autorisant l'accès au logement social s'est accru au cours de la période en Île-de-France. La part de ceux dont les revenus sont inférieurs aux plafonds les plus bas (c'est-à-dire les plafonds PLAI) n'a cessé d'augmenter : alors qu'il s'agissait d'un peu plus de la moitié des ménages concernés en 2000, il s'agit désormais des deux tiers et même des trois quarts sur les deux communes étudiées. À l'inverse, la part des ménages demandeurs dont les revenus sont compris entre les plafonds PLUS et les plafonds PLS, qui n'était déjà que de 14 %, a été divisée par deux sur l'Île-de-France et représentent moins de 5 % sur le territoire étudié.

**Tableau n° 29 : Évolution du taux de logement PLAI et PLS**

(en %)	Champigny-sur-Marne			Le Perreux-sur-Marne		
	2017	Agrément < 5ans	2021	2017	Agrément < 5ans	2021
PLAI + PLUS < 1977	64,6	6,1	63,0	46,3	18,1	38,4
PLUS > 1977	28,0	66,5	28,7	29,9	46,6	34,6
PLS	4,1	27,3	4,6	19,6	27,9	21,9
PLI	3,3	23,4	3,7	4,1	7,4	5,0
TOTAL	100	100	100	100	100	100

Source : CRC à partir du RPLS 2021

Au Perreux-sur-Marne, 33 % des logements offerts ont un loyer inférieur à 7,62 € par m<sup>2</sup>, ils représentent 82 % de l'offre à Champigny-sur-Marne.<sup>28</sup>

<sup>27</sup> Source : Diagnostic du PMHH par l'APUR.

<sup>28</sup> Source : OLS 2018.

Dans la première commune 67 % des logements offerts à la location ont un loyer supérieur à 11,07 € par m<sup>2</sup> ; ils sont 18 % dans la seconde.

Champigny-sur-Marne a commencé un rééquilibrage en diminuant très lentement la part des logements PLAI sur son territoire, conformément aux préconisations de la DRIHL.

Le Perreux-sur-Marne diminue aussi la part des logements PLAI et augmente celle des logements PLS pour parvenir à une proportion de ces derniers cinq fois supérieure à ce qui est observé à Champigny-sur-Marne.

En conséquence, 21 % des ménages qui se voient attribuer un logement social au Perreux-sur-Marne ont un revenu supérieur à 3 000 € ; ils ne sont que 9 % à Champigny-sur-Marne.

L'offre de chacune des deux communes ne répond pas à la même demande et correspond à des politiques de peuplement très différentes.

**Tableau n° 30 : Niveau de ressources des demandeurs et attributaires**

(en %)	Champigny-sur-Marne		Le Perreux-sur-Marne	
	Demandes	Attributions	Demandes	Attributions
1 <sup>er</sup> quartile	28,2	19,2	13,5	7,1
2 <sup>ème</sup> quartile	27,7	21,5	29,6	16,4
3 <sup>ème</sup> quartile	25,4	27,4	31,8	28,6
> 3 <sup>ème</sup> quartile	18,7	31,9	25,2	47,9
TOTAL	100	100	100	100

Source : CRC à partir du socle de données attribution 2021

La nature du parc social influence tant le profil des demandeurs que des attributaires. Les ménages du 1<sup>er</sup> quartile représentent 13,5 % des demandeurs au Perreux-sur-Marne, contre 28 % à Champigny-sur-Marne. Ils constituent 7 % des attributaires dans la première commune contre 19 % dans la seconde.

A Champigny-sur-Marne, 40 % des ménages attributaires ont des ressources inférieures à la médiane, ils ne sont que 23,5 % au Perreux-sur-Marne, où 48 % des attributaires appartiennent au 3<sup>ème</sup> quartile.

De plus, il ressort des chiffres qu'avoir un emploi stable soit un avantage indéniable pour obtenir un logement social. Les chômeurs représentent 11 % des attributaires à Champigny-sur-Marne et seulement 3,4 % au Perreux-sur-Marne.

**Tableau n° 31 : Situation d'activité des demandeurs et attributaires**

(en %)	Champigny-sur-Marne		Le Perreux-sur-Marne	
	Demandes	Attributions	Demandes	Attributions
Emploi	66,5	74,8	76,9	87,4
Chômage	9,9	11,0	7,5	3,4
Etudiant et apprenti	2,7	2,4	1,5	2,1
Retraité	6,3	4,3	4,5	1,7
Autres situations	14,6	7,6	9,6	5,5
TOTAL	100	100	100	100

Source : CRC à partir du socle de données attribution 2021

Le choix des communes en faveur d'un type de financement ou de la taille des logements peut être plus porté par la politique de peuplement que par la demande ou le besoin objectif de logement social.

