

RAPPORT D'OBSERVATIONS DÉFINITIVES ET SA REPONSE

SA D'HLM PROMOLOGIS

(Département de la Haute-Garonne)

Exercices 2019 à 2024

AVANT-PROPOS

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

TABLE DES MATIÈRES

SYNTHÈSE.....	5
RECOMMANDATIONS.....	7
INTRODUCTION.....	8
1 UN BAILLEUR SOCIAL AU SOUTIEN DE L'OFFRE DE LOGEMENTS RÉPONDANT PRIORITAIREMENT AUX OBJECTIFS DE SON ACTIONNAIRE DE REFERENCE	11
1.1 Un territoire confronté à une tension croissante sur le logement social.....	11
1.2 Un parc de logements récent, de qualité et en forte progression.....	13
1.3 Une croissance du parc répondant aux objectifs propres de la société	14
1.3.1 Une politique de construction et d'acquisition dynamique, concentrée sur la Grande agglomération toulousaine	14
1.3.1.1 Un effort conséquent d'investissement de près de 1,5 Md€	14
1.3.1.2 Un effort concentré sur le territoire de la Grande agglomération toulousaine.....	16
1.3.2 Une réponse en partie adaptée aux objectifs de production formalisés par les intercommunalités	16
1.3.2.1 Une part de Promologis dans la production de logements sociaux plus importante que celle dans le parc de la Grande agglomération toulousaine	16
1.3.2.2 Des réalisations n'intervenant pas toujours sur les communes présentant une insuffisance de logements sociaux	19
1.3.2.3 Des objectifs de production des logements destinés aux plus modestes pas tout à fait atteints	23
1.3.2.4 Une relative inadéquation de la taille des logements au regard de la demande	25
1.4 Les facteurs déterminants dans la production des logements sociaux	27
1.4.1 Un actionnaire principal qui s'engage.....	27
1.4.1.1 Des feuilles de routes prescriptives et ambitieuses.....	27
1.4.1.2 Des apports en fonds propres significatifs.....	27
1.4.2 L'adhésion variable des communes aux projets de construction de logements sociaux	28
1.4.3 La hausse du coût de production constitue un frein important	29
1.4.3.1 Une progression significative des coûts de production	29
1.4.3.2 Un recours à la VEFA qui ne présente pas que des avantages	30
1.4.4 Une situation financière de moins en moins en capacité de soutenir le rythme de production.....	32
2 UN ACCÈS FACILITÉ POUR LES DEMANDEURS ET UNE POLITIQUE D'ATTRIBUTIONS ORIENTÉE VERS CERTAINS PUBLICS	38
2.1 Une gestion de la demande mutualisée mais perfectible.....	38
2.1.1 Le droit à l'information	38
2.1.1.1 Des lieux d'accueil labellisés	38
2.1.1.2 Une information dématérialisée à disposition de l'ensemble des demandeurs	39
2.1.1.3 Un service relations clients essentiellement dédié aux locataires.....	39

2.1.2 Une gestion de la demande coordonnée entre les différents acteurs mais présentant des insuffisances	40
2.1.2.1 Une information partagée entre tous les bailleurs sociaux	40
2.1.2.2 Des dossiers des demandeurs souvent incomplets et non actualisés	41
2.2 Une politique d'attribution de logements privilégiant les salariés du secteur privé	43
2.2.1 L'encadrement des attributions mis en place par la société	43
2.2.1.1 Une charte d'attribution qui met la priorité sur l'ancienneté de la demande et les personnes ayant un emploi	43
2.2.1.2 L'intégration du système de cotation de la demande de la métropole	44
2.2.1.3 Un rythme d'attributions très soutenu	44
2.2.2 Une part significative des attributions sous la maîtrise de la société	46
2.2.3 Une pré-sélection reposant sur l'appréciation des chargés de clientèle	49
2.2.4 Des objectifs d'attribution aux publics prioritaires non respectés	50
2.2.5 Des objectifs propres au groupe Action Logement privilégiant les salariés du secteur privé	53
2.2.5.1 Le profil des attributaires	53
2.2.5.2 La qualité de salarié du secteur privé constitue le facteur déterminant	55

SYNTHÈSE

La chambre régionale des comptes Occitanie a procédé au contrôle de la SA Promologis sur la période 2019-2024. Ce contrôle s'inscrit dans le cadre d'une enquête sur l'accès au logement social sur le territoire de la Grande agglomération toulousaine¹.

La SA Promologis, appartenant au groupe Action Logement, collecteur de la participation des employeurs à l'effort de construction (ex « 1 % patronal »), est le premier bailleur social en Occitanie, avec près de 9 % du parc en 2023. 58 % de son patrimoine locatif est implanté sur le territoire de la Grande agglomération toulousaine, qui est son bassin historique, dont 17 300 logements locatifs sociaux.

Un bailleur social qui contribue activement à la production de logements sociaux et qui répond prioritairement aux objectifs de son actionnaire de référence

La SA Promologis a conduit, tout au long de la période de contrôle, une politique de forte expansion de son parc (+40 % depuis 2019 en Occitanie). C'est ainsi que 62 % des logements locatifs sociaux ont été livrés sur le territoire de la Grande agglomération toulousaine pour un investissement de 641 M€. Le rythme de production pourrait cependant être contrarié dès 2025 par la dégradation de la capacité financière de la société à le soutenir et par les incertitudes liées au droit de l'urbanisme et au cycle électoral.

Évoluant sur un territoire tendu, marqué par une demande croissante de logement social, la société a réalisé 23 % des objectifs de production des logements locatifs sociaux des programmes locaux de l'habitat (PLH) de la Grande agglomération toulousaine, alors même que son parc de logements sociaux représentait 17,5 % de celui du territoire en 2019, soit un écart de plus de cinq points. Si ces performances sont très satisfaisantes en volume et ont été réalisées en dépit de la hausse des coûts de revient, la répartition territoriale, la taille des logements livrés ainsi que leur type de financement ne correspondent pas toujours aux objectifs définis dans les PLH. Les livraisons réalisées en 2024 privilégient, par exemple, davantage les logements intermédiaires plutôt destinés aux classes moyennes.

Ainsi, la société a répondu à la vocation du groupe auquel elle appartient, qui est de loger prioritairement les salariés du secteur privé. Les EPCI disposent de peu de leviers pour orienter sa production, les subventions publiques allouées ayant représenté moins de 4 % de la structure de financement des logements locatifs sociaux.

¹ Le territoire de l'enquête correspond au périmètre du schéma de cohérence territoriale (SCOT) de la Grande agglomération toulousaine couvrant cinq établissements de coopération intercommunale (EPCI) : Toulouse Métropole, les communautés d'agglomération (CA) du Sicoval et du Muretain Agglo et les communautés de communes (CC) du Grand ouest toulousain et des Coteaux Bellevue. Ils regroupent 114 communes et représentent 1,1 million d'habitants, dont les trois-quarts sur Toulouse Métropole.

Un accès facilité à la demande de logements sociaux mais une politique d'attributions orientée vers certains publics

La demande de logements sociaux peut être déposée, sur support papier ou en ligne, de manière assez aisée. Elle est ensuite centralisée sur une plateforme partagée entre tous les bailleurs sociaux. Ses limites tiennent à son caractère déclaratif et au contrôle insuffisant, pour des raisons réglementaires, exercé sur les pièces jointes par le demandeur, ce qui ne permet de garantir ni la qualité des dossiers transmis, ni l'équité de traitement des demandes. De fait, les demandes les plus récentes et mises à jour sont examinées de manière prioritaire sur celles plus anciennes non actualisées.

Même si une part significative des logements est réservée aux institutions (État, collectivités locales et Action Logement) qui ont contribué à leur financement, la SA Promologis a été directement à l'initiative de 36 % des attributions sur le territoire de la Grande agglomération toulousaine. Alors que le processus de sélection des dossiers présentés à la commission responsable des attributions (la CALEOL) revêt une importance déterminante, la chambre a constaté l'absence d'une charte de déontologie opposable aux chargés de clientèle de la société qui opèrent cette présélection et d'un plan structuré et formalisé de lutte contre les fraudes aux attributions, bien que des contrôles aient été diligentés en la matière.

De multiples priorités dans les publics à accueillir sont assignées aux bailleurs sociaux et les règles dans ce domaine sont complexes, pouvant se heurter à des difficultés d'application. La société n'a toutefois pas respecté au cours de la période les objectifs de logement des publics prioritaires qui lui sont assignés. Elle a en revanche atteint celui fixé par son actionnaire principal de loger dans son parc une part majoritaire de salariés du secteur privé, ce qui correspond à la vocation du groupe Action Logement.

SA Promologis - Chiffres clés (au 1^{er} janvier 2024)

Nombre de logements locatifs sociaux (LLS) : 26 013

Dont sur la Grande agglomération toulousaine : 15 132

Part des LLS sur la Grande agglomération toulousaine (RPLS) : 17,5 %

Nombre de LLS livrés sur la Grande agglomération toulousaine de 2019 à 2024 : 4 356 pour un coût de production de 641 M€ (données bailleur)

Coût de revient d'un logement : 152 600 € en 2024 contre 130 700 en 2019

Collaborateurs : 416 en équivalent temps-plein en 2023

Nombre d'attributions de logements : 2 800 par an en moyenne de 2019 à 2024

RECOMMANDATIONS

Recommandation n° 1. Programmer et livrer le volume et la part de logements locatifs sociaux en PLAI prévus par les documents de planification et les conventions engageant la société. **Non mise en œuvre.**

Recommandation n° 2. : Respecter les objectifs de logement des publics prioritaires de l'accord collectif départemental. **Non mise en œuvre.**

INTRODUCTION

Le contrôle des comptes et de la gestion la SA Promologis, défini à l'article L. 211-3 du code des juridictions financières, porte sur la période 2019-2024. Conformément à l'article R. 243-1 du code des juridictions financières, le contrôle a été ouvert par lettre de la présidente de la chambre régionale des comptes Occitanie du 13 janvier 2025 adressée au directeur général de la SA Promologis, M. Philippe PACHEU, seul dirigeant au cours de la période. L'entretien de fin de contrôle, prévu à l'article L. 243-1 du code des juridictions financières, s'est tenu le 23 avril 2025 avec ce dernier. Lors de sa séance du 16 mai 2025, la chambre a arrêté ses observatoires provisoires. De plus, un extrait le concernant a été adressé à un tiers.

Après avoir examiné les réponses reçues, la chambre, dans sa séance du 25 septembre 2025, a arrêté les observations définitives présentées ci-après.

Une enquête sur le logement social dans la Grande agglomération toulousaine

Ce contrôle s'inscrit dans une enquête qui porte sur le logement social dans la Grande agglomération toulousaine et qui donnera lieu à un rapport thématique régional, tel que prévu par les dispositions de l'article R. 243-15-1 du CJF

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

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

Elle porte sur le logement locatif social, ou habitation à loyer modéré, qui est un logement construit avec l'aide de l'État et soumis à des règles de construction, de gestion et d'attributions précises. Il peut s'agir d'un logement familial ou d'un logement étudiant. Les loyers sont réglementés et l'accès au logement conditionné à des ressources maximales². L'enquête ne traite pas, ou de manière incidente, des logements locatifs intermédiaires (LLI), des logements en accession à la propriété³ ni des logements meublés (foyers ou résidences), autres composantes du parc social des bailleurs. Elle ne traite pas non plus des hébergements d'urgence.

Présentation de la SA Promologis

L'objet du présent contrôle est ainsi d'apprécier dans quelle mesure la SA Promologis participe à la mise en adéquation de l'offre avec la demande, ainsi qu'à

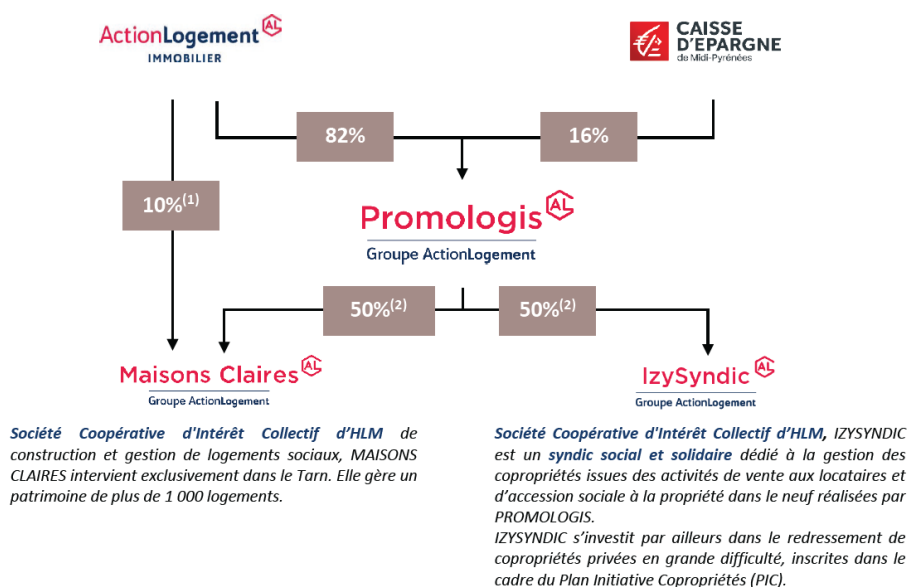
² Article L. 302-5 du code de la construction et de l'habitation.

³ Prêt social location-accession (PSLA) et baux réels solidaires (BRS).

l'exigence de transparence, d'équité et d'efficacité dans le traitement de la demande et des attributions.

La SA Promologis est une entreprise sociale de l'habitat (ESH) opérant sous la forme juridique d'une société anonyme et investie d'une mission d'intérêt général. Son siège social est à Toulouse (Haute-Garonne). Appartenant au groupe Action Logement⁴, ses deux principaux actionnaires sont, au 31 décembre 2024, Action Logement Immobilier (ALI) qui détient 82 % du capital et la Caisse d'Épargne Midi-Pyrénées qui en détient 16 %. La SA Promologis appartient à une société de coordination (SAC⁵).

Schéma n° 1 : Gouvernance de la SA HLM Promologis



Source : rapport de gestion 2023 de la SA Promologis

Premier bailleur social au plan régional, Promologis gère, selon les données du bailleur, près de 31 000 logements au 31 décembre 2024 (tous compris, logements locatifs sociaux, logements étudiants et logements intermédiaires). La société loge de l'ordre de 80 000 personnes sur un périmètre de 217 communes réparties sur sept départements, appartenant tous à la région Occitanie. La société employait 416 collaborateurs en équivalent temps-plein en 2023.

⁴ Action Logement gère paritairement la participation des employeurs à l'effort de construction (ex « 1 % patronal ») qui concerne les entreprises de 50 salariés et plus. Le groupe Action Logement compte 46 ESH, cinq filiales de logements intermédiaires et un patrimoine de plus d'un million de logements.

⁵ Les SAC ont été créées par la loi portant évolution du logement de l'aménagement et du numérique (ELAN) du 23 novembre 2018. Le législateur a souhaité que les organismes de logements sociaux atteignent une taille critique de 12 000 logements. En deçà, ils sont invités à se regrouper dans une SAC pour mutualiser certaines fonctions). Les SAC ne fusionnent pas les organismes, chacun continuant d'exister en tant que tel. La SAC à laquelle appartient la SA Promologis est composée, outre la société elle-même qui en détient 40 % des parts, de Béziers Méditerranée Habitat (34 %), Sète Thau Habitat, Maisons Claires, La Cité Jardins et Izysyndic, ces trois dernières sociétés relevant également du groupe Action Logement. La SA Promologis forme avec Maisons Claires et Izysyndic une union d'économie sociale.

Son conseil d'administration est présidé par M. Philippe WALLAERT. M. Philippe PACHEU assure pour sa part les fonctions de directeur général depuis le 1^{er} août 2018 et est donc le seul dirigeant de la période⁶.

Sources des données utilisées dans ce rapport

Pour ce qui concerne les données liées à l'offre de logement sociaux, l'enquête menée par la chambre s'appuie à la fois sur les données du bailleur quand il s'agit de procéder à l'examen détaillé de son parc social et sur les données brutes issues du répertoire des logements locatifs des bailleurs sociaux (RPLS) dès lors qu'il s'agit de mobiliser des comparaisons inter-bailleurs à différentes échelles territoriales.

En effet, le RPLS constitue la base de référence nationale la plus complète pour l'identification des logements locatifs sociaux. Il est actualisé chaque année au 1^{er} janvier par la direction de l'habitat, de l'urbanisme et des paysages (DHUP), à partir des déclarations obligatoires des bailleurs sociaux. Il intègre les logements gérés par les différents bailleurs agréés selon des critères méthodologiques permettant de garantir la comparabilité des données. Sur cette base, l'enquête retient exclusivement les logements conventionnés, c'est-à-dire ayant fait l'objet d'une convention avec l'État ou les CAF dans le cadre d'une aide publique ou d'un conventionnement APL (notamment les catégories PLAI, PLUS, PLS). Les écarts constatés par la chambre entre les données issues du RPLS et celles du bailleur s'expliquent par les méthodologies de recueil différentes⁷ ; dès lors la chambre n'a pas cherché à réconcilier ces discordances.

Les données liées à la demande et à l'attribution des logements sociaux ont été communiquées par l'association Atlas 31, chargée à l'échelle de la Haute-Garonne de l'administration du système particulier de traitement automatisé de la demande (SPTA) sur la période 2019-2024. Les analyses de la chambre reposent sur la seule base de données disponible, relative aux demandes de logement social. De caractère essentiellement déclaratif, leur fiabilité n'est pas totalement assurée et, par conséquent, les résultats qui en sont issus sont à prendre avec prudence, notamment lors des comparaisons avec des données issues d'autres bases.

⁶ L'article 16 des statuts prévoit que le directeur général est investi des pouvoirs les plus étendus pour agir en toute circonstance au nom de la société et qu'il la représente dans ses rapports avec les tiers.

⁷ À titre d'exemples, la temporalité à laquelle le décompte des logements est réalisé peut varier entre la logique retenue par le bailleur en gestion et celle retenue par le RPLS. Le bailleur est aussi amené à dénombrer des logements dont il est propriétaire, alors que cette condition ne suffit pas à l'enregistrement du logement dans le RPLS (l'organisme gestionnaire peut posséder le logement en pleine propriété, en avoir simplement l'usufruit ou détenir un bail emphytéotique, un bail à construction ou un bail à réhabilitation).

1 UN BAILLEUR SOCIAL AU SOUTIEN DE L'OFFRE DE LOGEMENTS RÉPONDANT PRIORITAIREMENT AUX OBJECTIFS DE SON ACTIONNAIRE DE RÉFÉRENCE

1.1 Un territoire confronté à une tension croissante sur le logement social

Le territoire retenu par l'enquête de la chambre régionale est celui du schéma de cohérence territoriale (SCOT) de la Grande agglomération toulousaine, qui couvre cinq établissements publics de coopération intercommunale (EPCI) : Toulouse Métropole, les deux communautés d'agglomération (CA) du Muretain Agglo et du Sicoval et les deux communautés de communes (CC) du Grand Ouest Toulousain et des Côteaux Bellevue. Ces cinq EPCI regroupent 114 communes représentant 1,1 million d'habitants, dont 830 000 pour la métropole de Toulouse.

Jusqu'en 2008, le territoire de la Grande agglomération toulousaine connaissait une dynamique relativement faible de production de logements locatifs sociaux (LLS) avec une moyenne de 1 080 logements par an sur la période 2000-2008. Depuis 2009 et sous l'effet de la loi SRU, la tendance s'est nettement inversée avec une production annuelle moyenne de 3 100 logements. Ainsi, en 15 ans, le territoire a vu se construire 54 % de son parc social actuel (46 566 logements). Le territoire de la Grande agglomération toulousaine compte ainsi 86 227 LLS au 1er janvier 2024, soit un taux de 16,7% de logements sociaux.

Le parc social est fortement concentré sur la métropole toulousaine : 80,6 % des LLS sont situés sur l'une des 37 communes de Toulouse Métropole, dont 52,2 % sur la ville de Toulouse. Les communautés d'agglomération du Muretain Agglo et du Sicoval comptent respectivement 8,8 % et 6,9 % du parc. Cette concentration se retrouve également au niveau de la demande dans la mesure où 84,2 % des demandes faites au 31 décembre 2024 sur le périmètre du SCOT comportaient un premier vœu sur l'une des communes de Toulouse Métropole (46 123 demandes sur un total de 54 786).

Porté par son dynamisme économique et son offre d'enseignement supérieur, le territoire de la Grande agglomération toulousaine est en effet marqué par un fort rythme de croissance démographique. Entre 2019 et 2022, le territoire a accueilli près de 48 000 habitants supplémentaires, soit 12 000 habitants par an en moyenne (+1,1 % par an). Consécutivement, le nombre de demandeurs de logement social dans le périmètre du SCOT⁸ est passé de 41 770 à 54 786 entre 2019 et 2024, soit une hausse de 31,2 %, particulièrement élevée depuis 2022. 84 % des demandes concernent le territoire de Toulouse Métropole. Un tiers des requêtes a en moyenne pour origine des demandes de mutation au sein du parc social.