Le Perreux-sur-Marne devra veiller au rééquilibrage de l'offre de logement social sur son territoire.

## **4.4 Des obstacles à surmonter pour construire plus**

Au-delà des freins de nature politique à la construction de logements sociaux, la production d'une offre de logements suffisante et à prix accessible en Île-de-France se heurte à un ensemble de difficultés.

### **4.4.1 La contrainte foncière**

La première limite est la disponibilité foncière. La réalisation des objectifs de production de logements doit s'articuler avec une stratégie foncière volontaire favorisant la mobilisation suffisante de terrains constructibles, en temps utile et à prix maîtrisés, ainsi que leur utilisation optimale.

Favoriser un développement de l'offre de logements économe en consommation foncière et privilégiant la densification et le recyclage des tissus urbains, dans le respect des orientations du SDRIF, rend plus complexe les modes de production de l'offre neuve et renchérit les coûts de sortie des logements produits.

Les outils de la maîtrise publique foncière, et en particulier l'EPFIF, doivent contribuer à la programmation de projets urbains mixtes. Ils doivent permettre l'accès des opérateurs sociaux à des fonciers bien situés. La mobilisation et la réhabilitation du foncier public, qui recouvre les biens immobiliers de l'État et des collectivités, doivent permettre, avec une économie de moyens et dans de brefs délais, la création de logements sociaux dans le diffus, bien intégrés au tissu urbain.

Le Perreux-sur-Marne a signé une convention avec l'EPFIF qui doit assurer une veille foncière. En effet, en 2021, l'EPFIF est engagé dans 335 conventions avec les collectivités, dont 100 sur le territoire de la MGP. Elles correspondent à un potentiel de 165 000 logements et de 8,5 millions de m<sup>2</sup> de surfaces d'activités. Par ces conventions, l'EPFIF est présent sur les communes destinées à accueillir les futures gares du réseau de transports du Grand Paris Express. Il parvient par ailleurs à mobiliser 42 des 49 communes carencées en logements sociaux. L'EPFIF intervient par saisine d'opportunité, en particulier à partir des déclarations d'intention d'aliéner<sup>29</sup> déposées en mairie. Chaque acquisition est conditionnée à la validation d'une programmation et d'un bilan économique spécifique.

En réponse aux questions de la chambre, Le Perreux-sur-Marne a précisé, qu'« il n'existe aucune emprise foncière disponible sur la commune. Les emprises foncières qui permettent la construction d'immeubles d'habitation ou des locaux d'activité sont rendues disponibles par conversion ou mutation de leur destination initiale. Il est à noter qu'il s'agit dans la grande majorité des cas, de la démolition de maisons individuelles.»

Si dans quelques communes disposant de foncier et en croissance démographique, un rattrapage par la seule construction neuve est sans doute envisageable et réalisable, dans les très nombreuses communes déjà fortement urbanisées ou contraintes dans leur développement, cela est devenu très difficile. La seule solution est pour elles de densifier et de transformer de l'habitat privé, parfois individuel, en habitat collectif et social par l'utilisation de dents creuses, par des programmes d'acquisition-amélioration ou de promotion immobilière. Or, ces projets sont à la fois plus longs à mettre en œuvre, plus chers et souvent plus coûteux politiquement, car cela implique une évolution architecturale et sociologique importante de la commune.

---

<sup>29</sup> La déclaration d'intention d'aliéner (DIA) est une formalité imposée à tout propriétaire qui souhaite vendre un bien immobilier situé sur une zone de préemption. Elle est destinée à informer avant la vente le titulaire du droit de préemption afin qu'il puisse faire valoir son droit de priorité pour l'acquisition du bien.

La tension sur le foncier s'avère être un obstacle important au développement du logement social. Dans le modèle économique du logement social, le calcul de type « compte à rebours » consiste à calculer le prix maximal d'un terrain au-delà duquel l'opération d'aménagement ou de promotion envisagée ne sera pas rentable compte tenu du prix de vente prévisionnel des locaux construits et du coût des travaux à réaliser. Dans ces conditions, si la part de logement social exigée dans les projets est augmentée, le prix d'achat offert aux propriétaires pour le foncier peut s'avérer trop peu incitatif et obliger à l'annulation du projet.

Le prix du foncier est 54 % supérieur au Perreux-sur-Marne qu'à Champigny-sur-Marne<sup>30</sup>. Cela est coûteux pour la commune. Au Perreux-sur-Marne, le coût des surcharges foncières<sup>31</sup> et des moins-values de cession entre 2014 et 2021 s'élèvent à 4 M€ soit 500 000 € par an en moyenne. Mais ces surcharges viennent en déduction du prélèvement annuel des communes déficitaires. Ce dernier a été réduit en 2020 de 1,5 M€ bruts à 263 500 € nets.

Surtout, dans ce cadre, le prix du foncier conditionne le type de logements construits, bien plus que l'analyse fine du besoin à l'échelle du territoire. Notamment, il impose, pour que les programmes de logements sociaux soient à l'équilibre économique, de proposer un loyer plus élevé. Cela favorise donc le développement des projets financés par PLS<sup>32</sup> (plutôt que par PLUS ou PLAI).

Les loyers par m<sup>2</sup> étant plus élevés, pour que le reste à vivre demandé ne soit pas trop important, les logements ayant une surface plus petite et donc des logements avec moins de pièces sont privilégiés.

De plus, atteindre le taux SRU pour une commune carencée impose de construire le plus grand nombre de logements sur le foncier disponible, ce qui favorise la construction de petits logements, pour « faire du chiffre » et minimise l'impact sociologique de la loi SRU sur la commune.

La construction de plus grands logements accueillant des familles est non seulement plus consommatrice de foncier mais impose également de construire des équipements publics, pour lesquels il faut aussi trouver du foncier et des modes de financement ainsi que des crédits de fonctionnement (une classe à l'école élémentaire coûte de l'ordre de 100 000 € par an en frais de fonctionnement pour une municipalité). Or, la construction de nombreux logements sociaux va augmenter la population de la commune sans lui apporter de recettes fiscales supplémentaire.

#### **4.4.2 Des injonctions contradictoires**

Plusieurs mesures récentes peuvent apparaître comme contradictoires avec la demande d'une accélération de la production de logements sociaux à prix accessibles.

- Le développement de la « Vefa » :

Depuis la crise immobilière de 2008, les organismes HLM habitués, jusqu'alors, à produire des logements sociaux neufs en maîtrise d'ouvrage directe, ont diversifié leurs modes de production en ayant notamment recours à la vente en l'état de futur achèvement (Vefa). On parle de Vefa lorsqu'un promoteur privé construit des logements sociaux et les vend à un bailleur social.

<sup>30</sup> 5 410 €/m<sup>2</sup> au Perreux-sur-Marne contre 3 510 €/m<sup>2</sup> à Champigny-sur-Marne. *Source : site notaires du grand Paris.*

<sup>31</sup> La subvention pour surcharge foncière vise à permettre une implantation dans les zones où les coûts d'achat ou d'aménagement des terrains sont élevés. Le principe est de subventionner la partie de la charge foncière de l'opération qui dépasse une valeur de référence.

<sup>32</sup> Les plafonds de ressources pour obtenir un logement PLS sont plus élevés que pour un PLUS ou un PLAI.

La Vefa permet de démultiplier les opérations de logements sociaux en s'appuyant sur les capacités financières des promoteurs privés. En effet, le prix cible du foncier des promoteurs privés est structurellement supérieur à celui des bailleurs sociaux. Cet avantage s'avère déterminant dans les territoires où le coût du foncier est onéreux.

Dans les communes carencées, comme Le Perreux-sur-Marne par exemple, l'article L. 302-9-1-2 du CCH, impose 30 % de logements locatifs sociaux dans toute opération de construction d'immeubles collectifs de plus de douze logements ou de plus de 800 mètres carrés de surface de plancher, hors logements PLS. Le promoteur doit donc vendre à un bailleur, une partie de sa production qui sera destinée à du logement social. À cette fin, il se charge de la péréquation entre le prix de vente aux acheteurs privés et au bailleur social. En zone tendue, où le prix du foncier est élevé et du fait du modèle économique appliqué par le promoteur, cela peut conduire à une augmentation des prix tant dans le secteur social que dans le secteur privé ou bien à une baisse du niveau de qualité des logements lorsque le prix attendu est trop éloigné du prix de marché. Ceci contribue indirectement à la réduction de la mobilité dans le parc social et entretient l'effet de pénurie de logements sociaux.