⁸ Sont ici considérées les demandes comportant en premier vœu une commune située dans un EPCI de la Grande agglomération toulousaine.

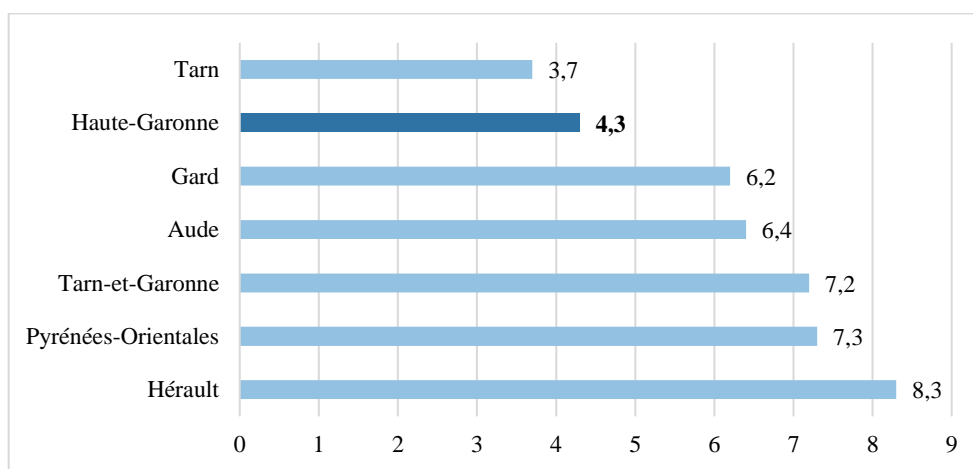
Tableau n° 1 : Évolution des demandes de logements sociaux sur la Grande agglomération toulousaine

EPCI	2019	2020	2021	2022	2023	2024	Évo. moy. annuelle	Part en 2024
Toulouse Métro.	35 227	35 703	35 893	38 963	43 038	46 147	5,5%	84%
Autres EPCI du SCOT	6 543	7 182	7 309	7 754	7 943	8 639	5,7%	16%
Total	41 770	42 885	43 202	46 717	50 981	54 786	5,6%	100%
Évo. annuelle	NC	2,7%	0,7%	8,1%	9,1%	7,5%		

Source : CRC d'après le fichier des demandes du SPTA

Pour autant, malgré une croissance de 20 % du parc social entre 2019 et 2023, la dynamique de l'offre reste bien inférieure à celle de la demande et le territoire de la Grande agglomération toulousaine connaît une forte augmentation de la tension sur le logement social. Ainsi, l'indicateur de pression de la demande établi par la DREAL, rapportant le nombre de demandes au nombre d'attributions, était de 4,3 pour la Haute-Garonne en 2023 (4,9 pour Toulouse Métropole). Si cet indicateur témoigne de réelles tensions sur le logement social au plan local, celles-ci sont moins fortes que celles observées au plan régional (5,6) et dans d'autres départements Occitans.

Graphique n° 1 : Indicateurs de pression de la demande des sept départements Occitans les plus peuplés



Source : DREAL⁹, les chiffres-clés du logement en 2024

Cette tension est également alimentée par la baisse du taux de rotation qui n'a cessé de décroître durant toute la période, en particulier pour le logement très social passant de 8,2 % en 2019 à 6,9 % en 2023. Cette évolution s'explique par les difficultés éprouvées pour accéder à la propriété ou se loger dans le parc privé, compte tenu d'une progression annuelle de 4 % à

⁹ Les directions régionales de l'environnement, de l'aménagement et du logement (DREAL) sont des services déconcentrés de l'État chargés de coordonner les politiques de développement durable, de transition écologique, et d'autres enjeux liés à l'environnement et au logement, sous la tutelle des ministères concernés.

5 % des prix de vente des maisons et appartements entre 2017 et 2022, et de 1,5 % des loyers de 2018 à 2023.

En outre, les loyers du parc social s'établissaient en moyenne à 6,7 € par m² en 2023 contre plus de 11 € dans le parc privé sur le territoire considéré. À titre d'illustration, selon les éléments communiqués par la société, un locataire de la SA Promologis peut louer un T3 à Toulouse pour un loyer de 460 € en moyenne en 2024 (en bénéficiant de 277 € d'allocation personnalisée logement - APL) alors qu'il lui en coûterait 770 € en moyenne dans le parc privé.

1.2 Un parc de logements récent, de qualité et en forte progression

Selon les données du RPLS, la SA Promologis est le premier bailleur social en Occitanie, avec 8,5 % du parc en 2023. Son parc a progressé à un rythme supérieur à celui de la région Occitanie de 2019 à 2023 (+16,3 % contre +13,3 %), la société ayant conduit une politique dynamique de croissance de son parc. En 2023, la société était détentrice de 49 % du parc du Muretain, de 16 % de celui du Sicoval et de 11,4 % de celui de Toulouse Métropole. Au sein de la Grande agglomération toulousaine, elle se classe à la deuxième place pour l'importance de son parc, derrière l'office public de l'habitat Toulouse Métropole Habitat.

Tableau n° 2 : Part relative du parc locatif de la SA Promologis au plan régional et au sein de la Grande agglomération toulousaine

Au 31 décembre	2019	2020	2021	2022	2023
Parc locatif régional de la SA Promologis	22 376	23 602	24 753	25 402	26 013
dont sur l'aire toulousaine	14 028	14 359	14 864	15 012	15 132
<i>Part du parc GAT dans le parc SA Promologis</i>	62,7%	60,8%	60,0%	59,1%	58,2%
Parc social total Occitanie (tous bailleurs)	268 777	276 524	291 273	297 117	304 536
<i>Part SA Promologis dans parc social régional</i>	8,3%	8,5%	8,5%	8,5%	8,5%
Parc social GAT (tous bailleurs)	76 897	79 277	81 396	83 974	86 434
<i>Part Promologis dans le parc social RAT</i>	18,2%	18,1%	18,3%	17,9%	17,5%

Source : RPLS / GAT = Grande agglomération toulousaine

Il ressort de données actualisées au 31 décembre 2024 (source fichier patrimonial), que la SA Promologis est propriétaire de 30 914 logements (dont 29 562 LLS), soit une progression de 40 % depuis 2019. 18 177 (dont 17 300 LLS) sont implantés sur la Grande agglomération toulousaine (+47 % depuis 2019), soit 59 % de son patrimoine. Près de 79 % sont des logements collectifs. Une faible part de ses logements est située dans des quartiers prioritaires de la ville (9 % contre une moyenne de 27 % pour l'ensemble des bailleurs sociaux au plan régional et 10,3 % sur le territoire de l'aire toulousaine). Les principales communes d'implantation des logements de la société sont Toulouse (22 %), Muret (8,1 %), Tarbes (5,5 %) et Montauban (5,3 %), toutes situées dans l'ancienne région Midi-Pyrénées.

Le patrimoine de la société est plutôt jeune (plus de 40 % a été construit après 2011, son âge moyen étant de 23 ans) et majoritairement composé de T3 (41 % au plan régional et 39 % sur le territoire de la Grande agglomération toulousaine) et de T4 (respectivement 25 % et 23 %). Il présente une performance énergétique satisfaisante, près de 79 % des logements

bénéficiant des étiquettes A, B ou C¹⁰, représentatives de bâtiments économes en énergie (contre 63 % pour l'ensemble du parc social occitan, tous bailleurs confondus). Cette proportion est de 76,5 % pour le patrimoine de la société implanté sur le territoire de la Grande agglomération toulousaine. Enfin, 75 % de son patrimoine était classé « bon produit, bien situé » par la convention d'utilité sociale¹¹ (CUS) signé avec le préfet de région en novembre 2019.

1.3 Une croissance du parc répondant aux objectifs propres de la société

La SA Promologis a développé une politique dynamique de croissance de son parc. Cette stratégie répond davantage à celle de son actionnaire principal qu'aux objectifs fixés par les EPCI dans leurs documents de planification, même si la société contribue activement à leur réalisation.

1.3.1 Une politique de construction et d'acquisition dynamique, concentrée sur la Grande agglomération toulousaine

1.3.1.1 Un effort conséquent d'investissement de près de 1,5 Md€

La SA Promologis a entrepris un important effort de croissance de son parc au plan régional au cours de la période, qui a conduit à la livraison de 8 785 logements neufs, dont 7 080 logements sociaux. Le nombre de logements livrés a rebondi après la crise sanitaire pour atteindre près de 1 400 par an de 2022 à 2024.

En outre, à la demande de son actionnaire de référence, Action Logement Immobilier (ALI), la société a répondu à l'appel à manifestation d'intérêt (AMI) pour l'acquisition auprès de promoteurs privés de logements conçus avant la crise sanitaire et ne trouvant pas preneurs¹². Plus de 1 200 logements ont ainsi été acquis et intégrés dans son parc au cours de la période, dont la moitié en 2021.

¹⁰ Les étiquettes énergétiques des logements sont calculées en fonction de la consommation annuelle d'énergie primaire (chauffage, eau chaude, refroidissement) et des émissions de gaz à effet de serre, classées de A (moins énergivore) à G (plus énergivore).

¹¹ La loi du 25 mars 2009 de mobilisation pour le logement et la lutte contre l'exclusion a instauré l'obligation pour les organismes HLM d'élaborer une convention d'utilité sociale (CUS) soumise à l'approbation de l'État. La deuxième génération de CUS fait suite à la loi Égalité et Citoyenneté du 27 janvier 2017, et à la loi ELAN du 23 novembre 2018 qui est venue compléter ce dispositif par l'introduction d'un plan de mise en vente des logements et par l'ajout d'engagements sur des partenariats avec les associations pour le logement des personnes prioritaires.

¹² À hauteur de 30 000 logements au plan national. Une plateforme « AMI 30 000 » a été mise à disposition des promoteurs, de juillet 2023 à mai 2024, pour leur permettre de commercialiser leurs projets immobiliers.

Tableau n° 3 : Nombre de logements livrés par la SA Promologis en Occitanie

	2019	2020	2021	2022	2023	2024	Total
Construction de logements	995	1 305	1 039	1 355	1 397	1 464	7 555
Évolution en %	NC	31%	-20%	30%	3%	5%	SO
Acquisition de logements	59	89	627	160	148	147	1 230
Total logements livrés	1 054	1 394	1 666	1 515	1 545	1 611	8 785
Dont LLS (PLAI, PLUS et PLS)	835	1 226	1 281	1 187	1 284	1 267	7 080

Source : CRC d'après fichier patrimonial de la SA Promologis

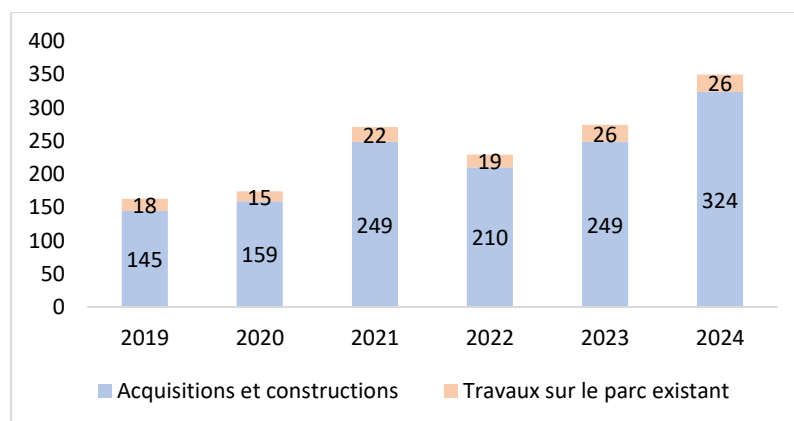
Selon les données du RPLS, l'effort de livraison de logements sociaux de la société représente 12,4 % de l'effort réalisé par l'ensemble des bailleurs au plan régional de 2019 à 2023, soit un niveau se situant quatre points au-dessus de sa part dans le parc régional de LLS.

Les investissements de la société ont représenté 1,46 Md€ au cours de cette période sur le territoire régional, dont 9 % ont été alloués aux travaux sur le parc existant¹³.

Tableau n° 4 : Montant des investissements réalisés par la SA Promologis, en M€

	2019	2020	2021	2022	2023	2024	Total
Terrains et agencements	32	29	37	42	65	85	289
Constructions	10	13	19	17	26	20	104
En-cours	122	132	215	171	184	245	1 068
Acquisitions et constructions	163	174	271	230	274	349	1 461
Évolution en %	NC	7%	56%	-15%	19%	27%	

Source : comptes sociaux de la SA Promologis, tableau 4.3.1 relatif aux mouvements des postes de l'actif immobilisé

Graphique n° 2 : Montant des acquisitions et constructions et des travaux sur le parc, en M€

Source : Dossier individuel de situation (DIS) 2019-2023, SA Promologis pour 2024

¹³ Soit 126 M€ de 2019 à 2024. La société prévoyait dans son plan stratégique de patrimoine des travaux d'entretien et d'amélioration de l'ordre de 181 M€ au cours de la période 2019-2028, dont 85 % au titre de travaux d'amélioration (72 M€) et de réhabilitation énergétique (82 M€), le reste étant ventilé sur du gros entretien et divers travaux règlementaires.

Le coût de revient des logements neufs livrés sur la Grande agglomération toulousaine s'est élevé à 877 M€ dont 641 M€ pour les seuls LLS. Ainsi, près des deux tiers du volume investi lié aux livraisons ont été réalisés sur ce territoire.

1.3.1.2 Un effort concentré sur le territoire de la Grande agglomération toulousaine

62 % des LLS (4 356) ont été livrés sur le territoire de la Grande agglomération toulousaine qui est celui privilégié par la SA Promologis, pour des raisons historiques.

La métropole de Toulouse (avec 2 979 LLS en cumulé) représente 42 % de l'ensemble des livraisons sur la période, et la métropole de Montpellier 16 %. Les deux métropoles Occitanes concentrent ainsi 58 % de l'activité de production de la société, ce qui montre qu'elle a entendu répondre aux besoins de logement des ménages résidant en milieu très urbain, sur les territoires a priori les plus tendus, conformément à une des orientations de la CUS.

La CA du Muretain est le 2^{ème} territoire d'implantation de la société Promologis sur le territoire de la Grande agglomération toulousaine.

Tableau n° 5 : Part des livraisons de LLS de Promologis sur la Grande agglomération toulousaine

EPCI	2019	2020	2021	2022	2023	2024	Total
Toulouse Métropole (TM)	416	554	445	566	478	520	2 979
CA Muretain	5	125	75	217	306	132	860
CA SICOVAL	1	9	329	12	34	16	401
CC Grand Ouest Toulousain			64		10	21	95
CC Côteaux de Bellevue						21	21
Total livraisons sur GAT (a)	422	688	913	795	828	710	4 356
Livraisons en Occitanie (b)	835	1 226	1 281	1 187	1 284	1 267	7 080
<i>Part des livraisons sur GAT (a/b)</i>	<i>51%</i>	<i>56%</i>	<i>71%</i>	<i>67%</i>	<i>64%</i>	<i>56%</i>	<i>62%</i>
<i>Part des livraisons sur TM</i>	<i>50%</i>	<i>45%</i>	<i>35%</i>	<i>48%</i>	<i>37%</i>	<i>41%</i>	<i>42%</i>
<i>Part des livraisons sur 3M</i>	<i>25%</i>	<i>18%</i>	<i>17%</i>	<i>8%</i>	<i>11%</i>	<i>13%</i>	<i>16%</i>

Source : RC d'après base de données de la SA Promologis / GAT = Grande agglomération toulousaine

1.3.2 Une réponse en partie adaptée aux objectifs de production formalisés par les intercommunalités

1.3.2.1 Une part de Promologis dans la production de logements sociaux plus importante que celle dans le parc de la Grande agglomération toulousaine

À partir notamment d'une projection démographique évaluant le nombre d'habitants supplémentaires à 10 000 chaque année, et d'hypothèses socio-économiques, le SCOT de la Grande agglomération toulousaine définit les besoins en logements, et en particulier ceux à caractère social. Ces objectifs sont déclinés par les programmes locaux de l'habitat (PLH)

adoptés par les EPCI (à l'exception de la CC Côteaux Bellevue, qui ne s'est pas dotée de cette compétence).

En cohérence avec la cible de production du SCOT, qui concerne un volume de 2 640 à 3 150 LLS par an, les objectifs annuels contenus dans les PLH s'élèvent à 3 075 sur la période 2019 à 2022 puis à 3 130 à compter de 2023 et de l'adoption du nouveau PLH de la CA du Muretain. Ces objectifs sont territorialisés par commune et par type de financement.

Les orientations des PLH portent également sur la taille des logements, mais de manière beaucoup moins précise sur un plan quantitatif. Le PLH de Muretain Agglo met ainsi l'accent sur le déficit de petits logements sur son territoire et se fixe pour orientation de construire plus de T1 et T2. Toulouse Métropole met l'accent, pour sa part, sur la production de logements accessibles aux grandes familles (T5 et plus).

Tableau n° 6 : Les objectifs de production de logements sociaux contenus dans le SCOT et les PLH

	SCOT 2017	PLH			
		TM PLH 2019*	SICOVAL PLH 2017	CA Muretain PLH 2020 / PLH à c/2023	CC Grand Ouest PLH 2017
Prévision du nombre d'habitants supplémentaires par an	10 000		1 000	1 538	
Objectif du nombre de logements par an	Entre 8 800 et 10 500	7 000	1 000	1 231	346
Part des logements sociaux	30%	35%	25%	35%	33%
Objectifs annuels de production de logements sociaux	Entre 2 640 et 3 150	2 450	250	261 / 316**	114

Source : SCOT et PLH des EPCI de la Grande agglomération toulousaine / *Pacte Métropolitain pour l'Habitat du 14 oct. 2021 reprenant les orientations du programme d'orientations et d'actions du plan local d'urbanisme intercommunal – habitat annulé. **Les objectifs correspondent aux orientations générales et pas à ceux déclinés par commune, qui sont divergents (362 logements agrégés).

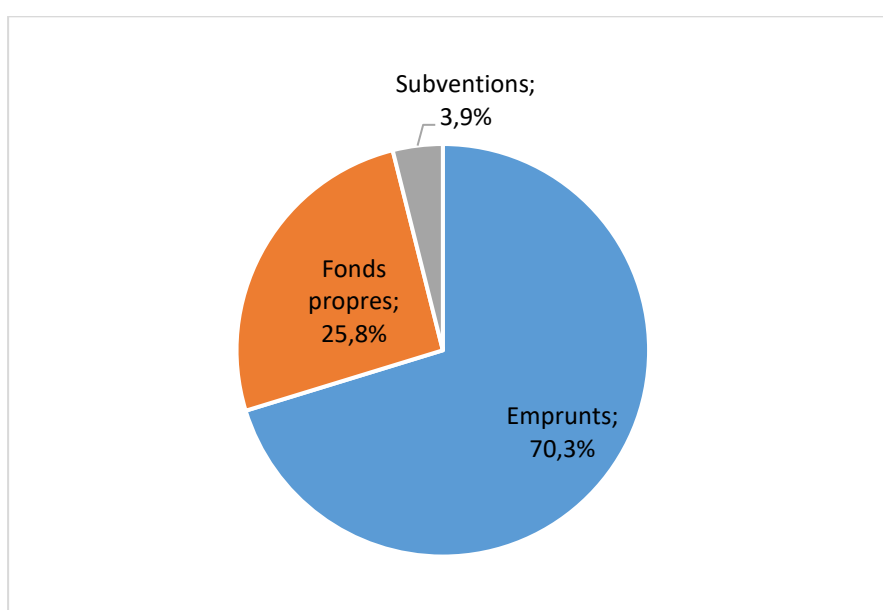
La SA Promologis a indiqué à la chambre qu'elle avait été assez peu associée à la fixation de ces objectifs qui n'ont pas fait l'objet d'une déclinaison par bailleur. Elle a toutefois été signataire en 2021 d'un contrat d'engagement avec Toulouse Métropole, aux côtés des autres filiales du groupe Action Logement présentes sur le territoire métropolitain, par lequel elle s'engage notamment à consacrer une part de 40 % de logements financés en prêt locatif aidé d'intégration (PLAI, cf. infra) sur les constructions neuves. Ce contrat reprend les engagements contenus dans la CUS en les majorant puisque cette dernière prévoyait une part de 30 à 35 % de PLAII.