- La réglementation environnementale 2020 (dite RE2020)

Elle fixe des normes de construction afin de diminuer l'impact sur le climat des bâtiments neufs à partir du 1<sup>er</sup> janvier 2022<sup>33</sup>. Cette norme, plus exigeante que la précédente (la RT2012) conduit à une transformation progressive des techniques de construction et renchérit à court terme les coûts de construction, ce qui vient aggraver l'équilibre économique des projets de logements à prix abordables.

- La lutte contre les « passoires thermiques »

La loi climat et résilience prévoit l'interdiction de louer les passoires thermiques en 2025, 2028 et 2034, frappant progressivement les logements de classes G, puis F puis E.

D'après le fichier RPLS de 2021, au Perreux-sur-Marne, le parc social compte 16 logements classés G, 81 logements classés F et 571 logements classés E. Au total, 668 logements sociaux, soit un tiers du parc est aujourd'hui concerné par cette disposition de la loi. Cette situation est susceptible de faire peser un risque sur la réalisation de l'objectif de 25 % de logement social en 2034. Il est de la responsabilité des bailleurs de faire cesser cette situation.

À Champigny-sur-Marne, 3 % du parc est classé en passoires thermiques, la situation apparaît à ce jour sous contrôle. Ces chiffres sont toutefois déclaratifs et à prendre avec prudence.

- L'artificialisation des sols

Alors que l'invitation de l'État aux territoires tendus, à mobiliser tout le foncier disponible pour construire des logements se fait de plus en plus insistante, notamment en Île-de-France, les communes sont en même temps incitées à lutter contre les îlots de chaleurs urbains.

La sobriété foncière et l'objectif de « zéro artificialisation nette », objectif fixé pour 2050 par la loi climat et résilience, impliquent un effort de densification de l'habitat. Or, l'accueil de nouveaux habitants et la densification qui en résultent sont de plus en plus difficilement acceptés au niveau local et l'acceptabilité est, plus que jamais, une dimension essentielle de la faisabilité des projets.

<sup>33</sup> Pour les permis de construire déposés à partir du 1<sup>er</sup> janvier 2022 pour les maisons individuelles et les logements collectifs.

La commune du Perreux-sur-Marne, lors de la seconde modification du PLU a souhaité introduire des dispositions permettant d'être en cohérence avec les objectifs du SDRIF et ceux de la loi climat et résilience. En identifiant des espaces paysagers protégés (11,8 hectares), afin de lutter contre les îlots de chaleur. Dans le même esprit, 62 arbres remarquables sont identifiés et protégés dans le PLU. Mais, la maire considère que « *la prise en compte de ces objectifs se heurte aux objectifs de densification du territoire générés par l'obligation qui est faite à la commune d'atteindre des objectifs de construction de logements sociaux extrêmement importants* ».

#### 4.5 Après 20 ans, des résultats limités

Si la plupart des bilans réalisés de l'application de l'article 55 de la loi SRU s'accordent sur un résultat positif en matière de constructions de logements sociaux y compris là où il n'y en avait que très peu, l'étude comparée des politiques menées en la matière, sur deux communes limitrophes du Val-de-Marne montre que les situations locales peuvent être très contrastées. Les constats réalisés sur le terrain permettent de s'interroger sur les résultats de la mise en œuvre locale des politiques du logement au regard des objectifs qui leurs sont assignées.

Ainsi, la région Île-de-France affiche un taux de 26 % de logements sociaux, supérieur à l'objectif légal de 25 %. Pourtant, le SRHH évalue à 17 000 le nombre de logements sociaux (dont 11 000 sur la MGP) devant encore être réalisés chaque année jusqu'en 2025 pour que chacune des communes concernées atteigne son propre objectif.

**Tableau n° 32 : Taux SRU et échelle géographique d'appréciation**

	HLM	Total des résidences principales	% SRU
Champigny-sur-Marne	12 924	31 468	41,1
Le Perreux-sur-Marne	1 928	15 675	12,3
Ensemble	14 852	47 143	31,5
EPT 10	50 095	224 822	22,3
Val-de-Marne	179 708	586 708	30,6
MGP	884 153	3 168 879	27,9

Source : CRC à partir des données des communes et du RPLS 2021

Au Perreux-sur-Marne, en 2002, il manquait 2 100 logements sociaux pour atteindre l'objectif de l'article 55 de la loi SRU. En décembre 2021, il en manque encore 2 016 et le taux SRU visé n'est atteint qu'à moitié, car de nombreux logements non sociaux ont été produits, qui ont augmenté la base sur laquelle est calculée le taux de 25 %. Quantitativement l'objectif défini par la loi est donc loin d'être atteint.