Afin d'accompagner les bailleurs sociaux dans la réalisation des objectifs des différents documents de planification et conventionnels, les EPCI, délégataires des aides à la pierre¹⁴, et les autres acteurs institutionnels, tels que l'État ou les départements, disposent du double levier

¹⁴ La politique du logement est aujourd'hui une compétence partagée entre les collectivités territoriales et l'État. Pour améliorer la synergie entre politiques nationale et locales, la loi du 13 août 2004 relative aux libertés et responsabilités locales a institué un dispositif de délégation de compétence des aides à la pierre. Dans ce cadre, des EPCI, et des conseils départementaux, peuvent notamment agréer au nom de l'État les opérations de logements sociaux à réaliser et attribuer à cet effet des subventions sur une enveloppe de crédits déléguée par l'État.

des garanties d'emprunts accordées¹⁵ et des subventions attribuées. Toutefois, l'ensemble des concours publics pèsent d'un poids relativement faible dans la structure de financement des LLS produits par la société (3,9 % des recettes mobilisées sur le territoire de la Grande agglomération toulousaine au cours de la période 2019-2024), même si, selon le directeur général de la SA Promologis, les subventions jouent un effet non négligeable dans le soutien à la production des logements sociaux. Ce constat aurait conduit récemment Toulouse Métropole à réviser à la hausse le volume de son enveloppe d'intervention. Ainsi, sa participation représenterait de 5 % à 10 % dans le plan de financement des opérations de la SA Promologis en 2025.

Graphique n° 3 : Structure du financement de la production de logements de la SA Promologis de 2019 à 2024 sur la Grande agglomération toulousaine



Source : CRC d'après le fichier production de la SA Promologis (incluant les PLS qui ne bénéficient pas de subventions)

La société a réalisé à elle-seule au cours de la période 23 % des objectifs de production de logements sociaux des PLH de la Grande agglomération toulousaine, alors même que son parc représentait 17,5 % de celui du territoire du SCOT en 2019, soit un écart de plus de cinq points.

Toutefois, son investissement n'a pas été homogène sur le territoire. Il a été beaucoup plus important sur celui de la CA du Muretain, berceau historique de la société (réalisation de 51 % des objectifs de production de l'EPCI). La part prise par la société dans la mise en œuvre des objectifs du PLH de Toulouse Métropole (20 %) est bien supérieure à celle qu'elle occupait dans son parc en 2019 (11,8 %).

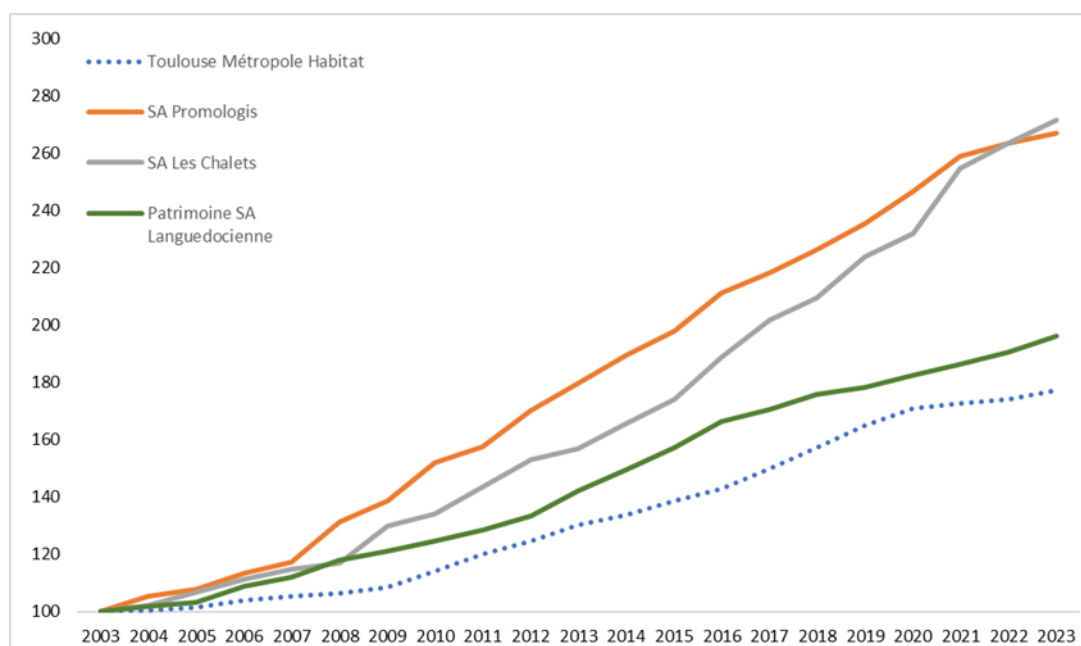
¹⁵ Les banques (et notamment la Banque des territoires appartenant au groupe Caisse des dépôts) sollicitent des collectivités locales et des EPCI une garantie de leurs emprunts à hauteur 100 %. Celle-ci est accordée gratuitement, ce qui n'est pas le cas de la caution de la CGLLS qui pourrait s'y substituer en cas de refus de garantie.

Tableau n° 7 : Part de Promologis dans la réalisation des objectifs de production de LLS des PLH

EPCI	2019	2020	2021	2022	2023	2024	Total
Toulouse Métropole	17%	23%	18%	23%	20%	21%	20%
CA Muretain	2%	48%	29%	83%	97%	42%	51%
CA SICOVAL	0%	4%	132%	5%	14%	6%	27%
CC Grand Ouest T.	0%	0%	56%	0%	9%	18%	14%
Total	14%	22%	30%	26%	26%	23%	23%

Source : CRC d'après le fichier patrimonial de la SA Promologis et les PLH des EPCI de la Grande agglomération toulousaine

Il s'agit d'une stratégie de croissance des plus actives, et ce, de longue date, ainsi que le démontre le graphique comparant les dynamiques respectives des quatre principaux bailleurs sociaux du territoire.

Graphique n° 4 : Croissance du parc des quatre principaux bailleurs de la Grande agglomération toulousaine (base 100 en 2003)

Source : CRC d'après le RPLS

1.3.2.2 Des réalisations n'intervenant pas toujours sur les communes présentant une insuffisance de logements sociaux

Les PLH des EPCI définissent des objectifs de production par commune, en privilégiant celles pour lesquelles la demande est la plus importante ainsi que celles soumises à l'article 55 de la loi SRU¹⁶.

¹⁶ Loi Solidarité et Renouvellement Urbain (SRU), adoptée le 13 décembre 2000.

Le dispositif de l'article 55 de la loi SRU

Le dispositif de l'article 55 de la loi SRU vise à rééquilibrer l'offre de logement social et abordable sur l'ensemble du territoire, en favorisant une répartition équilibrée du parc social, garante de la mixité sociale et de la solidarité territoriale. C'est pourquoi il impose aux communes les plus peuplées de disposer d'une part minimale de LLS au sein de leur parc résidentiel. Les communes de plus de 3 500 habitants (1 500 habitants dans l'agglomération parisienne) – appartenant à des unités urbaines ou intercommunalités de plus de 50 000 habitants comprenant au moins une commune de plus de 15 000 habitants doivent disposer de 25 % de LLS au sein de leur parc de résidences principales, ou 20 % dans les territoires moins tendus (cas de l'agglomération toulousaine).

Par ailleurs, les communes de plus de 15 000 habitants en croissance démographique de plus de 5 %, ne se situant pas dans les territoires précités et justifiant d'un effort de production supplémentaire au vu du fonctionnement de leur marché local de l'habitat, ont également l'obligation de disposer de 20 % de LLS.

Les services de l'État procèdent chaque année à un inventaire contradictoire avec les communes concernées par la loi SRU pour décompter le nombre de LLS sur le territoire communal et ainsi déterminer le taux de LLS effectif, en regard des résidences principales. Les communes ne disposant pas de suffisamment de LLS au regard du taux applicable sont dites déficitaires et doivent rattraper leur retard.

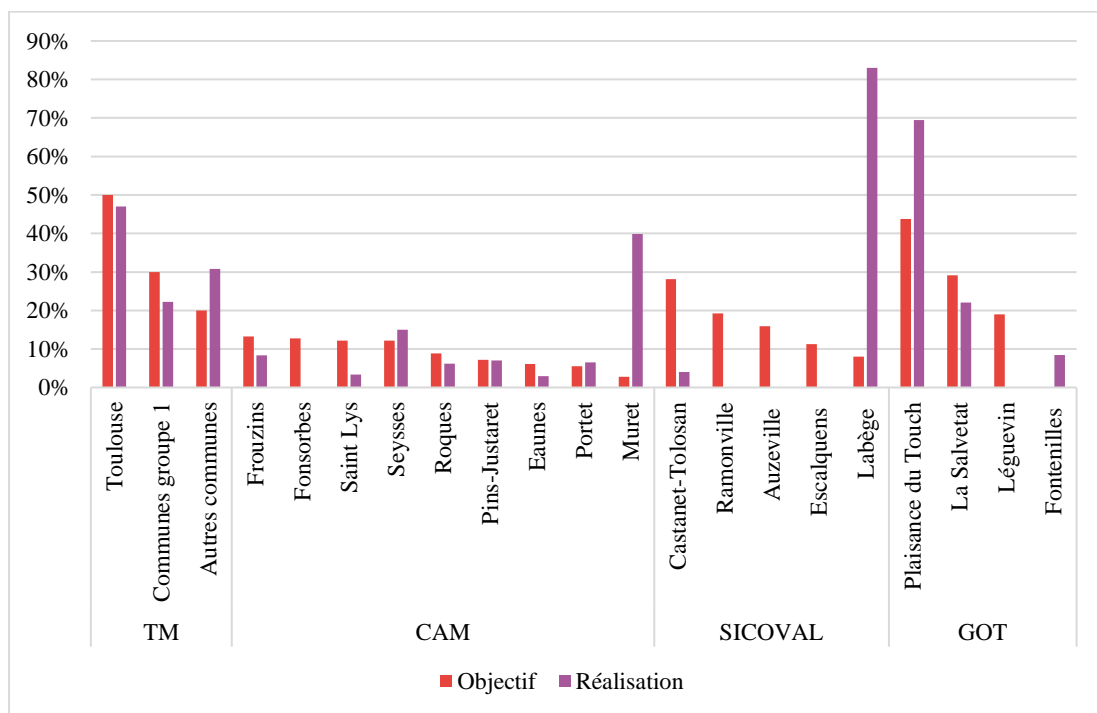
Ces communes sont dès lors redevables d'un prélèvement annuel opéré sur leurs ressources fiscales, proportionnel à leur potentiel fiscal et au déficit en LLS par rapport à l'objectif légal. Certaines communes (notamment celles bénéficiaires de la dotation de solidarité urbaine et de cohésion sociale ou de la part « cible » de la dotation de solidarité rurale) sont exonérées du prélèvement. Le produit du prélèvement, affecté aux EPCI délégataires des aides à la pierre, aux établissements publics fonciers, ou à défaut au Fonds national des aides à la pierre (FNAP), doit être utilisé pour développer le logement social, notamment via des acquisitions foncières.

Ainsi, le PLH de la Toulouse Métropole (TM) prévoit que 50 % des LLS doivent être construits dans la ville-centre et 30 % dans sa première couronne (communes groupe 1). Selon le PLH de la communauté d'agglomération du Muretain (CAM), les constructions doivent intervenir prioritairement sur les communes concernées par l'article 55 de la loi SRU, hors Muret qui a déjà atteint son quota. Le PLH du SICOVAL privilégie leur implantation au nord de son territoire (Castanet-Tolosan, Ramonville, Auzeville, Escalquens, Labège). Enfin, celui de la communauté de communes du Grand Ouest Toulousain (GOT) prévoit un rattrapage sur trois communes en déficit (Plaisance-du-Touch, Léguevin et La Salvetat-Saint-Gilles).

Les réalisations de la SA Promologis ont pu répondre, avec une assez bonne adéquation, à ces objectifs de répartition territoriale, comme cela est observé pour les communes de Toulouse (sur laquelle ont été réalisés 1 400 LLS, soit 47 % de ceux produits au cours de la période sur le territoire de Toulouse Métropole), de Portet-sur-Garonne, de Seysses ou de Pins-Justaret. En revanche, aucune mise en service n'est intervenue à Colomiers (sur laquelle 5 % des demandeurs ont sollicité un logement social, cf. tableau 10), à Ramonville, à Auzeville et à Léguevin. *A contrario*, des constructions ont été implantées dans des communes déjà fortement dotées en LLS, et ce pour un volume nettement supérieur à celui souhaité, comme à Muret

(343 logements produits, soit 40 % de ceux implantés sur le territoire de la CAM) ou à Labège (333 logements produits, soit 83 % de ceux implantés sur le territoire du Sicoval).

Graphique n° 5 : Écart entre les objectifs de répartition des logements sociaux des PLH et les réalisations effectives de la SA Promologis par commune



Source : CRC d'après les PLH des EPCI et le fichier production de la SA Promologis / Lecture : Le PLH du SICOVAL prévoit que 8 % des logements sociaux de son territoire seraient construits à Labège et la SA Promologis a réalisé sur cette commune 83 % de sa production implantée sur le territoire du SICOVAL. L'approche est réalisée par EPCI et non globalement sur la Grande agglomération toulousaine.

En définitive, l'absence de levier efficace à la disposition des EPCI ne leur permet pas toujours d'obtenir du bailleur social des réalisations de logements situées sur les communes identifiées comme prioritaires et sur lesquelles s'exprime une demande pourtant importante. Ainsi, 2,4 % seulement des demandeurs d'un logement social sur le territoire ont positionné Muret comme premier choix et 0,7 % Labège¹⁷, alors que ces deux communes ont accueilli 15,5 % de la production de la SA Promologis au cours de la période. À l'inverse, la part de la production implantée sur Toulouse, Saint-Jean et Blagnac est inférieure à la part de la demande exprimée en premier choix pour ces trois communes.

Des considérations propres au bailleur, comme sa présence ancienne sur une commune, qui peut favoriser son accès au foncier et sur laquelle il souhaite maintenir sa part de marché, influent fortement sur les choix d'implantation. La société a précisé que cette situation était également observée pour les autres bailleurs du territoire. L'absence de réalisations de la SA

¹⁷ Source : SPTA

Promologis sur la commune de Colomiers¹⁸ s'explique par exemple par la présence historique sur cette ville du bailleur social Altéal.

Le directeur général de la SA Promologis a souligné, dans sa réponse aux observations provisoires de la Chambre, le rôle central des communes. Il considère, qu'*in fine*, les maires restent « *pleinement décisionnaires de la stratégie de développement de l'habitat, de ses caractéristiques concrètes et donc de son occupation, notamment au travers de la signature des autorisations d'urbanisme et des accords aux demandes d'agréments délivrés aux bailleurs sociaux* ».

La demande et l'offre sont ainsi très concentrées. Les huit communes les plus demandées représentent 75 % de la demande exprimée sur le territoire de la Grande agglomération toulousaine. La SA Promologis a implanté 70 % de ses livraisons sur dix communes.

Tableau n° 8 : Parts respectives de la production de la SA Promologis et de la demande exprimée sur la Grande agglomération toulousaine au cours de la période 2019-2024

	Production de logements	Part de la production	Part de la demande exprimée
Toulouse	1 400	32,1%	52,5%
Muret	343	7,9%	2,4%
Labège	333	7,6%	0,7%
L'Union	246	5,6%	1,0%
Cugnaux	157	3,6%	2,0%
Seysses	129	3,0%	0,6%
Quint Fontsegrives	116	2,7%	0,4%
Saint-Jean	103	2,4%	5,7%
Aussone	92	2,1%	2,1%
Blagnac	76	1,7%	4,4%
Colomiers	0	0,0%	5,1%

Source : CRC d'après le fichier production de la SA Promologis et le fichier des demandes du SPTA / Lecture : près de 36 % de la production de Promologis a été réalisée sur le territoire de la commune de Toulouse qui est celle sollicitée par plus de 52 % des demandeurs au cours de la période.

Si le bailleur ne maîtrise pas complètement le choix des communes sur lesquelles il va implanter sa production, il ressort néanmoins, selon le directeur général de la société, que le très faible taux de vacance observé (3,7 % du parc en 2023) témoigne qu'elle correspond aux besoins. Il estime, de surcroît, que l'offre de logements crée la demande et que celle-ci s'adapte à la disponibilité effective des logements sur des communes non positionnées initialement en premier choix.

¹⁸ Commune sur laquelle la société n'a aucun logement alors même que c'est la deuxième commune de la métropole de Toulouse en nombre d'habitants (40 000).

1.3.2.3 Des objectifs de production des logements destinés aux plus modestes pas tout à fait atteints

Pour accéder à un logement social ou intermédiaire, le candidat locataire doit justifier de ressources égales ou inférieures aux plafonds réglementés. Ces plafonds varient selon le type de logement. Les plafonds de ressources applicables aux bénéficiaires des LLS et intermédiaires sont définis au regard du revenu fiscal de référence de l'année N-2 en fonction de la composition du ménage et de la localisation du bien.

Les différents types de financement des logements sociaux et intermédiaires

Les logements PLAI, financés par le prêt locatif aidé d'intégration (indexé sur le taux du Livret A - 0,20 %), sont attribués aux candidats locataires rencontrant les difficultés économiques et sociales les plus importantes (ressources inférieures à 12 452 € pour une personne seule en 2024). Le loyer moyen d'un logement PLAI s'établissait à 5,91 € par m² en 2022 sur le territoire de la Grande agglomération toulousaine. Selon l'observatoire de la demande et des attributions, 77 % des ménages demandeurs d'un logement sur le territoire de Toulouse Métropole ont déclaré des ressources inférieures aux plafonds PLAI en 2022.

Dispositif le plus majoritairement utilisé par les bailleurs sociaux, le logement PLUS (prêt locatif à usage social indexé sur le taux du Livret A + 0,60 %) répond à l'objectif de mixité sociale. Les ressources des candidats doivent être inférieures à 22 642 € pour une personne seule en 2024. Le loyer moyen d'un logement PLUS s'élevait à 6,39 € par m² en 2022 sur le territoire de la Grande agglomération toulousaine.

Les logements PLS, financés par le prêt locatif social (indexé sur le taux du Livret A + 1,1 %) sont attribués aux candidats locataires dont les revenus sont trop élevés pour pouvoir accéder aux locations HLM, mais trop bas pour pouvoir se loger dans le secteur privé (ressources inférieures à 29 435 € pour une personne seule en 2024). Le loyer moyen d'un logement PLS atteignait 8,43 € par m² en 2022 sur le territoire.

Les logements PLI, financés par le prêt locatif intermédiaire (indexé sur le taux du Livret A + 1,4 %) sont également des logements intermédiaires attribués à des ménages relevant de la « classe moyenne » (ressources inférieures à 31 859 € pour une personne seule en 2024). Contrairement aux PLS, ils ne sont pas intégrés dans le périmètre des logements pris en compte pour apprécier le respect de l'article 55 de la loi SRU. Le loyer moyen d'un logement PLI était de 8,28 € par m² en 2022 sur le territoire du Muretain, de 10,85 € sur celui de Toulouse Métropole et de 11,82 € sur celui du SICOVAL.

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

Le PLH de Toulouse Métropole, ainsi que la convention intercommunale d'attribution (CIA¹⁹) adoptée en février 2020 par le conseil métropolitain et dont est signataire la SA

¹⁹ La CIA constitue la déclinaison opérationnelle des orientations adoptées par la conférence intercommunale du logement (CIL). Elle contient les engagements de chaque acteur (en premier lieu les bailleurs sociaux et les réservataires), permettant de mettre en œuvre les orientations en matière d'attribution et de répartir entre les bailleurs présents sur le territoire de l'EPCI les obligations issues des règles nationales. Régie par les dispositions des articles L. 441-1-5 et L. 441-1-6 du CCH, elle est obligatoire pour les EPCI tenus de se doter d'un PLH et ceux compétents en matière d'habitat comptant sur leur territoire au moins un QPV.

Promologis, prévoient la réalisation de 34 % de PLAI (objectif rehaussé à 40 % dans le contrat d'engagement signé en 2021 avec la métropole). Celui du SICOVAL mentionne 25 % de PLAI, 60 % de PLUS et 15 % de PLS. Enfin, les PLAI, PLUS et PLS doivent représenter globalement 74 % des logements construits sur le territoire du Muretain. Aucune disposition en la matière ne figure, en revanche, dans le PLH du Grand Ouest Toulousain.

Les logements PLAI mis en service par la SA Promologis au cours de la période sous revue ne respectent pas les quotas prévus par le PLH et par la CIA de Toulouse Métropole (27 % contre 34 % à 40 % attendus), ni par le SICOVAL (5 % contre un objectif de 25 %). Alors qu'elle s'était engagée dans la CUS à livrer 1 364 PLAI de 2019 à 2024, elle en a réalisé 1 059, soit 78 % de l'objectif, soit 304 logements en moins. En outre, les logements PLUS ne constituent sur ce dernier territoire que 10 % de ceux livrés (contre 60 % attendus). En définitive, sur la Grande agglomération toulousaine, les PLAI représentent 24 % des logements livrés par la société, les PLS 25 % et les PLUS 51 %.

Tableau n° 9 : Réalisations selon les modes de financement (du plus social au moins social) par EPCI et sur la Grande agglomération toulousaine

	TM	Muretain	SICOVAL	GO Toulousain	Côteaux Bellevue	GAT
PLAI	27%	26%	5%	21%	0%	24%
PLUS	55%	56%	10%	47%	0%	51%
PLS	18%	18%	85%	32%	100%	25%

Source : CRC d'après le fichier production de la SA Promologis

En réintégrant les PLI pour appréhender de manière exhaustive la typologie des logements locatifs livrés par la société, les logements destinés aux classes moyennes (PLS et PLI) ont représenté 30 % de la production au cours de la période, soit une proportion bien supérieure à celle figurant dans la CUS (10 à 15 % pour les seuls PLS).

Tableau n° 10 : Types de logements sociaux mis en service par Promologis sur la Grande agglomération toulousaine classés par caractère social (du plus social au moins social)

Type de financement	2019	2020	2021	2022	2023	2024	Moyenne période
PLAI	31,8%	28,6%	17,4%	23,4%	25,3%	15,9%	22,6%
PLUS	55,7%	60,8%	37,0%	56,4%	53,0%	29,9%	47,1%
PLS	12,6%	10,6%	37,6%	20,3%	14,0%	32,5%	23,0%
PLI	0,0%	0,0%	8,0%	0,0%	7,7%	21,7%	7,3%
Total	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%

Source : CRC d'après le fichier production de la SA Promologis

La dynamique de production est portée en 2024 par les logements intermédiaires. Les livraisons de PLI représentent près de 22 % des livraisons globales contre 16 % pour les PLAI.

La SA Promologis justifie cet infléchissement récent, qu'elle considère comme conjoncturel, en premier lieu par la nécessité d'équilibrer les opérations de construction au plan économique dans un contexte très tendu et en second lieu par l'AMI à laquelle elle a participé

(cf. supra). Elle prévoit, cependant, dans un document prospectif que la part des PLI dans la production ne soit plus que de 20 % en 2025 puis de 10 % à compter de 2026, contre un objectif de 30 % dans la programmation 2024.

En définitive, la société a retenu une typologie de financement correspondant à la vocation du groupe auquel elle appartient, ciblée sur les actifs salariés, et les EPCI sont, dans ce domaine, relativement démunis pour l'orienter vers d'autres publics, tels que ceux plus éloignés de l'emploi, malgré les engagements conventionnels pris par la société.

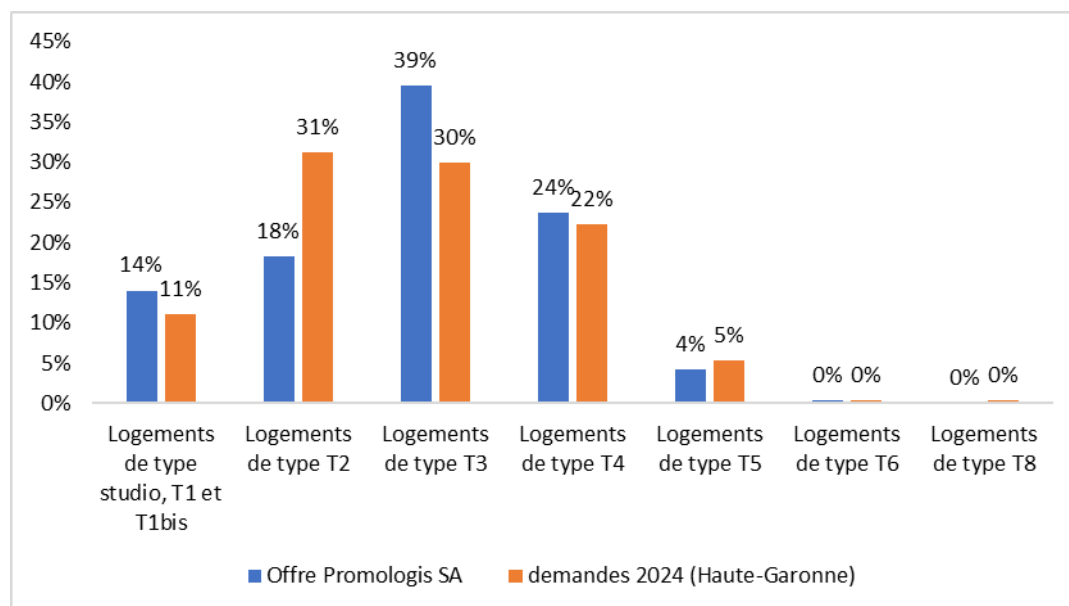
Compte tenu de ce qui précède, dans la mesure où l'offre de la SA Promologis ne correspond pas complètement à la demande exprimée par les ménages les plus modestes et aux engagements pris par la société en la matière sur les territoires de Toulouse Métropole et du Sicoval, la chambre lui recommande de :

Recommandation n° 1. Programmer et livrer le volume et la part de logements locatifs sociaux en PLAI prévus par les documents de planification et les conventions engageant la société. **Non mise en œuvre.**

1.3.2.4 Une relative inadéquation de la taille des logements au regard de la demande

Pour des raisons historiques (20 % du parc de la société ayant été construit avant 1980) et sociologiques (tenant à l'évolution des modes de vie et notamment au phénomène de décohabitation), la distribution des logements de la société, en fonction de la taille, ne correspond pas tout à fait à la demande exprimée en Haute-Garonne. Ainsi, son parc présentait au 31 décembre 2023 un déficit de LLS de type T2 au regard de la demande. Les LLS de type T3 étaient en revanche surreprésentés au sein de son parc par rapport à ce même critère.

Graphique n° 6 : Comparaison de l'offre de logements sociaux de la SA Promologis fin 2023 et de la demande exprimée en 2024 au regard de la taille des logements



Source : CRC d'après le RPLS et le fichier des demandes du SPTA

La société n'a pas complètement réorienté sa production dans le sens de la demande au cours de la dernière décennie. Elle a certes renforcé la part des T2 (près de 27 % des LLS livrés de 2013 à 2023 contre 13 % la décennie précédente) mais aussi celle des T3 (50 % des LLS livrés de 2013 à 2023 contre 44 % de 2003 à 2012 et 24 % de 1993 à 2002), ce qui pourrait la conduire à proposer des logements trop grands aux ménages demandeurs, les exposant à des situations de sous-occupation et surenchérisant leurs loyers.

Tableau n° 11 : Distribution des logements construits selon leurs tailles par décennie sur le territoire de la Grande agglomération toulousaine

Type	1983-1992	1993-2002	2003-2012	2013-2023
T1	18,7%	26,2%	11,0%	5,6%
T2	10,9%	9,6%	13,3%	26,7%
T3	18,2%	23,5%	42,7%	49,6%
T4	17,8%	17,5%	21,0%	16,5%
T5 et +	1,3%	3,0%	7,0%	1,5%
Total	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%

Source : CRC d'après le RPLS

1.4 Les facteurs déterminants dans la production des logements sociaux

La chambre a cherché à identifier les facteurs qui favorisent la production de logements sociaux et ceux qui sont susceptibles de la ralentir.

1.4.1 Un actionnaire principal qui s'engage

1.4.1.1 Des feuilles de routes prescriptives et ambitieuses

La stratégie patrimoniale de la société est définie par Action Logement Immobilier (ALI) dans des feuilles de route annuelles qui sont relativement prescriptives et ambitieuses. Chaque année, les orientations en la matière sont retenues dans le cadre d'un dialogue de performance entre l'actionnaire principal et sa filiale tenant compte de ses capacités d'investissement et de l'évolution du contexte local.

Les feuilles de route fixent des objectifs de production déterminés en nombre d'agréments de construction de logements obtenus auprès des services de l'État. Les résultats sont supérieurs aux objectifs assignés.

Tableau n° 12 : Atteinte des objectifs d'agréments fixés par l'actionnaire principal au plan régional

Exercices	Objectif ALI	Nombre de logements agréés	Écart	Taux de réalisation de l'objectif
2019	1 490	1 595	105	107%
2020	1 560	1 594	34	102%
2021	1 667	1 871	204	112%
2022	1 650	1 789	139	108%
2023	1 700	1 812	112	107%
2024	1 700	1 708	8	100%
Total	9 767	10 369	602	106%

Source : feuilles de route ALI et données SA Promologis

La feuille de route pour 2025 arrête pour la première fois des objectifs pluriannuels. Ils sont en baisse par rapport à ceux antérieurs (1 500 logements agréés en 2025, 1 400 en 2026 et 1 300 en 2027) en lien avec l'endettement important de la société et ses difficultés à soutenir le rythme de production observé depuis 2019 (cf. infra).

1.4.1.2 Des apports en fonds propres significatifs

Afin de permettre à la SA Promologis de mettre en œuvre les objectifs de production de logements qu'il lui a fixés, Action Logement Immobilier lui a consenti des apports en capital de près de 137 M€ au cours de la période, dont 69 M€ ont toutefois été consacrés à la filialisation

de la société La Cité Jardins (CJ) par rachat d'actions. En excluant cette opération exceptionnelle qui n'a pas de liens avec les objectifs de production, la recapitalisation de la SA Promologis par son actionnaire principal s'est élevée à 75 M€.

Tableau n° 13 : Apports au capital de la SA Promologis, en k€

	2019	2020	2021	2022	2023	2024	Total	Total hors CJ
Montant total	4 551	5 455	6 882	7 450	39 000	87 354	150 691	81 537
dont ALI	4 221	4 567	4 110	5 200	39 000	79 580	136 678	75 297
dont Caisse d'épargne Midi-Pyrénées			2 250	2 250		7 774	12 274	4 500
dont SACICAP Sud massif central	330	887	522				1 739	1 739

Source : comptes sociaux et procès-verbaux des assemblées générales

Ces apports en capital lui ont permis d'injecter des fonds propres dans le financement de la construction et l'acquisition de logements qui ont ainsi contribué, au cours de la période, à hauteur de 25,5 % de la production au plan régional (cf. supra) et de 26,8 % sur le territoire de la Grande agglomération toulousaine.

Les fonds propres ont également été alimentés par les résultats portés année après année en haut de bilan dans les comptes de capitaux et de réserves, une très faible part des résultats (2,2 % en moyenne) étant, en effet, distribuée sous forme de dividendes.

1.4.2 L'adhésion variable des communes aux projets de construction de logements sociaux

La société a mis en avant que la réussite des projets d'implantation de logements sociaux est conditionnée à la nécessaire adhésion des communes concernées. Que le plan local d'urbanisme soit de compétence intercommunale (cas de la seule Toulouse Métropole) ou communale, les communes demeurent en effet compétentes pour accorder les autorisations d'urbanisme, et en premier lieu, les permis de construire.

Selon la société, « les délais pour le dépôt et l'obtention des permis de construire sont devenus un enjeu majeur pour la production de logements sociaux. En raison d'une approche prudentielle de certaines municipalités et du contexte électoral à venir en 2026, de nombreux permis sont soit gelés, soit reportés à une date ultérieure aux élections. Cette situation engendre une forte incertitude pour les bailleurs sociaux, qui doivent composer avec un calendrier fluctuant et des décisions parfois imprévisibles ».

De plus, elle déplore que la définition des orientations d'aménagement et de programmation (OAP) des documents d'urbanisme²⁰ ne soient pas toujours « en phase avec la réalité économique d'un projet immobilier, notamment en raison d'une méconnaissance des

²⁰ Au sein du plan local d'urbanisme (PLU), les OAP expriment de manière qualitative les ambitions et la stratégie d'une collectivité territoriale en termes d'aménagement. Elles contribuent à la déclinaison opérationnelle du projet souhaité par la collectivité ou l'établissement porteur du PLU, les aménagements prévus dans le périmètre défini par ces OAP devant être compatibles avec ces orientations.

besoins et des montages juridiques et financiers des bailleurs sociaux. Ainsi, les documents d'urbanisme sont souvent décorrélés de la réalité économique du marché »²¹.

Enfin, le directeur général de la société a estimé lors de l'entretien de clôture du contrôle que les incertitudes liées à la mise en œuvre du principe « Zéro artificialisation nette²² » étaient également de nature à ralentir, voire à empêcher la mise en œuvre de projets d'urbanisation.

1.4.3 La hausse du coût de production constitue un frein important

1.4.3.1 Une progression significative des coûts de production

La SA Promologis a été confrontée sur le territoire de la Grande agglomération toulousaine à un accroissement important de ses coûts de production, observé en 2022. Ceux concernant les LLS ont progressé de 29 % au cours de cet exercice, en lien avec le contexte inflationniste, le surenchérissement des prix des matériaux²³ et le renforcement des normes environnementales appliquées au secteur de la construction. Ils se sont stabilisés en 2023 avant de fléchir de 8 % en 2024.

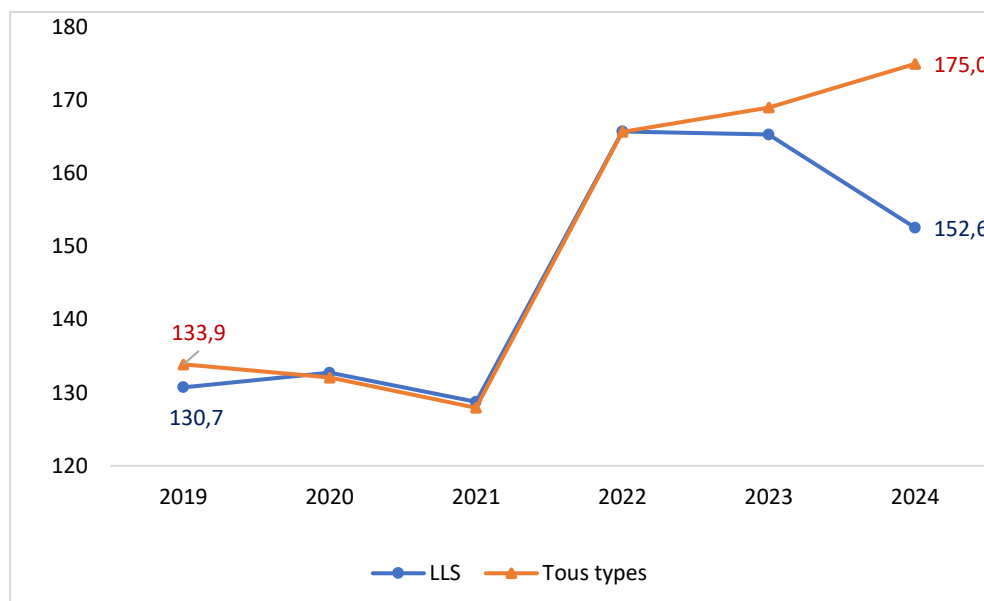
Toutefois, cet infléchissement n'a pas été constaté pour l'ensemble des logements (en intégrant les PLI et les prêts pour l'accession à la propriété). Les coûts de revient ont effet continué leur hausse après 2022 pour atteindre 175 k€ par logement en 2024 contre 134 k€ en 2019.

²¹ La société a cité l'exemple des prescriptions imposant deux places de parking par logement.

²² La loi climat et résilience du 22 août 2021 a fixé l'objectif d'atteindre le « zéro artificialisation nette des sols » (ZAN) en 2050, avec un objectif intermédiaire de réduction de moitié de la consommation d'espaces naturels, agricoles et forestiers dans les dix prochaines années (2021-2031). Cette trajectoire progressive doit être déclinée territorialement dans les documents de planification et d'urbanisme.

²³ La société a par ailleurs indiqué qu'elle avait consenti aux révisions des prix sollicités par ses fournisseurs alors que les marchés avaient été passés à prix fixes.

Graphique n° 7 : Évolution du prix de revient par logement livré par SA Promologis sur la Grande agglomération toulousaine, en k€



Source : CRC d'après le fichier production de la SA Promologis

Cette augmentation est imputable à la progression du prix du foncier qui représente 23,4 % du coût de production en 2024 contre 17,7 % en 2019, tous types de logements. Pareille évolution n'a en revanche pas été observée pour les seuls LLS (19,4 % en 2024 contre 22,8 % en 2019).

La SA Promologis a déploré à cet égard l'absence de stratégie de maîtrise foncière des collectivités locales, ainsi que la faiblesse des moyens des établissements publics fonciers (EPF²⁴), qui ont notamment pour mission d'anticiper et de réguler le marché foncier en faveur du logement social. Sur ce dernier point, l'EPFL du Grand Toulouse a indiqué avoir fait évoluer son règlement d'intervention en 2023 pour permettre la constitution de réserves foncières directement au profit des bailleurs sociaux.

1.4.3.2 Un recours à la VEFA qui ne présente pas que des avantages

La société a invoqué ses difficultés croissantes pour acquérir du foncier à des conditions économiques viables dans le cadre de la réalisation d'opérations en maîtrise d'ouvrage directe (MOD). Dès lors, elle a eu recours, au cours de la période sous revue, pour 44 % en moyenne des LLS qu'elle a livrés sur la Grande agglomération toulousaine, à un mode de production en

²⁴ L'article L. 324-1 du code de l'urbanisme indique que « les établissements publics fonciers locaux sont créés en considération d'enjeux d'intérêt général en matière d'aménagement et de développement durables. Ils mettent en place des stratégies foncières afin de mobiliser du foncier et de favoriser le développement durable, la lutte contre l'étalement urbain et la limitation de l'artificialisation des sols, y compris par des actions ou des opérations de renaturation. Ces stratégies contribuent à la réalisation de logements, notamment de logements sociaux, en tenant compte des priorités définies par les programmes locaux de l'habitat. ».

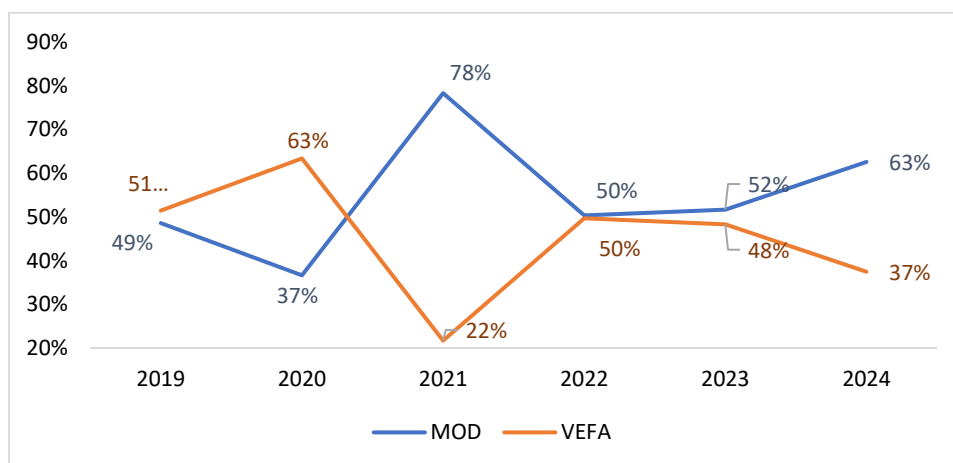
VEFA²⁵ assuré par des promoteurs privés, ce qui lui évite de rechercher et d'acquérir le terrain d'assiette. Elle a toutefois moins sollicité ce mode de production que les autres bailleurs sociaux puisque la VEFA a représenté 54 % des LLS mis en service sur ce territoire de 2019 à 2022 pour l'ensemble des bailleurs sociaux. Le directeur général de la SA Promologis a précisé que le recours à la VEFA est davantage une décision d'opportunité qu'une réelle orientation stratégique.

Tableau n° 14 : Mode de production des logements de la SA Promologis

Périmètre	Mode de production	2019	2020	2021	2022	2023	2024	Moyenne période
LLS	MOD	49%	37%	78%	50%	52%	63%	56%
	VEFA	51%	63%	22%	50%	48%	37%	44%
Tous logements	MOD	63%	45%	84%	62%	52%	53%	61%
	VEFA	37%	55%	16%	38%	48%	47%	39%

Source : CRC d'après le fichier production de Promologis, territoire de la Grande agglomération toulousaine

Graphique n° 8 : Mode de production des LLS de la SA Promologis



Source : CRC d'après le fichier production de Promologis, territoire de la Grande agglomération toulousaine

Le mode en VEFA présente d'autres avantages. Conformément à la loi SRU, les promoteurs privés doivent répondre aux exigences des communes qui leur imposent de réserver une partie de leurs programmes à du logement locatif social. La VEFA favorise l'intégration du logement social dans les programmes privés. Les délais de production sont également plus courts car les promoteurs privés ne sont pas assujettis au code de la commande publique, contrairement aux bailleurs sociaux.