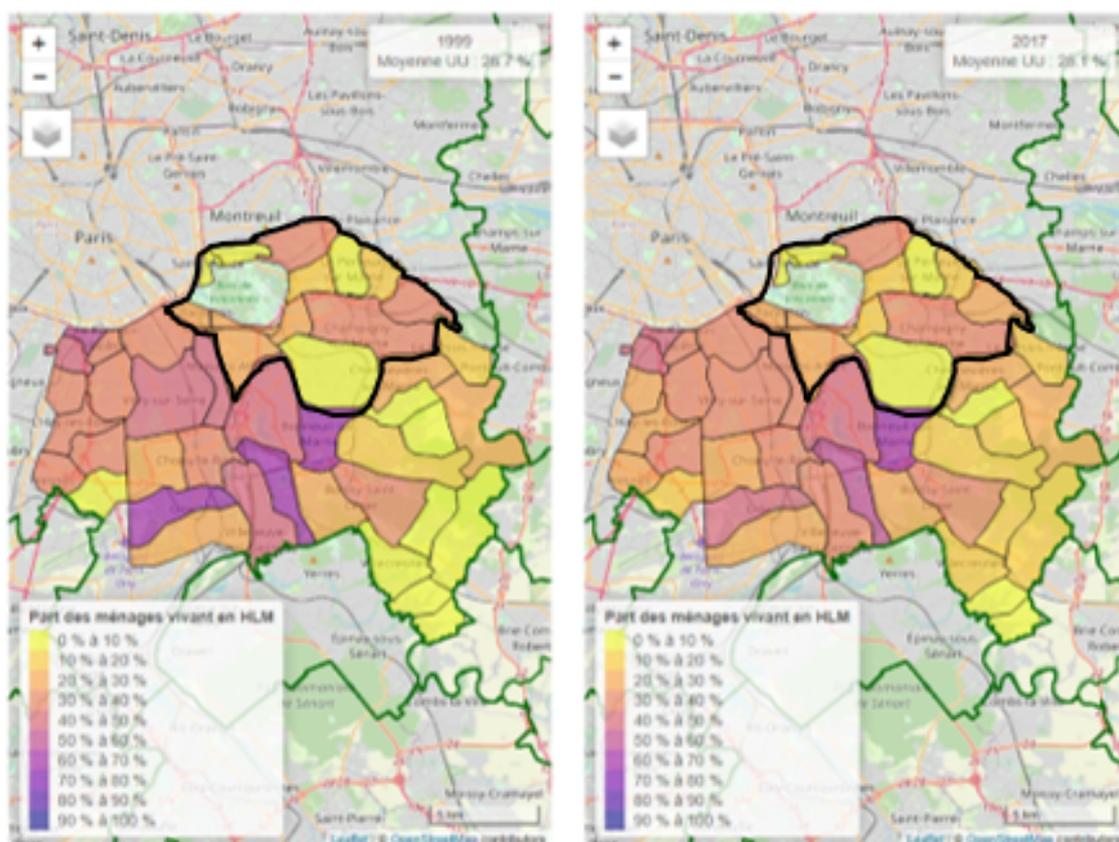
Or, 25 % de logements sociaux par commune, permettant de lisser de façon uniforme la répartition géographique de cette catégorie de logements, est la condition de l'atteinte de l'objectif de mixité sociale.

Parce que les disparités de répartition demeurent importantes entre les territoires, l'objectif de mixité sociale n'est pas atteint non plus. Dans la pratique, il peut apparaître une opposition entre deux objectifs de la loi, celui de la production de logements et celui de la mixité sociale. Dans les cas où la volonté d'atteindre rapidement un objectif quantitatif de logements sociaux conduit à concentrer le logement social dans certains quartiers ou espaces dans lesquels le foncier demeure moins cher et plus disponible, il y a un risque de concentrer les populations les moins favorisées.

Quelle que soit l'intervention de l'État, il est difficile d'échapper au processus de répartition inégale des divers groupes dans l'espace urbain. Les populations pauvres ne trouvent de logement que dans les quartiers où les loyers sont bas, les riches veulent habiter dans les quartiers où les logements sont de qualité, donc chers.