²⁵ La vente en l'état futur d'achèvement (VEFA) est un contrat par lequel un acheteur acquiert un bien immobilier dont la construction n'est pas encore achevée. Ce type de vente permet à l'acquéreur d'acheter les droits sur le sol ainsi que sur les constructions à venir, au fur et à mesure de l'avancement des travaux. La loi d'orientation pour la ville de 1991 a autorisé les bailleurs sociaux à recourir à la VEFA. Le décret du 8 février 2000 a rendu possible le financement de logements locatifs neufs par les organismes d'HLM dans le cadre d'un achat en VEFA. En 2008, dans un contexte de crise économique et financière, le gouvernement favorise la VEFA-HLM comme participant d'un dispositif de soutien du secteur immobilier. La loi du 17 février 2009, dite du « plan de relance », élargit les possibilités de financement et la limite, précédemment en vigueur, d'une part maximum de 50 % de logements sociaux financés en VEFA par opération dans les programmes de promotion privée est supprimée.

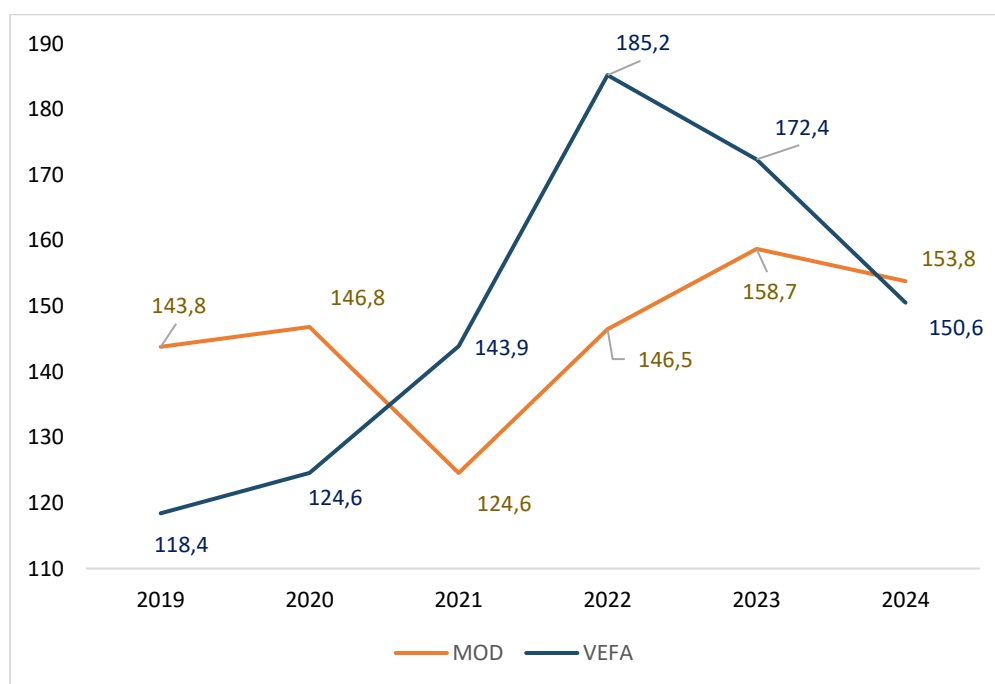
Il a en revanche l'inconvénient d'un coût de revient supérieur par rapport à la construction en MOD, observé en l'occurrence pour la société à compter de 2021. L'écart de prix par logement a été majoré de 6 % au cours de la période pour la livraison des LLS sur la Grande agglomération toulousaine.

Tableau n° 15 : Comparaison des prix de revient des LLS de la SA Promologis sur la Grande agglomération toulousaine selon le mode de production

Prix de revient	2019	2020	2021	2022	2023	2024	Période	Évo. moy.
Tous modes	130,7	132,7	128,8	165,7	165,3	152,6	147,2	3,1%
En MOD	143,8	146,8	124,6	146,5	158,7	153,8	143,4	1,4%
En VEFA	118,4	124,6	143,9	185,2	172,4	150,6	152,0	4,9%
Écart VEFA/MOD	-18%	-15%	16%	26%	9%	-2%	6%	

Source : CRC d'après le fichier production de la SA Promologis

Graphique n° 9 : Comparaison des prix de revient des LLS de la SA Promologis en MOD et en VEFA sur le territoire de la Grande agglomération toulousaine



Source : CRC d'après le fichier production de la SA Promologis

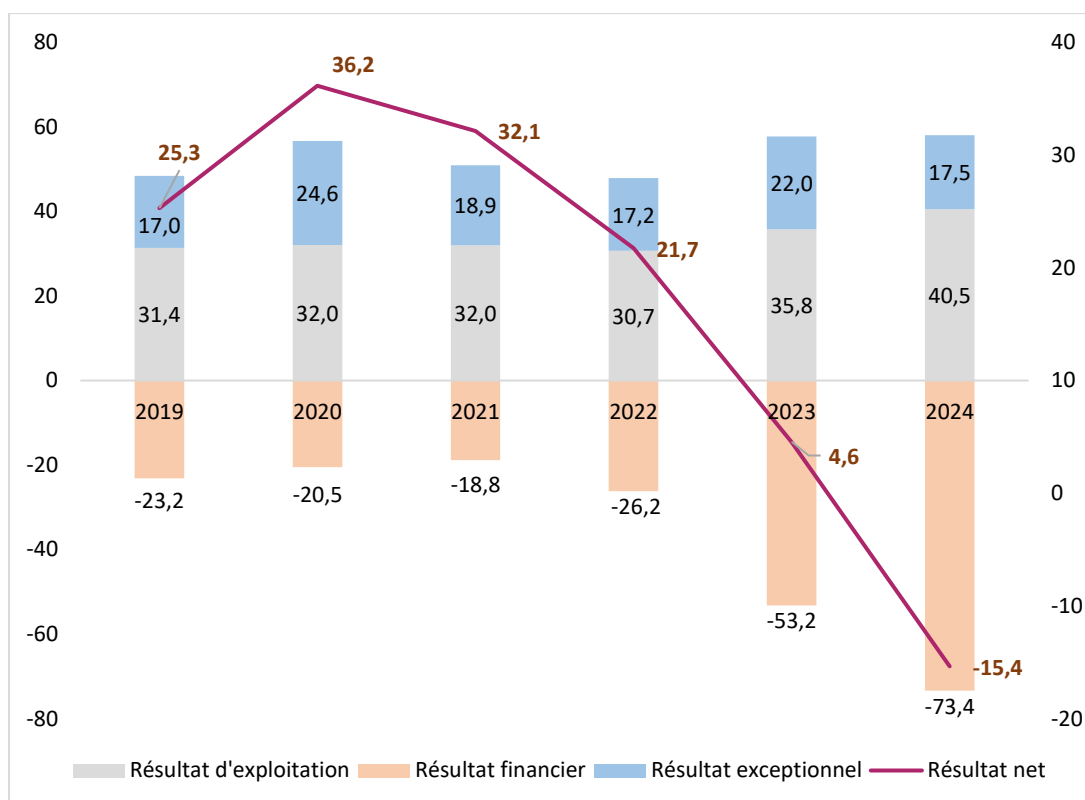
1.4.4 Une situation financière de moins en moins en capacité de soutenir le rythme de production

La rentabilité de la société a été satisfaisante de 2019 à 2021, le résultat net représentant entre 16 % et 21 % de son chiffre d'affaires constitué par les loyers à hauteur de 76 %. Ces derniers ont progressé de 4,2 % en moyenne annuelle. Le résultat a également été

soutenu par des ventes de logements pour un montant global de 243 M€ de 2019 à 2024 (soit 41 M€ par an), qui ont dégagé 89 M€ de plus-values.

En revanche, à compter de 2021, le résultat de la société se dégrade pour ne plus représenter que 2 % du chiffre d'affaires en 2023 et être négatif de 15 M€ en 2024, en raison de la progression des charges d'exploitation et surtout des charges financières nettes²⁶, générant une progression des intérêts payés de 57 M€ en 2024 par rapport à 2021. Cette évolution est imputable à la hausse du taux du Livret A, qui est passé progressivement de 0,50 % en février 2020 à 3 % en février 2023²⁷ et sur lequel 80 % de l'encours de la dette bancaire de la société est indexé.

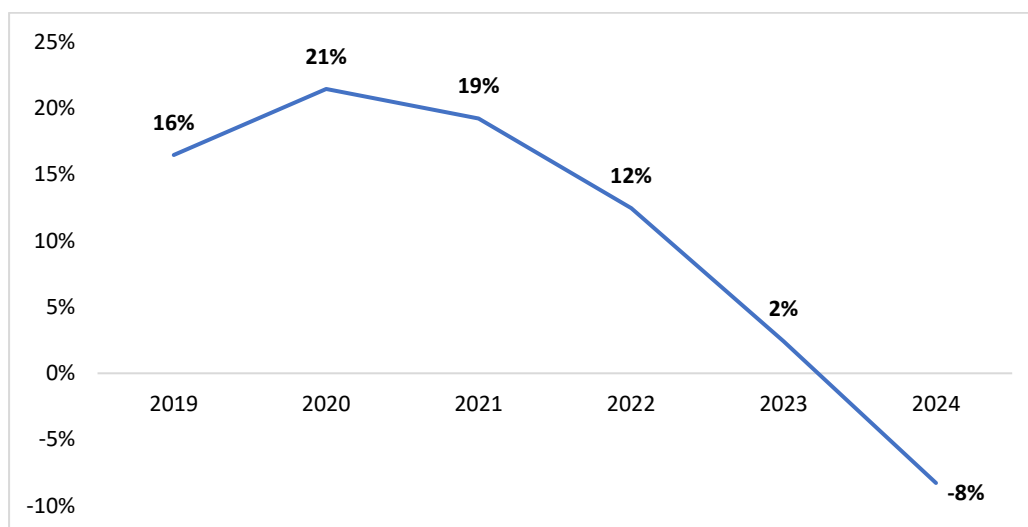
Graphique n° 10 : Évolution du résultat net, en M€



Source : comptes sociaux de la société (provisaires pour 2024) – Analyse selon le plan comptable général (PCG)

²⁶ +39 % en 2022, + 103 % en 2023 et +38 % en 2024, atteignant 76 M€ au cours de ce dernier exercice.

²⁷ Niveau sur lequel il est resté jusqu'en février 2025, date à laquelle il a été fixé à 2,40 %.

Graphique n° 11 : Évolution du ratio résultat net sur chiffre d'affaires

Source : comptes sociaux de la société (provisoires pour 2024) – Analyse selon le PCG

Consécutivement, la capacité d'autofinancement (CAF), qui constitue l'ensemble des ressources internes générées par la société dans le cadre de son activité lui permettant d'assurer le financement de ses investissements et le remboursement de sa dette, s'est affaiblie en fin de période, pour ne plus représenter que 18 % du chiffre d'affaires en 2024 contre 36 % en 2020.

Après déduction des remboursements d'emprunts liés à l'activité locative (hors remboursements anticipés), l'autofinancement net HLM²⁸ est en net retrait et correspond à 2,1 % du chiffre d'affaires en 2023, soit un ratio inférieur à celui prudentiel de 3 %, et ce pour la deuxième année consécutive²⁹. Il s'est redressé en 2024 (4,1 %) grâce au mécanisme particulier de révisabilité des emprunts de la Caisse des dépôts et consignations (l'amortissement du capital baissant quand les intérêts augmentent).

²⁸ Défini à l'article R. 423-1-4 du code de la construction et de l'habitation (CCH).

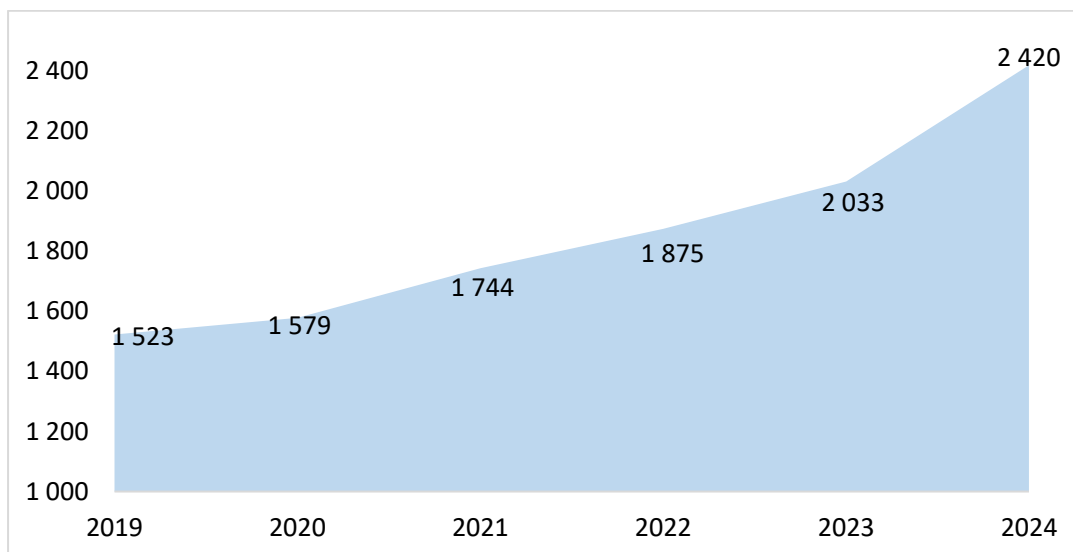
²⁹ L'article R. 423-9 du CCH et l'arrêté du 10 décembre 2014 pris pour son application prévoient que le directeur général de l'organisme de logement social propose des mesures internes à mettre en œuvre pour redresser sa situation financière de manière pérenne si le ratio autofinancement net rapporté à la somme des produits d'activité hors charges récupérables est inférieur à 3 % en moyenne sur trois années consécutives.

Tableau n° 16 : Calcul de la CAF et de l'autofinancement net HLM

En M€	2018	2019	2020	2021	2022	2023	2024
Résultat net	21,5	25,3	35,8	32,0	21,5	4,6	-15,4
+ Dotations aux amortissements et provisions	49,0	52,7	55,8	56,6	62,6	67,7	79,6
- Reprises aux amortissements et provisions	-5,7	-5,4	-5,7	-7,1	-7,0	-4,9	-15,4
+ Valeur comptable des éléments d'actifs cédés	7,7	11,8	23,4	14,9	22,9	32,6	20,5
- Produits de cession des éléments d'actifs cédés	-15,0	-25,5	-43,0	-28,5	-38,2	-50,0	-29,5
- Quote-part des subventions d'investissement virée au compte de résultat	-5,6	-5,6	-6,2	-6,0	-6,8	-7,1	-5,5
En M€	2018	2019	2020	2021	2022	2023	2024
Capacité d'autofinancement (PCG)	52,0	53,4	60,0	61,9	55,0	42,8	34,3
<i>En % du chiffre d'affaires</i>	<i>33,9%</i>	<i>32,0%</i>	<i>36,0%</i>	<i>36,0%</i>	<i>29,0%</i>	<i>23,1%</i>	<i>17,6%</i>
- remboursement des emprunts locatifs	-42,4	-43,7	-45,0	-51,5	-51,0	-39,0	-25,7
- dotation aux amortissements des intérêts compensateurs	-0,5	-0,3	-0,3	-0,4	-0,6	0,0	-0,5
Autofinancement net HLM	9,0	9,4	14,6	10,0	3,4	3,8	8,1
<i>En % des produits prévus art. R.423-9 CCH*</i>	<i>5,9%</i>	<i>5,6%</i>	<i>8,8%</i>	<i>5,8%</i>	<i>1,8%</i>	<i>2,1%</i>	<i>4,1%</i>

Source : comptes sociaux de la société (provisaires pour 2024) / * Il s'agit des produits d'activité hors charges récupérables et des produits financiers

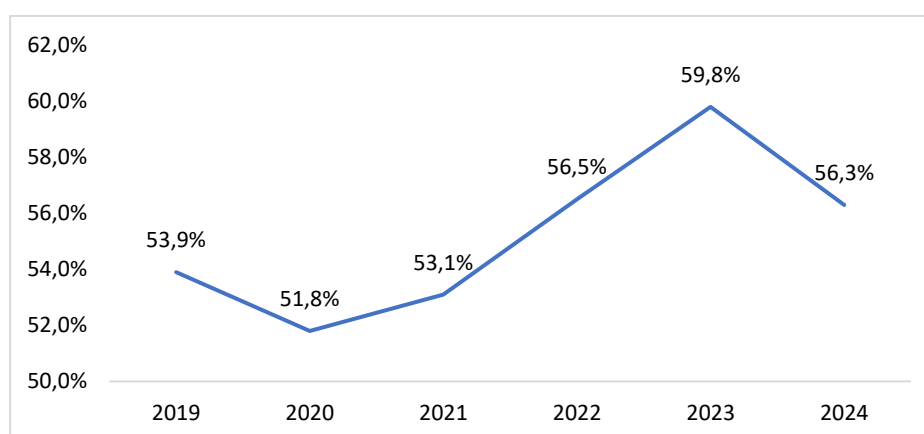
Le modèle de financement du logement social privilégie le recours à des emprunts de très long terme (pouvant aller jusqu'à 80 ans) adossés à la durée de vie des actifs financés. L'endettement a contribué à hauteur de 70 % de la production de la société au cours de la période (cf. supra). Il a fortement progressé pour atteindre 2,4 Mds € en 2024, contre 1,5 Mds € en 2019, soit une progression moyenne annuelle de l'ordre de 10 % (+59 % au cours de la période).

Graphique n° 12 : Évolution de la dette bancaire long terme, en M€

Source : comptes sociaux de la société (provisoires pour 2024)

Dans sa feuille de route pour 2023, l'actionnaire principal jugeait l'endettement « plutôt élevé au regard des standards du groupe, tenant au patrimoine plutôt récent » et souhaitait « éviter un dépassement du plafond des annuités à plus de 50 % des loyers ».

Or, ce ratio, rapportant les annuités des emprunts locatifs (capital et intérêts) aux loyers, a dépassé, tout au long de la période, le seuil d'alerte de 50 % fixé par l'actionnaire³⁰, traduisant les difficultés de la société à soutenir le rythme de production des logements prescrit. L'actionnaire constate à cet égard dans sa feuille de route pour 2025 que « la situation financière de Promologis est caractérisée par le poids de la dette qui vient éroder l'autofinancement » et qu'une « réflexion sur la structuration de la dette sera à mener ».

Graphique n° 13 : Évolution du ratio annuité locative sur loyers

Source : DIS 2019-2023 et SA Promologis pour 2024

³⁰ Étant précisé que la caisse de garantie du logement social (CGLLS) fixe elle le plafond prudentiel à 65 %.

De fait, la marge de manœuvre de la société est aujourd'hui réduite pour produire et répondre aux besoins. La poursuite des objectifs de production de la SA Promologis, même revus à la baisse, sera conditionnée par le soutien renouvelé de son actionnariat. La baisse du taux du Livret A ainsi que l'allègement de la réduction du loyer de solidarité³¹ en 2025 pourraient cependant améliorer le niveau de la CAF.

CONCLUSION INTERMÉDIAIRE

La SA Promologis a conduit tout au long de la période de contrôle une politique de forte expansion de son parc (+40 % depuis 2019 en Occitanie et +47 % sur la Grande agglomération toulousaine). 62 % des logements locatifs sociaux ont été livrés sur le territoire de la Grande agglomération toulousaine pour un investissement total de 641 M€.

Évoluant sur un territoire tendu, marqué par une demande croissante de logement social, elle a réalisé 23 % des objectifs de production de logements locatifs sociaux des programmes locaux de l'habitat (PLH) adoptés par les EPCI de la Grande agglomération toulousaine, alors même que son parc de logements sociaux représentait 17,5 % de celui du territoire en 2019. Si ces performances sont très satisfaisantes en volume et ont été réalisées en dépit de la hausse des coûts de revient, les communes d'implantation des logements n'ont pas toujours correspondu à celles placées en premier choix par les demandeurs. En outre, la composition du parc de la société par taille de logements présente une relative inadéquation au regard de la demande, qui n'a pas suffisamment été corrigée. Enfin, la société n'a pas atteint les objectifs de production de logements financés en prêt locatif aidé d'intégration (PLAI) destinés aux ménages les plus modestes. Les livraisons réalisées en 2024 privilégient plutôt les logements intermédiaires destinés aux classes moyennes.

La société a ainsi répondu à la vocation du groupe auquel elle appartient, qui est de loger prioritairement les salariés du secteur privé.

Les EPCI disposent de peu de leviers pour orienter leur production, les subventions publiques allouées ayant représenté moins de 4 % de la structure de financement des logements locatifs sociaux.

Le groupe Action Logement a en revanche fortement contribué au dynamisme de la production de sa filiale par la fixation d'objectifs ambitieux appuyés par des apports en capital à hauteur de 75 M€. Cependant, le rythme de production pourrait être contrarié dès 2025 par la dégradation de la capacité financière de la société et par les incertitudes liées au droit de l'urbanisme. L'adhésion des communes aux projets de construction de logements sociaux sur leur territoire demeure un facteur déterminant.

³¹ La réduction du loyer de solidarité a été mise en œuvre en 2018 pour réduire le montant des loyers acquittés dans le parc social. Elle s'est depuis cet exercice traduite par une ponction des ressources des organismes de logement social de 1,3 Md € au plan national en année pleine. Celle-ci a été de 8 M€ en moyenne annuelle pour Promologis (en brut, hors réfaction sur sa cotisation à la CGLLS), soit 6 % des loyers perçus au cours de la période.

2 UN ACCÈS FACILITÉ POUR LES DEMANDEURS ET UNE POLITIQUE D'ATTRIBUTIONS ORIENTÉE VERS CERTAINS PUBLICS

2.1 Une gestion de la demande mutualisée mais perfectible

Aucun LLS ne peut être attribué si la demande n'a pas fait l'objet d'un enregistrement et de la délivrance d'un numéro unique départemental.

La loi ALUR³², promulguée en mars 2014, introduit, dans un souci de simplification, des changements significatifs, en proposant notamment des services en ligne pour faciliter l'accès à l'information ainsi que la gestion partagée de la demande. Une plus grande autonomie du demandeur est recherchée pour accroître ses chances de voir sa démarche satisfaite.

2.1.1 Le droit à l'information

La loi ALUR instaure un « droit à l'information » des demandeurs de logement social, se traduisant par la mise en place d'un service d'information et d'accueil du demandeur (SIAD), dans le cadre d'un plan partenarial de gestion de la demande et de l'information des demandeurs (PPGDID).

Le plan partenarial de gestion de la demande et de l'information des demandeurs

Le décret du 12 mai 2015 relatif au dispositif de gestion partagée de la demande de logement social et à l'information du demandeur prévoit l'élaboration d'un PPGDID par les EPCI dotés d'un PLH. Ce plan est établi en partenariat avec les acteurs impliqués dans la politique intercommunale d'attributions, pour une durée de six ans, et contribue à la mise en œuvre des orientations des conventions intercommunales d'attribution (CIA).

Il définit des orientations destinées à garantir et satisfaire le droit à l'information du demandeur, à formaliser un service d'information et d'accueil du demandeur (SIAD), à assurer la gestion partagée des demandes de logement social et mettre en place une cotation de la demande.

Les objectifs poursuivis sont d'assurer de meilleures transparence, lisibilité et efficacité des demandes et des parcours.

2.1.1.1 Des lieux d'accueil labellisés

Sur le territoire de la Grande agglomération toulousaine, seule Toulouse Métropole dispose d'un PPGDID pour la période 2019 – 2024, adopté par le conseil métropolitain du 14 février 2019 et actuellement en cours de révision pour la partie cotation.

³² Loi n° 2014-366 du 24 mars 2014 pour l'accès au logement et un urbanisme rénové.

Il dresse une cartographie des 65 lieux d'accueil physique existants sur le territoire de la métropole. Ces espaces, le plus souvent pris en charge par les communes et les centres communaux d'action sociale (CCAS), sont intégrés dans le réseau d'accueil et d'enregistrement du territoire métropolitain et classés par niveau selon les prestations proposées. Le niveau 1 correspond à un accueil généraliste comprenant la communication d'informations basiques sur le logement social et l'orientation du demandeur vers les autres niveaux. Le niveau 2 propose quant à lui des prestations de conseil et offre la possibilité d'enregistrer la demande. Les personnels d'accueil sont également en mesure de repérer les publics prioritaires pour mieux les renseigner et les orienter. Enfin, des prestations renforcées sont assurées par le niveau 3, pouvant apporter des informations sur d'autres dispositifs que le logement social.

En tant que partenaire, la SA Promologis a été associée à l'élaboration de ce plan et à sa mise en œuvre opérationnelle en mettant à disposition des lieux d'accueil physique. Sa charte d'engagement la positionne au niveau 2 sur le territoire métropolitain en 2019. Ainsi, son agence de proximité du Grand Toulouse propose un accueil pour renseigner et guider le demandeur, et réceptionner sa candidature sous format papier (cf. infra). Celle de Muret, territoire non couvert par le PPGDID de la métropole, propose également ces prestations. Pour autant, la chambre a constaté des disparités entre agences, certaines limitant leur accès à l'accueil des locataires sur rendez-vous.

Toulouse Métropole, en tant que chef de file de ce réseau, a mis en place des actions de sensibilisation et de formation à destination des agents en contact avec le public. Celles-ci ont notamment été assurées par un salarié de la SA Promologis, en particulier concernant l'accueil des publics prioritaires.

La SA Promologis dispose d'un unique guichet enregistreur, centralisé au siège social. Son service qualité de service (QDS) enregistre l'ensemble des demandes papier réceptionnées par les agences de proximité.

2.1.1.2 Une information dématérialisée à disposition de l'ensemble des demandeurs

Les informations disponibles dans les lieux d'accueil peuvent également l'être sur le portail grand public (PGP), ou sur le portail local de la demande de logement social du département de la Haute-Garonne³³. Il délivre une information conforme aux attendus : conditions d'accès, modalités de dépôt, étapes de la création d'une demande, chiffres-clés du territoire et localisation des partenaires, y compris celle des bailleurs sociaux du territoire du Grand Toulouse. La centralisation de l'information sur un site unique vise à rendre les informations plus lisibles et accessibles.

2.1.1.3 Un service relations clients essentiellement dédié aux locataires

La société dispose d'un centre d'appel téléphonique d'une dizaine d'agents, rattaché au service relation client (SRC) et localisé au siège social à Toulouse. Afin de renseigner les

³³ Également accessible via le site de la SA Promologis.

demandeurs, la société a mis en place un numéro téléphonique payant. Toutefois, certains demandeurs contactent la ligne gratuite dédiée aux locataires dont le numéro est disponible sur son site.

La SA Promologis n'effectue aucune mesure de satisfaction auprès des demandeurs. Elle est évaluée uniquement au niveau des locataires³⁴.

2.1.2 Une gestion de la demande coordonnée entre les différents acteurs mais présentant des insuffisances

2.1.2.1 Une information partagée entre tous les bailleurs sociaux

La dématérialisation de l'enregistrement, de l'actualisation et du renouvellement de la demande constitue un élément important de simplification des démarches pour le demandeur. Comme dans un tiers des départements français, un système particulier de traitement automatisé (SPTA) a été privilégié en Haute-Garonne par rapport au système national d'enregistrement (SNE³⁵). La Cour a relevé³⁶ que le SPTA était plus adapté à une gestion locale du fait de sa proximité avec les systèmes informatiques des bailleurs sociaux, étant un outil de gestion intégré entre le processus de la demande et le processus d'attribution des logements.

Au plan départemental, la gestion de la demande a été confiée à l'association territoires logement et analyses sociales (Atlas) 31 par arrêté préfectoral du 31 décembre 2015. L'association administre le fichier partagé de la demande locative sociale via une solution informatique développée au plan national par la société Imhoweb. Dès lors, tous les membres de l'association, dont fait partie la SA Promologis, partagent les données sur la demande locative sociale ainsi que sur les attributions.

Une plateforme dédiée aux demandeurs

Imhoweb est une plateforme en ligne dédiée à la gestion des demandes de logement social. Utilisée par les bailleurs sociaux, les collectivités territoriales et les services de l'État, elle permet de centraliser et de traiter les demandes de façon transparente. Le système permet notamment de consulter les dossiers des demandeurs, de vérifier leur éligibilité, de suivre l'évolution de leur demande et d'attribuer les logements selon les priorités réglementaires et locales. Imhoweb est aussi connecté au SNE, ce qui garantit une cohérence entre les données nationales et locales. Les utilisateurs peuvent y consulter des statistiques, éditer des convocations, gérer les commissions d'attribution et suivre les relogements.

À partir de son espace personnel, un demandeur peut être en mesure de connaître l'état d'avancement de la demande, alimenté par les différents services à chaque étape de l'instruction du dossier. Il peut mettre à jour sa demande, compléter son dossier, insérer les pièces

³⁴ La société dispose d'une charte de qualité de service dès l'installation et tout au long du parcours locatif. Des audits croisés réalisés par d'autres filiales d'Action Logement ont été menés en 2022 et 2024 en vue notamment d'une amélioration de la qualité de service.

³⁵ Le système national d'enregistrement (SNE) est une plateforme centralisée mise en œuvre par un groupement d'intérêt public (GIP SNE), créé en 2014. Elle a pour but d'organiser le recueil et le traitement des demandes de logement social formulées par les usagers à travers le portail grand public (PGP).

³⁶ Rapport de la Cour des comptes relatif au GIP SNE publié en juin 2024.

justificatives ou corriger ses informations personnelles. Cet outil intègre les règles de gestion de la demande, telles que définies par le référentiel de traitement objectif de la demande (METHODE) et le système de cotation³⁷ défini pour le territoire de Toulouse Métropole. Il est recherché un traitement uniforme de toutes les demandes gérées par les bailleurs et les réservataires.

Dans son rapport de contrôle relatif à la SA Promologis, publié en mars 2024, l'ANCOLS considérait que l'enregistrement et la gestion de la demande n'appelaient pas, globalement, d'observations. L'outil et l'organisation mise en place garantissaient une bonne traçabilité du traitement des demandes.

2.1.2.2 Des dossiers des demandeurs souvent incomplets et non actualisés

L'enregistrement d'une demande de logement social peut ainsi se faire selon deux modalités, en version papier ou en ligne.

Dans le cas où le dossier est déposé auprès d'un service enregistreur, le formulaire Cerfa de demande doit être renseigné et accompagné d'un nombre réduit de documents : pièce d'identité pour le demandeur et du conjoint ou du colocataire, titre de séjour pour les personnes de nationalité étrangère, avis d'imposition ou de non-imposition sur le revenu des deux dernières années, pour toute personne vivant dans le foyer. Des pièces complémentaires peuvent être nécessaires suivant la situation³⁸ afin de compléter le dossier.

Dans le cas où la demande s'effectue en ligne, à partir du portail grand public, le candidat est dirigé vers le portail local du gestionnaire Atlas 31. En complément des informations sur l'état civil, il doit fournir une pièce d'identité ou un titre de séjour. La dématérialisation des pièces justificatives permet de constituer un dossier unique qui deviendra accessible à tous les réservataires³⁹ et bailleurs sociaux.

Les pièces transmises font l'objet d'une vérification. Dans le cas où les pièces sont validées, une attestation d'enregistrement est adressée par courrier au demandeur comportant le numéro unique départemental.

L'obtention du numéro de demande ne garantit toutefois pas la complétude du dossier. Si celui-ci peut être complété lors des échanges avec l'instructeur au guichet, ce n'est pas le cas s'agissant d'une candidature déposée en ligne. L'enregistrement de la demande, si elle est un préalable à son examen, ne garantit aucunement ni son instruction, ni son examen, ni une réponse. Les éléments demandés sont en effet déclaratifs, ce qui peut affecter la fiabilité des informations saisies, d'autant qu'il n'existe aucun contrôle de cohérence entre la pièce d'identité et les autres informations communiquées. Dans son rapport relatif au GIP SNE, la Cour des comptes relevait ainsi le fait que les candidats se rendant aux guichets avaient plus de chance de voir leur dossier présenté en CALEOL⁴⁰, commission qui décide des attributions.

³⁷ Instituée par la loi ELAN modifiant l'article L. 441-2-8 du CCH, la cotation est conçue comme une aide à la décision, et consiste à définir une série de critères d'appréciations de la demande et à leur appliquer une pondération en vue d'attribuer une note à chaque demande. Elle doit être mise en œuvre depuis le 1er janvier 2024 sur le territoire de la métropole de Toulouse.

³⁸ Arrêté du 22 décembre 2020 relatif au nouveau formulaire de demande de logement locatif social et aux pièces justificatives fournies pour l'instruction de la demande de logement locatif social.

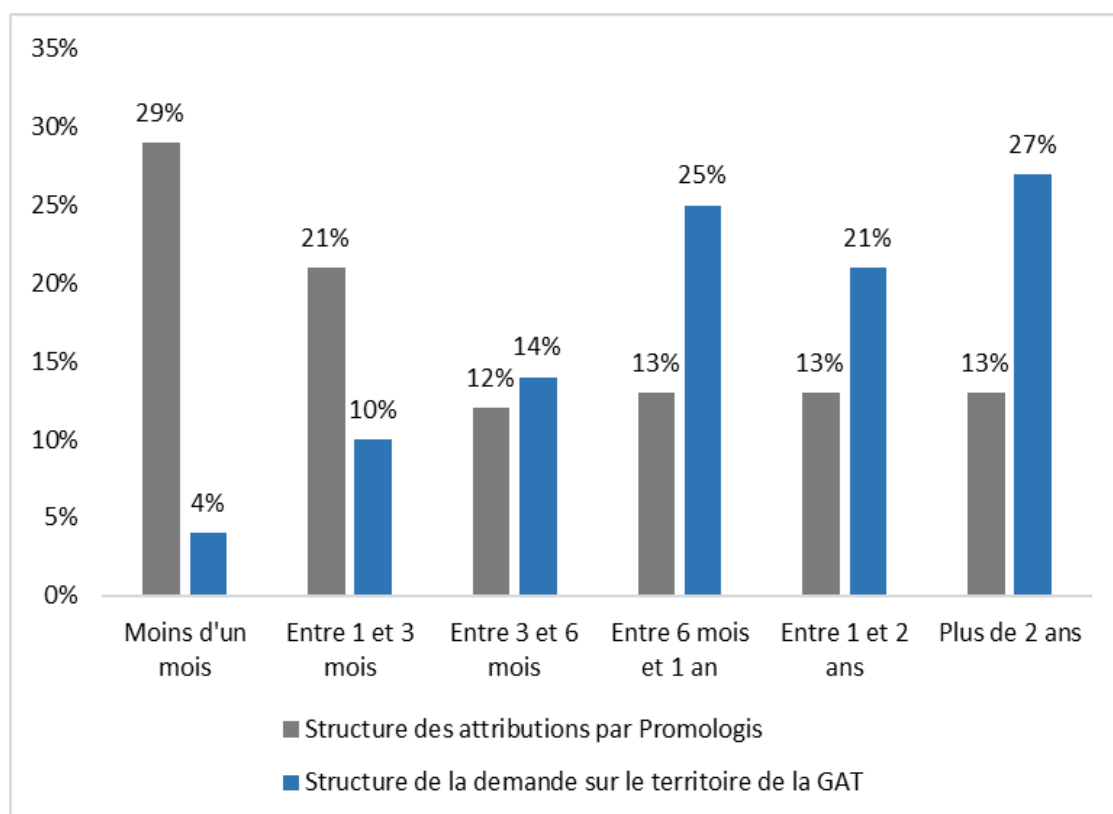
³⁹ Personne morale disposant d'un droit de réservation sur une partie de logements sociaux d'un bailleur social.

⁴⁰ Commission d'attribution des logements et d'examen de l'occupation des logements.

La SA Promologis est contrainte par la réglementation de s'en tenir à la liste des pièces obligatoires pour l'instruction d'un dossier. Elle relance très régulièrement les demandeurs car une mise à jour est nécessaire pour permettre aux bailleurs sociaux de proposer un logement correspondant à la situation économique et familiale du demandeur. La demande de logement social doit en outre être renouvelée chaque année à la date d'anniversaire du dépôt sous peine de radiation.

La possibilité de transmettre un dossier incomplet ou contenant des informations erronées peut pénaliser le demandeur qui en est à l'origine, sans qu'il en ait conscience. Un paramétrage plus exigeant de l'application permettrait, dès la saisie, d'éviter la réception de tels dossiers qui ont moins de chances d'être retenus que ceux correctement renseignés. Cette situation, qui n'est pas imputable aux bailleurs sociaux, ne permet pas de garantir un traitement équitable des demandes. Ainsi, le rapprochement des bases des demandes et des attributions du SPTA indique que 62 % des attributions par la SA Promologis concernent des demandes de moins de six mois, alors même que celles-ci ne représentent que 28 % de l'ensemble des demandes exprimées sur le territoire de la Grande agglomération toulousaine. Ainsi, de façon contre-intuitive, une demande de logement social de moins d'un mois a plus de chances d'aboutir à une attribution qu'une demande de plus de deux ans.

Graphique n° 14 : Évaluation de la dissymétrie entre la proportion des demandes et des logements attribués par la SA HLM Promologis sur le territoire de la Grande agglomération toulousaine au regard de l'ancienneté de la demande



Source : CRC d'après les fichiers demandes et attributions du SPTA

Cette situation peu satisfaisante peut s'expliquer par la priorité donnée à des dossiers complets et actualisés sur des dossiers plus anciens et dont les informations sont obsolètes, l'intérêt du bailleur étant de réduire au maximum le délai de vacance d'un logement. Toutefois, elle va à l'encontre de la priorité donnée à l'ancienneté des demandes dans la charte d'attribution de la société (cf. infra), même si d'autres critères sont édictés. Cette situation n'est en outre pas connue des demandeurs.

2.2 Une politique d'attribution de logements privilégiant les salariés du secteur privé

2.2.1 L'encadrement des attributions mis en place par la société

2.2.1.1 Une charte d'attribution qui met la priorité sur l'ancienneté de la demande et les personnes ayant un emploi

L'attribution des LLS est étroitement encadrée par la loi et en particulier par l'article L. 441-1 du code de la construction et de l'habitat (CCH). Elle participe à la mise en œuvre du droit au logement, afin de satisfaire les besoins des personnes de ressources modestes et des personnes défavorisées. L'attribution des LLS doit notamment prendre en compte la diversité de la demande constatée localement ; elle doit favoriser l'égalité des chances des demandeurs et la mixité sociale des villes et des quartiers, en permettant l'accès de toutes les catégories de publics éligibles au parc social à l'ensemble des secteurs géographiques d'un territoire, conformément à la philosophie de la loi Égalité-Citoyenneté promulguée en 2017.

La charte d'attribution adoptée par le conseil d'administration de la société en date du 27 mars 2024, mise à jour annuellement, rappelle les critères généraux de priorité définis par le code de la construction et de l'habitation, les dispositifs locaux (cf. infra) et les orientations spécifiques de la SA Promologis.

La société affirme dans ce document porter une attention particulière à l'ancienneté de la demande et à l'accueil des actifs dans toute leur diversité, favoriser le parcours résidentiel par les mutations, et veiller à la cohérence entre la composition du foyer, son mode de vie, ses lieux de travail et les caractéristiques du logement disponible, notamment en examinant systématiquement lors des CALEOL le reste à vivre moyen résiduel. Un seuil de 15 € par jour et par unité de consommation⁴¹ a été fixé en dessous duquel la commission étudie spécifiquement la pertinence de la proposition pour éviter de fragiliser économiquement le ménage. Pour un reste à vivre inférieur à 10 €, il est possible que la commission demande de rechercher un logement plus adapté à la situation de la famille. Dans la pratique constatée par la chambre lors de sa participation en tant qu'observatrice à une des commissions, un accompagnement social est proposé au ménage attributaire pour un reste à vivre compris entre 10 et 15 €. Ce dernier fera alors l'objet d'un suivi par un conseiller en économie sociale et

⁴¹ Système attribuant un coefficient à chaque membre du ménage.

familiale⁴², chargé d'apporter un appui au ménage dans la gestion de ses ressources financières et de rappeler les règles de vie en habitat collectif.

2.2.1.2 L'intégration du système de cotation de la demande de la métropole

La société a intégré dans sa politique d'attribution le système de cotation de la demande de logement social défini par Toulouse Métropole, dont les objectifs sont de renforcer la transparence et l'information des demandeurs, de favoriser l'égalité des chances en visant un accès équitable au logement social et d'adapter les enjeux territoriaux pour permettre la mixité sociale. Cette cotation est intégrée à l'outil Imhoweb et effective pour le territoire de la métropole depuis le 1er janvier 2024. Elle permet d'attribuer un certain nombre de points aux dossiers selon les critères retenus⁴³, afin de les classer. Il s'agit d'un outil d'aide à la décision pour la sélection et la désignation des candidats à l'attribution, la CALEOL restant souveraine de l'attribution du logement en fonction de l'urgence des situations examinées ou au regard des enjeux de mixité sociale.

2.2.1.3 Un rythme d'attributions très soutenu

Toute attribution de logement social fait l'objet d'un passage en CALEOL, au cours de laquelle les candidatures retenues pour un logement disponible sont examinées. La commission a pour objet de procéder à l'attribution nominative de chaque logement mis ou remis en location. Sa composition est codifiée à l'article L. 441-2 du CCH.

Les CALEOL doivent veiller au strict respect des conditions réglementaires d'attribution des logements et notamment à l'éligibilité des demandeurs au regard de leurs ressources (article R. 441-1 du CCH). Sauf situations dérogatoires⁴⁴, trois candidatures doivent être proposées à la CALEOL par logement disponible, en respect de l'article R. 441-3 du CCH.

Sur le territoire de la Haute-Garonne, la CALEOL se tient au siège social de la société deux fois par semaine. Son organisation et son fonctionnement sont précisés dans le règlement intérieur actualisé le 28 mars 2023.