Après 20 ans d'application, s'agissant de la meilleure répartition des logements sociaux et une mixité sociale plus équilibrée sur le territoire, le bilan de la loi SRU à l'échelle de l'EPT Paris Est Marne&Bois est mitigé. Si les taux de logements sociaux ont progressé (un peu), la part des ménages y vivant dans la population des communes reste pour l'essentiel inchangé, à hauteur de 39 % à Champigny-sur-Marne, passant de 7 à 8 % au Perreux-sur-Marne, car la taille moyenne des ménages a baissé. Le constat n'est pas différent sur les autres communes de l'EPT. Entre 1999 et 2017, la répartition territoriale des ménages habitant dans les logements sociaux entre les communes n'a pas changé.

**Graphique n° 7 : Évolution de la part des ménages vivant en HLM dans l'EPT Paris Est Marne&Bois entre 1999 et en 2017**



Source : Capture d'image de l'outil de datavisualisation de France stratégie (à partir des données Insee)

Ce constat rappelle que même s'agissant d'une compétence de l'État, la politique du logement social dessine la commune et a un impact direct sur son peuplement. Ce sont forcément aussi des choix programmatiques forts pour les élus locaux qui utilisent tous les outils, notamment urbanistiques (PLU, PLH, permis de construire) à leur disposition pour infléchir localement, dans un sens ou dans l'autre, les injonctions nationales uniformisatrices.

La réponse au besoin n'est pas, loin s'en faut, le seul objectif poursuivi lors de l'instruction des permis de construire pour des logements sociaux. L'augmentation du prix du foncier, le renforcement de la réglementation environnementale, les évolutions de la politique d'aide au logement, la baisse de la mobilité des ménages dans le parc social, le développement de la mixité sociale, le choix du peuplement à l'échelle de la commune, l'équation économique des bailleurs interviennent comme autant de contraintes et d'objectifs contradictoires qui doivent être pris en considération.

Dans ces conditions, et malgré un accroissement constant du parc en Île-de-France, la demande de logement social est toujours 10 fois plus importante que l'offre.

---

### **CONCLUSION INTERMÉDIAIRE**

---

*Les critères qualitatifs définissant le besoin qui ont été comparés sur les deux communes révèlent des stratégies différentes.*

*Au Perreux-sur-Marne, les appartements de quatre pièces et plus représentent moins de 18 % du parc social existant contre 35 % à Champigny-sur-Marne. Les T1, au contraire, constituent 15 % du parc au Perreux-sur-Marne pour 7 % seulement à Champigny-sur-Marne et les agréments des cinq dernières années confirment ces tendances. Ces préférences architecturales ont une réelle influence sur le profil des ménages occupant le parc.*

*De plus, les choix concernant les modes de financement des logements sociaux permettent, au Perreux-sur-Marne, d'y accueillir 21 % de ménages dont le revenu est supérieur à 3 000 € ; ils ne sont que 9 % à Champigny-sur-Marne.*

*Indépendamment de la définition du besoin, l'offre de chacune des deux communes ne répond pas à la même demande et correspond à des choix de peuplement très différents.*

*Après 20 ans d'application, s'agissant de la meilleure répartition des logements sociaux et une mixité sociale plus équilibrée sur le territoire, le bilan de la loi SRU à l'échelle des deux communes étudiées est mitigé. Si les taux de logements sociaux y ont progressé, la part des ménages y vivant dans la population des communes reste pour l'essentiel inchangé, à hauteur de 39 % à Champigny-sur-Marne, passant de 7 à 8 % au Perreux-sur-Marne.*

*Au Perreux-sur-Marne, en 2002, il manquait 2 100 logements sociaux pour atteindre l'objectif de l'article 55 de la loi SRU. En 2022, alors que près de 1 500 ont été réalisés en 20 ans, il en manque encore 1 870. Le taux SRU atteint est de 12 points inférieur à la cible visée car de nombreux logements non sociaux ont été produits, qui ont augmenté la base sur laquelle est calculée le taux de 25 % et la demande demeure 6 fois supérieure à l'offre.*

---

## **ANNEXES**

Annexe n° 1. Nombre et part des logements sociaux SRU par an de 2002 à 2021.....	47
Annexe n° 2. Impact du mode calcul des LLS à réaliser sur les objectifs triennaux.....	47
Annexe n° 3. 2018 – Revenus disponibles du 1 <sup>er</sup> au 9 <sup>ème</sup> décile par IRIS.....	48
Annexe n° 4. Glossaire des sigles.....	49