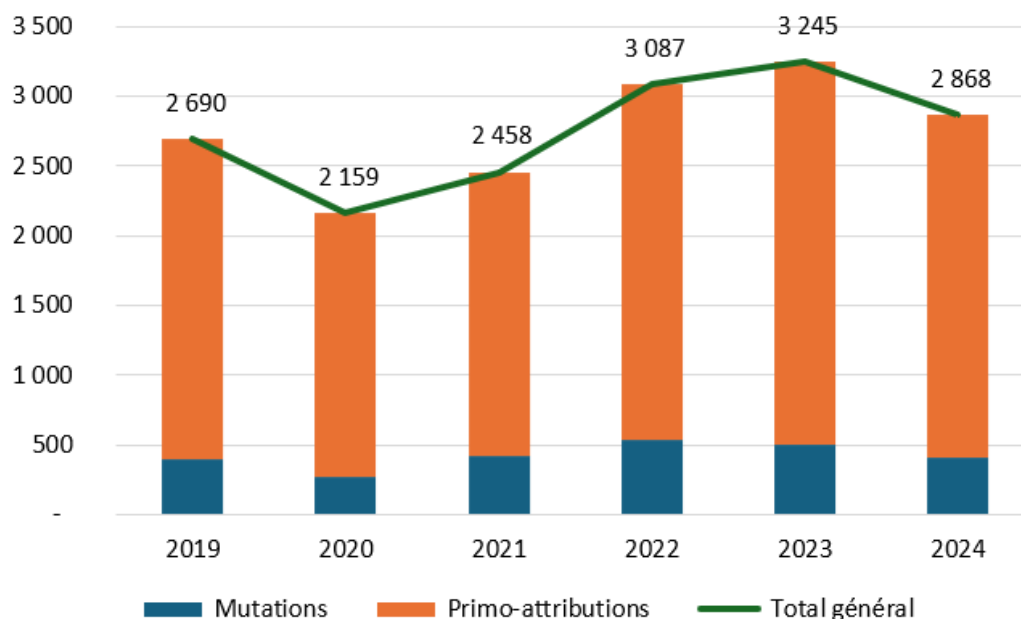
La SA Promologis a effectué 16 507 attributions (y compris étudiants et apprentis) sur le territoire de la Grande agglomération toulousaine entre 2019 et 2024. L'année 2023 a constitué le pic de la série, avec 3 245 attributions. 85 % des attributions correspondent à des primo-attributions⁴⁵, les mutations en représentant 15 %.

⁴² La société dispose au sein de son effectif de sept conseillers en économie sociale et familiale pour les deux agences de la grande agglomération toulousaine. Elle indique qu'ils ont suivi 2 480 dossiers (pour impayés) de 2019 à 2023, soit 71 dossiers par an et par conseiller.

⁴³ Axe 1 – Ancienneté de la demande – Délai anormalement long dépassé (36 mois) : + 20 points
 Axe 4 – Priorités locales de Toulouse Métropole – Motifs liés à l'emploi ou à la formation (changement du lieu de travail) : + 10 points
 Axe 5 – Refus de proposition adaptée de logement après CAL : - 20 points à chaque refus abusif

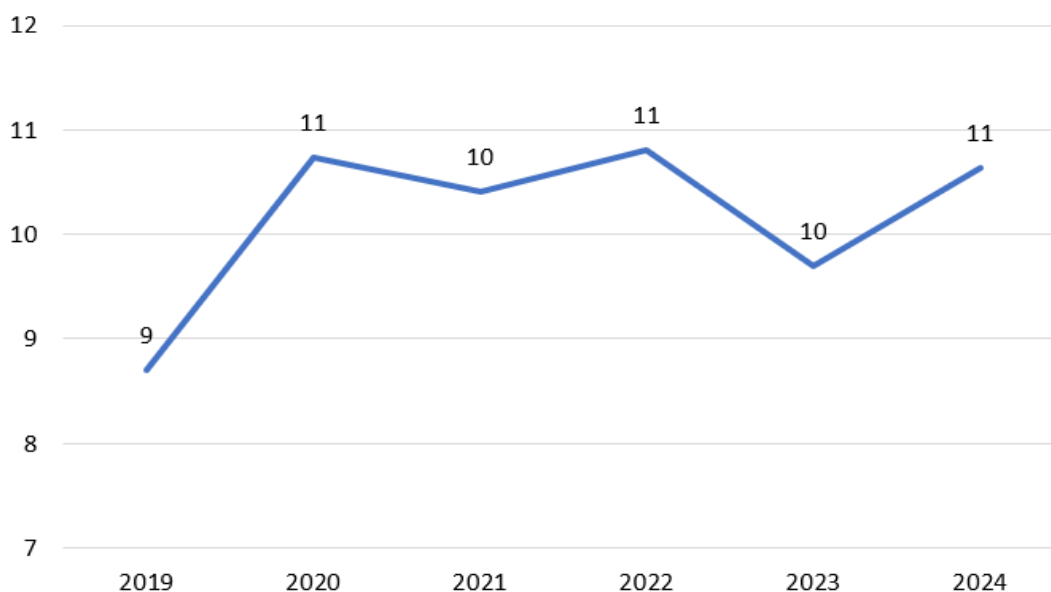
⁴⁴ Sauf dans certains cas (publics DALO notamment et en cas de carence de candidatures).

⁴⁵ Attribution initiale d'un logement social à un ménage qui n'en a jamais bénéficié auparavant (primo-demandeur).

Graphique n° 15 : Évolution des attributions de la SA Promologis sur le territoire de la Grande agglomération toulousaine

Source : CRC d'après le fichier des attributions du SPTA

Au cours de la période sous revue, en raison d'une offre moins dynamique que la demande et de la baisse du taux de rotation, le délai moyen d'attente pour obtenir un logement social s'est allongé, passant de neuf mois en 2019 à 11 mois en 2024.

Graphique n° 16 : Évolution du délai moyen des attributions prononcées par la SA Promologis en nombre de mois sur le territoire de la Grande agglomération toulousaine (mesuré entre la date de la demande initiale et l'entrée dans les lieux)

Source : CRC d'après le fichier des attributions du SPTA

2.2.2 Une part significative des attributions sous la maîtrise de la société

Les réservations de logements au bénéfice notamment de l'État, des collectivités territoriales et de leurs groupements et d'Action Logement, collecteur de l'effort de participation des employeurs, sont prévues par les articles R. 441-5 et L. 313-19 du CCH. Elles constituent la contrepartie de contributions apportées au financement du logement social, se matérialisant par l'apport d'un terrain, le versement de subventions ou l'octroi de garanties d'emprunts. L'exercice du droit de réservation relève désormais d'une gestion « en flux ».

La gestion en flux

Généralisée par la loi ELAN depuis la fin de l'année 2023 pour les logements remis à la location, la gestion en flux vise à apporter plus de souplesse et de fluidité dans l'attribution des logements sociaux, par rapport à l'ancien système de gestion en stock, jugé rigide et limitant la mixité sociale. Initialement lorsqu'un logement se libérait, seul le réservataire du logement était en mesure de proposer de nouvelles candidatures.

Désormais, l'ensemble du patrimoine locatif du bailleur social est accessible à tous les réservataires. Ainsi, ces derniers peuvent proposer des candidats pour tous les logements qui se libèrent en respect des conventions de réservation signées entre le bailleur social et le réservataire. Annuellement, le bailleur social détermine le flux annuel de logements libres/disponibles auquel est appliqué le contingent du réservataire. Les réservataires se voient proposer chaque année un volume de logements à attribuer correspondant à une fraction des logements libérés sur le patrimoine du bailleur.

Par exemple, si un bailleur social dispose de 1 000 logements pour lequel le taux de rotation annuel est de 10 %, le flux annuel de logements libres est de 100 logements. Dans le cas où le contingent d'un réservataire est de 20 %, il aura la possibilité de proposer des candidats pour 20 logements au cours de l'année, répartis sur l'ensemble du parc du bailleur, sans être limité à des programmes/logements spécifiques.

La société estime toutefois que le maintien de la gestion en stock pour les livraisons de logements neufs (près de 4 400 sur la Grande agglomération toulousaine au cours de la période, cf. supra) limite sa marge de manœuvre par rapport à la gestion en flux. La gestion en stock crée une certaine rigidité, le choix du réservataire n'étant pas à la main de la société, mais fonction du plan de financement du programme, et ce même si les caractéristiques des logements ne sont pas en adéquation avec les besoins actuels du réservataire.

Plusieurs conventions ont été signées avec l'État, des EPCI et des communes du département de la Haute-Garonne afin de définir précisément les modalités pratiques de mise en œuvre du droit de réservation, en application de l'article R. 441-5 du CCH. Le contingent réservé pour l'État, fixé par l'article R. 441-5-2 du code précité représente 30 % au plus du flux annuel total de logements du bailleur social, dont au moins 25 % dédié au public prioritaire⁴⁶ et 5 % maximum au bénéfice des agents civils et militaires de l'État (438 logements en 2024).

⁴⁶ Les priorités applicables sur l'ensemble du département sont par ordre décroissant de priorité : les ménages bénéficiaires d'une décision favorable de la commission pour le droit au logement opposable (DALO), les ménages sortants d'hébergement labellisés par l'État, les autres ménages prioritaires sont les femmes victimes de violences et les personnes menacées d'expulsion et les ménages à reloger suite à une opération ANRU. Les deux premières catégories (DALO et sortants d'hébergement) doivent représenter les deux-tiers des relogements annuels.

Cependant, le contingent préfectoral est délégué au bailleur, à qui incombe la responsabilité de proposer des candidats pour le compte de l'État.

La convention signée avec le département de la Haute-Garonne prévoit une part de 7,7 %, de logements réservés (soit 77 logements en 2024). La convention signée avec Toulouse Métropole prévoit une part réservée de 20,42 %, dont au moins un quart destiné au public prioritaire. Les logements réservés sont affectés par commune membre. Celle signée avec le Muretain est construite sur le même modèle, en prévoyant également un nombre de logements réservés par commune membre.

Les publics prioritaires et leur labellisation

La définition des personnes reconnues prioritaires, issue de l'article L. 441-1 du CCH, a été déclinée de manière partenariale dans le cadre des travaux du 6ème PDALHPD⁴⁷ de la Haute-Garonne et intégrée dans l'accord collectif départemental (ACD) 2022-2024 qui comprend :

- Au titre du droit au logement opposable : les ménages labellisés par la commission de médiation ;

- Au titre du 6ème PDALHPD : les personnes en situation de handicap en logement sur occupé ou non décent ou inadapté ; sortant d'appartement de coordination thérapeutique ; mal logées ou défavorisées ou rencontrant des difficultés financières ; hébergées ou logées temporairement en structure ; reprenant une activité après une période de chômage de longue durée ; exposées à des situations d'habitat indigne ; victimes de violences conjugales ou menacées de mariage forcé ; victimes de viol ou d'agression sexuelle à leur domicile ou ses abords ; engagées dans le parcours de sortie de la prostitution ; victimes de l'une des infractions de traite des êtres humains ; ayant à charge des mineurs dans des locaux suroccupés ou non décents ; dépourvues de logement ; menacées d'expulsion sans relogement ; sortants d'ASE.

Au titre de la CIL de Toulouse Métropole : ménages concernés par une démolition dans le cadre du nouveau programme de renouvellement urbain de l'ANRU ; concernés par une démolition dans le cadre d'une opération située en quartier politique de la ville (QPV) ; concernés par un relogement vivant dans une copropriété dégradée relevant du dispositif « initiative copro ».

Pour être éligible à l'ACD, le public doit être labellisé prioritaire par trois filières de labellisation : la commission de médiation DALO⁴⁸, le PDALHPD au titre de l'article L. 441-1 du CCH, et les CIL⁴⁹ du territoire défini. Chacune des instances détermine, pour les publics dont elle a la charge, les conditions dans lesquelles les critères de priorités mentionnées sont pris en compte dans les procédures de désignation des candidats et d'attribution des logements sociaux. Cette multiplicité des cas de priorité expose aux risques d'un affaiblissement du caractère prioritaire et de la survenue de conflits de priorité.

En partant de la base attributions du SPTA, la Chambre relève que la SA Promologis a été, sur le territoire de la Grande agglomération toulousaine, à l'initiative de 36 % des

⁴⁷ Le plan départemental d'action pour le logement et l'hébergement des personnes défavorisées est un dispositif à l'échelle départementale, qui vise à faciliter l'accès à un logement décent et à un hébergement stable pour les ménages en difficulté sociale et économique.

⁴⁸ La loi du 5 mars 2007 instaure le droit au logement opposable (DALO), permettant aux personnes mal logées de faire valoir leur droit à un logement.

⁴⁹ Conférences intercommunales du logement.

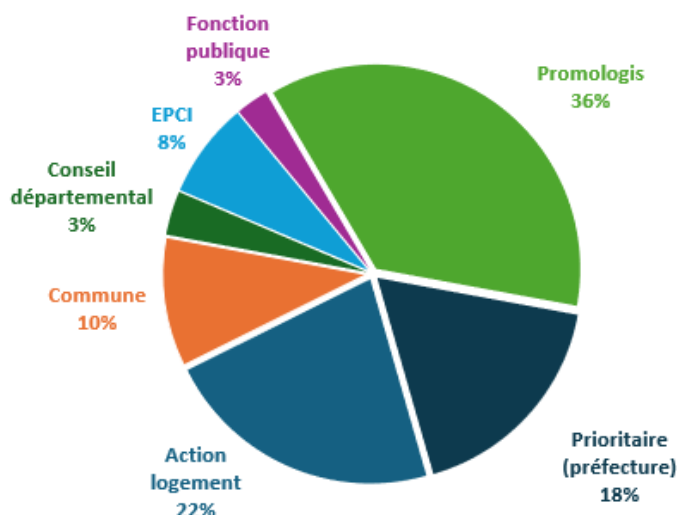
attributions en moyenne sur la période 2019-2024, soit 3 869 attributions au total, hors étudiants et apprentis⁵⁰. Cette proportion s'est renforcée au cours de la période, passant de 28 % en 2019 à 48 % en 2024. Toutefois, Action Logement Services, filiale du groupe auquel appartient la société, a bénéficié de 22 % des réservations. Les réservations effectuées par la société pour le compte de l'État ont constitué 18 % des attributions, celles de Toulouse Métropole 6,5 % des attributions contre une part conventionnelle de 20,4 % et celles du département 3,5 % contre une part conventionnelle de 7,7 %.

Tableau n° 17 : Évolution des attributions de la SA Promologis par contingents sur le territoire de la Grande agglomération toulousaine (hors étudiants et apprentis)

Contingents	2019	2020	2021	2022	2023	2024	Total
Promologis	488	366	575	733	834	873	3 869
Action logement	455	397	340	452	402	306	2 352
Prioritaire préfecture	362	301	224	341	350	300	1 878
Communes	165	107	208	248	196	169	1 093
EPCI	100	135	151	177	144	98	805
<i>Dont TM</i>	<i>100</i>	<i>115</i>	<i>95</i>	<i>158</i>	<i>131</i>	<i>96</i>	<i>695</i>
CD 31	118	66	40	61	53	32	370
Fonction publique	78	38	30	53	43	33	275
Autres	1	2	0	10	7	4	24
Total	1 767	1 412	1 568	2 075	2 029	1 815	10 666

Source : CRC d'après le fichier des attributions du SPTA

Graphique n° 17 : Ventilation des attributions de la SA Promologis par contingent sur le territoire de la Grande agglomération toulousaine (hors étudiants et apprentis)



Source : CRC d'après le fichier des attributions du SPTA

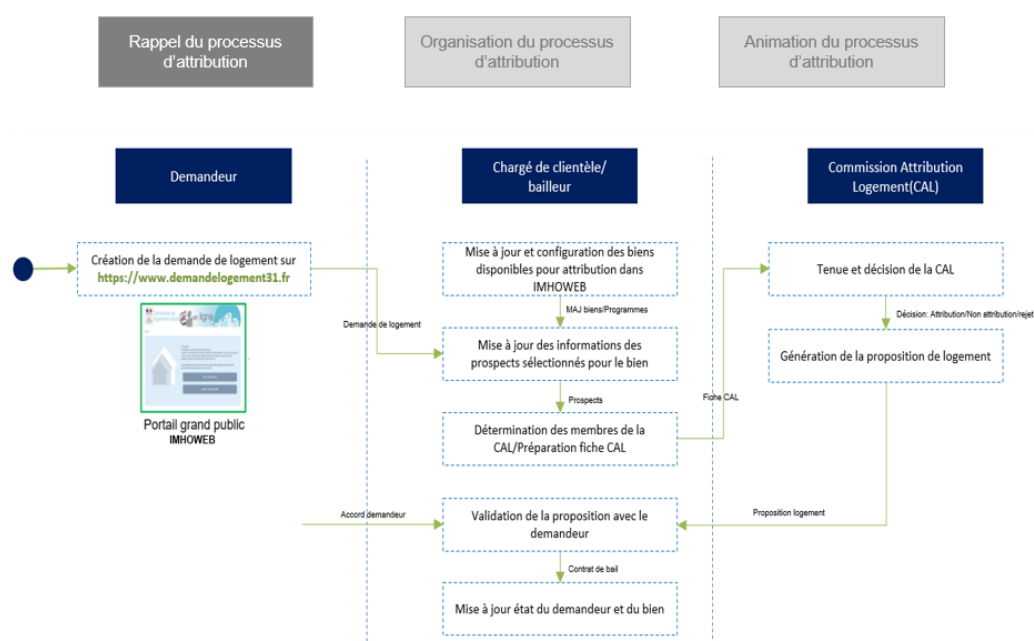
⁵⁰ La part représentant les étudiants et apprentis attributaires sur le territoire de la grande agglomération toulousaine s'élève à 35 %. Après analyse, la chambre les a exclus, considérant qu'ils augmentent artificiellement les attributions, celles-ci étant annuelles et entièrement sous le contrôle de la société.

2.2.3 Une pré-sélection reposant sur l'appréciation des chargés de clientèle

La pré-sélection des candidatures présentées à la CALEOL revêt une importance majeure afin de garantir le droit d'accès au logement des ménages prioritaires, l'accueil de toutes les catégories de publics éligibles et la mixité sociale au sein du parc.

Or, si ce processus répond à un enchainement de tâches normées et prévues par la réglementation, il n'est pas automatisé. L'intervention humaine est centrale dans la réalisation des tâches de prospection⁵¹ incombant au bailleur. Ses chargés de clientèle ne disposent pas de la même latitude s'agissant des contingents réservataires pour lesquels la pré-sélection des trois candidats est effectuée par le réservataire.

Schéma n° 2 : Processus d'attribution de la SA Promologis



Source : rapport d'audit réalisé en 2021

La pré-sélection s'effectue à partir de l'outil Imhoweb, en renseignant les critères du logement (localisation, type) et en recherchant l'adéquation avec les critères des demandes actives enregistrées dans l'outil. L'ancienneté de la demande étant une des orientations d'attribution de la SA Promologis, ses équipes ont indiqué que ce critère est le premier pris en compte pour opérer la sélection. Le rapprochement des bases des demandes et des attributions sur SPTA n'a cependant pas été probant sur ce point (cf. supra).

Pour garantir l'adéquation entre les enjeux d'accueil et la mixité sociale de son parc, la SA Promologis indique porter une attention particulière à l'équilibre d'occupation de ses résidences. Elle dispose d'une grille de cotation recensant les résidences, la localisation, ainsi

⁵¹ La prospection consiste à identifier d'éventuels candidats (les « prospects ») aux attributions de logements à partir de la base des demandes mise à disposition par le SPTA.

que le nombre d'habitations en leur sein. Elle reprend les indicateurs définis par l'USH⁵² en leur appliquant un scoring pour déterminer in fine le niveau de fragilité de la résidence, ce qui orientera la pré-sélection des candidatures.

L'actualisation de la demande par l'obtention des pièces mises à jour est la difficulté majeure rencontrée par les instructeurs. Ainsi, la réactivité des demandeurs influe sur la sélection de leurs dossiers.

La SA Promologis n'a fait signer aucune charte de déontologie aux chargés de clientèle par laquelle ils s'engageraient à ne faire prévaloir que les critères de sélection réglementaires, légaux et priorisés par la société, sans aucune considération personnelle ou subjective. La société estime suffisante la supervision réalisée par les responsables d'agences. Bien qu'il ne s'agisse pas d'une obligation réglementaire, une charte de déontologie permettrait à la société de sensibiliser ses collaborateurs à cette question.

Par ailleurs, dans sa feuille de route pour 2021, Action Logement Immobilier demandait que la lutte contre la fraude aux attributions soit une priorité forte de l'action du groupe, sollicitant de chaque filiale l'élaboration d'un plan dédié de maîtrise des risques⁵³. La SA Promologis a indiqué à la chambre qu'il n'avait pas été réalisé mais que des contrôles ont été menés dès 2021, effectués conjointement par le pôle risques de la société avec un cabinet privé.