**Annexe n° 1. Nombre et part des logements sociaux SRU par an de 2002 à 2021**

Date de référence	Nombre de résidences principale	Nombre de logements sociaux	% de log sociaux	Nombre de logements manquants
01-janv-06	14 025	948	6,76	1 857
01-janv-07	14 294	1 002	7,01	1 857
01-janv-08	14 363	1 023	7,12	1 850
01-janv-09	14 458	1 171	8,10	1 721
01-janv-10	14 597	1 237	8,47	1 682
01-janv-11	14 688	1 271	8,65	1 667
01-janv-12	14 835	1 289	8,69	1 678
01-janv-13	14 875	1 302	8,75	2 417
01-janv-14	14 972	1 428	9,54	2 315
01-janv-15	15 446	1 509	9,77	2 352
01-janv-16	15 361	1 606	10,46	2 234
01-janv-17	15 568	1 637	10,52	2 255
01-janv-18	15 389	1 673	10,87	2 174
01-janv-19	15 557	1 702	10,94	2 187
01-janv-20	15 695	1 928	12,28	1 996
01-janv-21	16 135	2 018	12,51	2 016
01-janv-22	16 242	2 190	13,48	1 870

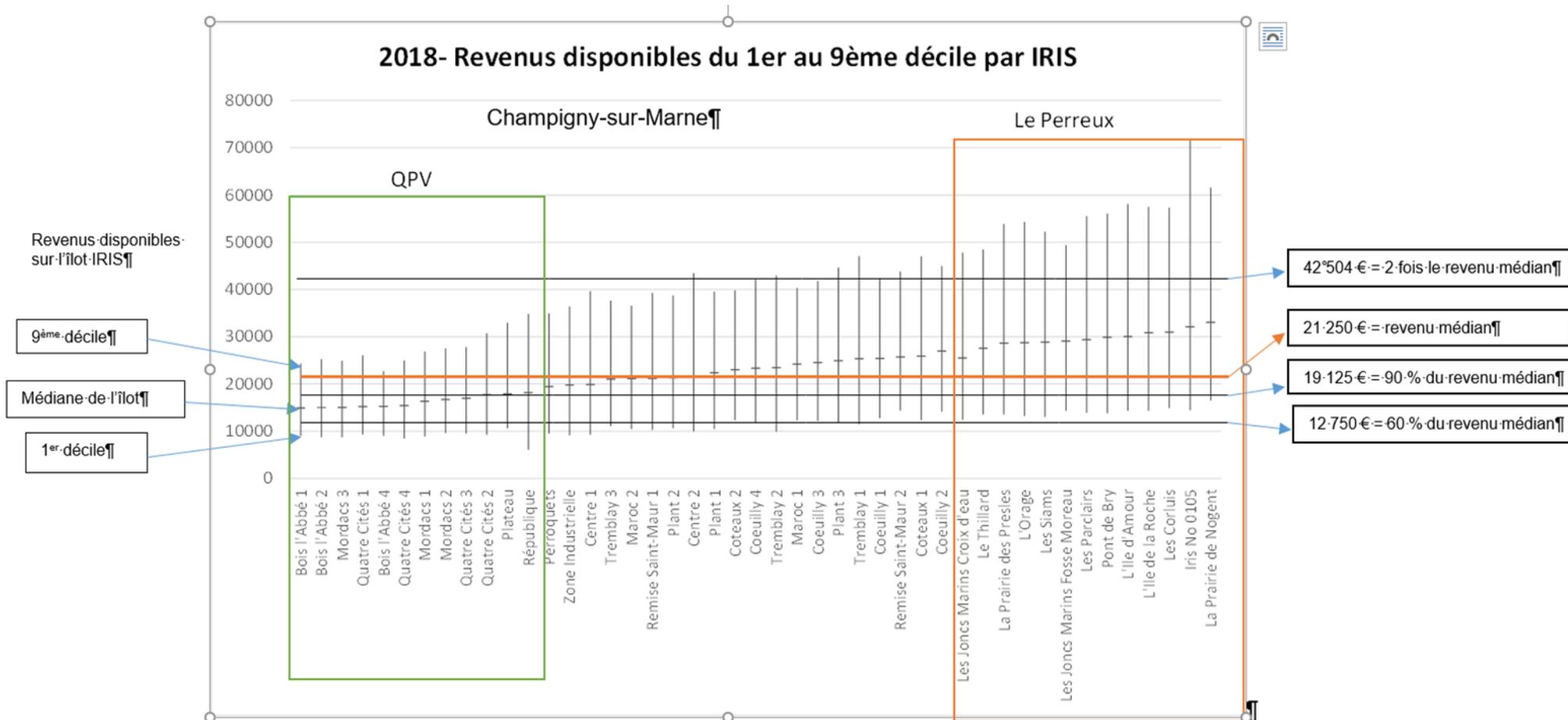
Source : Le Perreux-sur-Marne à partir des inventaires produits par la préfecture

**Annexe n° 2. Impact du mode calcul des LLS à réaliser sur les objectifs triennaux**

	Nombre de résidences principale	Nombre logements sociaux	% de log sociaux	Nombre lls manquants	Objectif triennal	Réalisé	Manquants si 100 % LLS	Manquants si 50 % LLS	Manquants si 30 % LLS	Objectif triennal si 100 % LLS	Objectif triennal si 50 % LLS
01-janv-02	14 100	720	5,11	2 100	312	357	2 793	4 200	12 600	419	630
01-janv-08	14 363	1 023	7,12	1 850	279	145	2 460	3 699	11 098	369	555
01-janv-11	14 688	1 271	8,65	1 667	279	351	2 217	3 333	10 000	332	500
01-janv-14	14 972	1 428	9,54	2 315	604	152	3 079	4 630	13 890	770	1 158
01-janv-17	15 568	1 637	10,52	2 255	737	607	2 999	4 510	13 530	990	1 488
01-janv-20	15 695	1 928	12,28	1 996	1 094		2 654	3 992	11 975	1 327	1 996

Source : CRC à partir des données de Perreux-sur-Marne

**Annexe n° 3. 2018 – Revenus disponibles du 1<sup>er</sup> au 9<sup>ème</sup> décile par IRIS**



Source : CRC à partir des données Filosofi de l'Insee pour 2018

Note méthodologique : Le graphique classe les revenus disponibles des îlots IRIS par ordre croissant, sur Champigny-sur-Marne d'une part, et sur Le Perreux-sur-Marne d'autre part.

**Annexe n° 4. Glossaire des sigles**

<b>ANRU</b>	Agence nationale pour la rénovation urbaine
<b>APL</b>	Aide personnelle au logement
<b>CCH</b>	Code de la construction et de l'habitation
<b>Dalo</b>	Droit au logement opposable
<b>DRIHL</b>	Direction régionale et interdépartementale de l'hébergement et du logement
<b>EPCI</b>	Établissement public de coopération intercommunale
<b>EPT</b>	Établissement public territorial
<b>HLM</b>	Habitation à loyer modéré
<b>Insee</b>	Institut national de la statistique et des études économiques
<b>LLS</b>	Logements locatifs sociaux
<b>MGP</b>	Métropole du Grand Paris
<b>PLAI</b>	Prêt Locatif Aidé d'Intégration
<b>PLS</b>	Prêt Locatif Social
<b>PLH</b>	Programme local de l'habitat
<b>PLU</b>	Plan local d'urbanisme
<b>PLUS</b>	Prêt Locatif à Usage Social
<b>QPV</b>	Quartier politique de la ville
<b>RPLS</b>	Répertoire des logements locatifs des bailleurs sociaux
<b>SDRIF</b>	Schéma directeur de la région Île-de-France
<b>SRHH</b>	Schéma régional de l'habitat et de l'hébergement
<b>SRU</b>	Solidarité et renouvellement urbain
<b>Vefa</b>	Vente en l'état futur d'achèvement



## **REPONSE DE LA COLLECTIVITÉ**

**L'ORDONNATEUR N'A PAS TRANSMIS DE  
RÉPONSE AU ROD.**





« La société a le droit de demander compte  
à tout agent public de son administration »  
Article 15 de la Déclaration des Droits de l'Homme et du Citoyen

L'intégralité de ce rapport d'observations définitives  
est disponible sur le site internet  
de la chambre régionale des comptes Île-de-France :  
[www.ccomptes.fr/fr/crc-ile-de-france](http://www.ccomptes.fr/fr/crc-ile-de-france)

**Chambre régionale des comptes Île-de-France**  
6, Cours des Roches  
BP 187 NOISIEL  
77315 MARNE-LA-VALLÉE CEDEX 2  
Tél. : 01 64 80 88 88  
[www.ccomptes.fr/fr/crc-ile-de-france](http://www.ccomptes.fr/fr/crc-ile-de-france)