D'autres contrôles ont suivi de 2022 à 2024, les axes de contrôles évoluant selon les risques identifiés. Ils ont mis en évidence plusieurs écarts nécessitant des rappels de la réglementation et la mise en place de procédures afin de limiter les risques opérationnels. Par exemple, la clôture des dossiers à l'issue des CALEOL dans l'outil Imhoweb n'était pas systématiquement effectuée et les modalités d'attribution ne respectaient pas toujours la présentation de trois candidatures.

Aucune précision n'a été apportée à la chambre concernant les outils de contrôle interne mis en place (cartographie des risques, plan de contrôle et d'action) et la maturité du dispositif de maîtrise des risques.

La chambre appelle donc l'attention de la société sur la vigilance particulière à assurer dans les processus de pré-sélection des dossiers et d'attribution des logements sociaux et sur la nécessité de définir un plan structuré et formalisé de lutte contre les fraudes aux attributions.

2.2.4 Des objectifs d'attribution aux publics prioritaires non respectés

La SA Promologis est signataire, comme les autres bailleurs disposant d'un patrimoine locatif social, de l'accord collectif départemental (ACD), pour la période 2019-2021 puis 2022-2024, accord qui traduit les orientations du plan départemental d'action pour le logement et

⁵² Union Sociale pour l'Habitat, organisation représentative du secteur Hlm qui représente 593 organismes à travers cinq fédérations dont celle des entreprises sociales pour l'habitat (ESH). Exemple d'indicateurs : logement en QPV, part des ménages liés à l'emploi et part des familles monoparentales.

⁵³ Extrait de la feuille route : « Par ailleurs, des retours d'expériences récents montrent que le sujet des fraudes aux attributions devient préoccupant. Je sais votre haute vigilance sur ce sujet qui, au cœur de nos métiers, revêt une dimension sociale, éthique, et médiatique forte. Chacun sait l'exigence morale d'une tolérance zéro à appliquer dans le traitement des situations de fraude. Aussi, j'ai demandé à la DARCI d'organiser un appui significatif auprès des filiales par un partage des retours d'expériences, des risques observés et des bonnes pratiques de contrôle interne. Je vous remercie de fixer une haute priorité à ce sujet dans vos propres plans d'audit : la lutte contre la fraude aux attributions sera une priorité forte de notre action collective sur le champ du contrôle interne en 2021 et chaque société établira un plan dédié de maîtrise des risques ».

l'hébergement des personnes défavorisées (PDALHPD⁵⁴) de la Haute-Garonne et définit par bailleur, un objectif de 37,5 % des attributions aux ménages reconnus DALO et prioritaires. Cet objectif a été jugé plus réaliste et acceptable par les collectivités et les bailleurs sociaux que celui de 42,5 %, capacité théorique d'accueil des ménages prioritaires dans le parc social du département⁵⁵.

Or, au cours de la période, les attributions de la société au bénéfice des publics prioritaires sur le territoire de la Grande agglomération toulousaine n'ont représenté que 23,5 % des attributions totales, l'objectif fixé n'étant donc satisfait qu'à hauteur de 63 %.

Tableau n° 18 : Part des attributions au bénéfice des publics prioritaires (PP) sur la Grande agglomération toulousaine

	Attributions globales	Attributions aux PP	Taux attribution PP	Taux réalisation de l'objectif
2019	2 482	880	35,5%	94,5%
2020	2 275	546	24,0%	64,0%
2021	2 718	602	22,1%	59,1%
2022	3 480	680	19,5%	52,1%
2023	3 883	838	21,6%	57,6%
2024	3 762	820	21,8%	58,1%
Période	18 600	4 366	23,5%	62,6%
Refus après attributions	2 327	505		

Source : CRC d'après les données de la SA Promologis

En outre, la société n'a satisfait qu'aux trois-quarts à l'objectif de relogement des publics prioritaires au plan départemental. Elle explique cette situation en raison de la concentration de l'objectif sur la commune de Toulouse (90 %) alors que son patrimoine est situé à 62 % hors de cette ville, par la baisse du taux de rotation ainsi que par le nombre important de refus des logements proposés (132 en 2024). Le taux de refus des publics prioritaires s'établit cependant, selon les éléments communiqués par la société, à 11,6 % des attributions, contre 12,8 % pour celles aux autres publics.

Tableau n° 19 : Relogements effectués sur le territoire de la Haute-Garonne

	Objectif	Réalisation	Taux
2019	636	484	76%
2020	629	394	63%
2021	619	486	79%
2022	712	496	70%
2023	774	618	80%
2024	685	564	82%
Période	4 055	3 042	75%

Source : CRC d'après les données de la SA Promologis

⁵⁴ Ce dernier s'articulant avec le plan départemental de l'habitat prenant en compte les besoins des personnes défavorisées.

⁵⁵ Le calcul est le suivant : part des logements au titre du contingent « prioritaire » du préfet (soit 25 %, hors fonctionnaires d'État) + un quart des logements du contingent des autres réservataires (soit 17,5 %) = 42,5 %

La chambre recommande donc à la société de :

Recommandation n° 2. : Respecter les objectifs de logement des publics prioritaires de l'accord collectif départemental. **Non mise en œuvre.**

Par ailleurs, les publics prioritaires n'ont pas bénéficié d'un « coupe file » leur permettant de réduire les délais d'attente avant l'attribution d'un logement. Au cours de la période, le délai moyen d'attente pour obtenir un logement social en nombre de mois s'est allongé pour l'ensemble des attributaires, les candidats prospectés par la société elle-même bénéficiant des délais d'attribution les plus courts.

Tableau n° 20 : Évolution des délais moyens des attributions prononcées en nombre de mois en fonction des contingents réservataires sur le territoire de la Grande agglomération toulousaine

	2019	2020	2021	2022	2023	2024	Moyenne
<i>Action logement</i>	12,3	14,7	18,0	17,2	20,0	23,1	17,2
<i>Fonction publique</i>	9,9	10,7	13,1	9,3	12,9	22,9	12,3
<i>Communes</i>	12,8	16,4	16,5	16,2	16,8	21,7	16,7
<i>EPCI</i>	14,3	18,2	17,7	19,6	18,6	25,3	18,9
<i>CD 31</i>	14,7	15,5	24,9	17,5	17,0	19,9	17,1
<i>Prioritaire préfecture</i>	13,8	17,8	15,8	19,8	16,8	19,8	17,2
<i>Promologis</i>	5,7	6,0	5,9	2,7	2,4	5,0	6,0

Source : CRC d'après la base des attributions du SPTA / Délais mesurés entre la date de la demande initiale et celle d'entrée dans les lieux

À l'échelle intercommunale, d'autres objectifs sont fixés sur la base d'une approche par les ressources, conformément à la loi Égalité et Citoyenneté. Il est ainsi prévu qu'au moins 25 % des attributions annuelles hors quartiers politiques de la ville (QPV) soient consacrées à l'accueil des demandeurs dont les ressources sont inférieures au seuil du premier quartile de revenus⁵⁶ ou au relogement dans le cadre des programmes de rénovation urbaine (NPNRU). Toujours dans une optique de mixité sociale, 50 % des décisions d'attribution dans les QPV doivent être proposées à des demandeurs autres que ceux du premier quartile.

Ces objectifs n'ont pas fait l'objet d'adaptation au regard du contexte local et sont inscrits dans la CIA de Toulouse Métropole⁵⁷. Il est de la responsabilité de chaque bailleur d'atteindre ces objectifs. Les réservataires n'ont pas de responsabilité directe de leur mise en œuvre sur leur contingent.

L'atteinte du premier objectif (25 % de publics du premier quartile logés hors QPV) a été variable selon les années et le territoire concerné. Cette difficulté à le respecter peut traduire une inadéquation des logements disponibles hors QPV par rapport aux besoins des ménages concernés et une volonté de ne pas fragiliser l'équilibre d'occupation de certaines résidences.

S'agissant du second objectif (50 % des attributions aux demandeurs des autres quartiles en QPV), le taux a été systématiquement atteint quelle que soit l'année.

⁵⁶ Le premier quartile représente ici le quart de la population disposant des revenus les plus faibles.

⁵⁷ Les autres EPCI de la grande agglomération toulousaine n'ayant pas élaboré de CIA.

Tableau n° 21 : Évolution du taux d'entrants dans les lieux – Premier quartile hors QPV (25 %) et trois autres quartiles en QPV (50 %), en pourcentage

	2019	2020	2021	2022	2023	2024
Objectif 25 % premier quartile hors QPV						
CA Sicoval	8,3%	38,4%	20,4%	6,7%	10,2%	16,7%
CA Muretain	21,2%	26,4%	22,3%	22,9%	21,3%	27,1%
CC Grand Ouest	19,6%	25,4%	36,7%	31,4%	23,8%	27,7%
Toulouse Métropole	10%	22,4%	25,8%	20,4%	18%	14,4%
Objectif 50 % des trois autres quartiles en QPV						
CA Sicoval	-	-	-	-	-	-
CA Muretain	87,4%	84,5%	76,4%	80,3%	81,1%	71,1%
CC Grand Ouest	-	-	-	-	-	-
Toulouse Métropole	85,7%	58,3%	56,1%	75,9%	73,8%	79,2%

Source : tableaux de bord de la SA Promologis sur les attributions

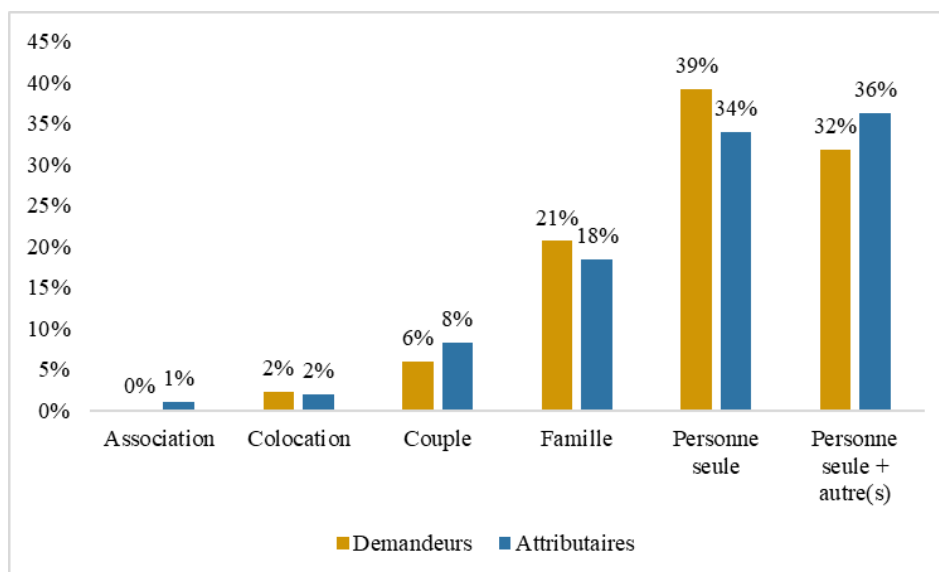
2.2.5 Des objectifs propres au groupe Action Logement privilégiant les salariés du secteur privé

Au regard de la base des attributions du SPTA, après exclusion des étudiants et apprentis, il apparaît que l'attributaire-type d'un logement dans le parc de la SA Promologis est une personne seule ou vivant avec des personnes à charge (70 % des attributaires), plutôt jeune (les tranches âgées de 20 à 39 ans représentent 58 % des attributaires), actif et disposant d'un revenu mensuel par unité de consommation de 1 000 à 2 000 €.

2.2.5.1 Le profil des attributaires

Les personnes seules vivant avec leurs enfants (parents isolés) ou leurs ascendants sont sur représentées parmi les attributaires de la société au regard de leur proportion parmi les demandeurs d'un logement social (36 % contre 32 %). Les personnes seules et les familles sont sous-représentées. Les écarts relatifs à la composition familiale entre les bases demandeurs et attributaires ne sont toutefois pas très importants.

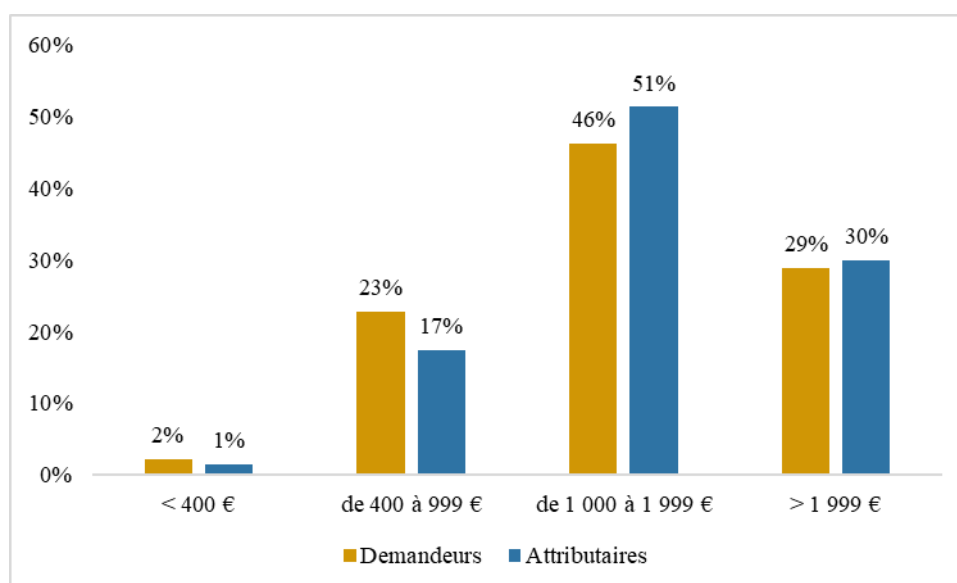
Graphique n° 18 : Appariement des ménages demandeurs et attributaires d'un logement de la SA Promologis sur le territoire de la Grande agglomération toulousaine en fonction de leur composition



Source : CRC d'après les bases des demandes et des attributions du SPTA, hors étudiants et apprentis

Alors que 46 % des demandeurs se situent dans les tranches entre 1 000 et 1 999 € de ressources mensuelles, ces dernières constituent 51 % des attributaires de la société, traduisant leur surreprésentation. Inversement, la tranche de revenus de 400 à 999 € est sous représentée dans les attributaires (23 % des demandeurs pour 17 % des attributaires). La SA Promologis explique ce constat par le décalage entre l'état de la demande basé sur des éléments déclaratifs et la mise à jour du dossier dans le cadre de son instruction en vue de la CALEOL.

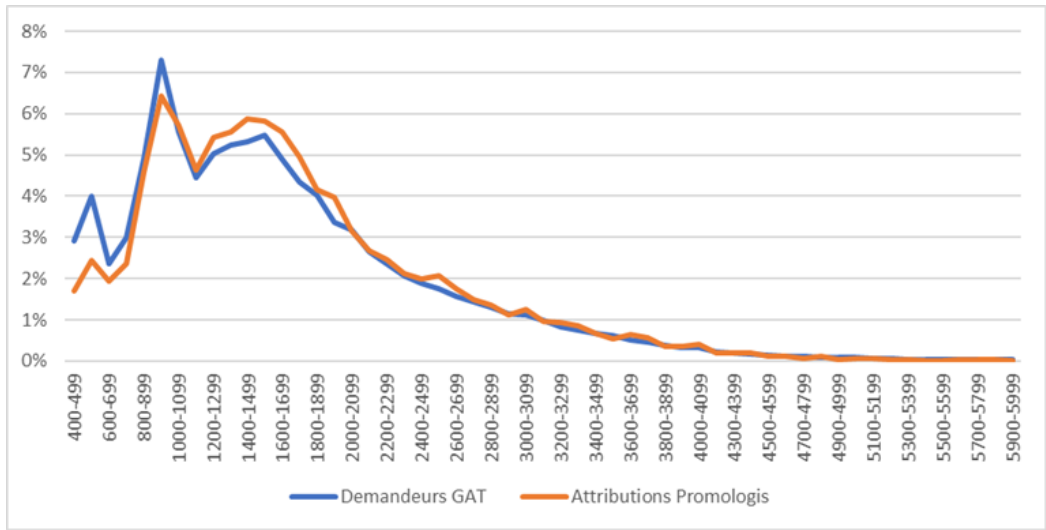
Graphique n° 19 : Appariement des ménages demandeurs et attributaires d'un logement de la SA Promologis sur le territoire de la Grande agglomération toulousaine en fonction de leurs revenus



Source : CRC d'après les bases des demandes et des attributions du SPTA, hors étudiants et apprentis

Sur le graphique suivant, les courbes du profil des demandeurs et des attributaires selon leurs revenus sont relativement alignées, traduisant l'absence d'écarts significatifs entre les deux populations et d'iniquités majeures de traitement s'agissant de ce critère.

Graphique n° 20 : Répartition des demandeurs de la Grande agglomération toulousaine et des attributions prononcées par la SA HLM Promologis en fonction du revenu mensuel en €



Source : CRC d'après les bases des demandes et des attributions du SPTA, hors étudiants et apprentis

2.2.5.2 La qualité de salarié du secteur privé constitue le facteur déterminant

De par son appartenance au groupe Action Logement, l'orientation majeure de la stratégie d'attribution de la SA Promologis est de faciliter l'accès au logement des travailleurs actifs du secteur privé, afin de favoriser l'emploi et la mobilité professionnelle. Son actionnaire principal lui a assigné dans ses feuilles de route l'objectif de loger les salariés du secteur privé à hauteur de 50 % au moins des attributions depuis 2020, cette part étant de 55 % en 2024 et en 2025. Cet objectif a été atteint aussi bien au plan régional que sur le territoire de la Grande agglomération toulousaine au cours de la période sous revue.

Tableau n° 22 : Évolution du taux d'attribution aux salariés des entreprises privées hors mutations

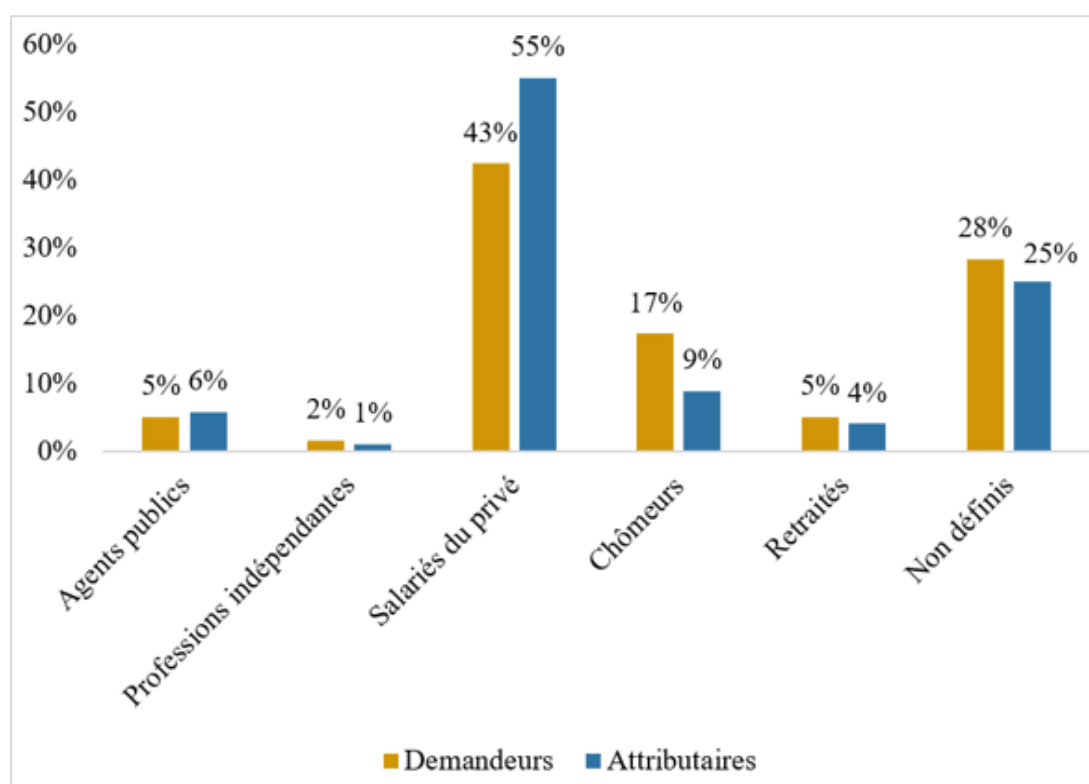
		2019	2020	2021	2022	2023	2024
	Objectif annuel	33%	50%	50%	53%	54%	55%
Réalisation	au plan régional	39%	53%	53%	53%	58%	56%
	sur la GAT	42%	55%	54%	53%	59%	57%

Source : CRC d'après tableaux de bord attributions SA Promologis / GAT = Grande agglomération toulousaine

Le rapprochement des bases de données des demandeurs et des attributaires du SPTA confirme la surreprésentation des salariés du secteur privé parmi les attributions de logements sociaux de la SA Promologis. Alors que ceux-ci constituent 43 % des demandeurs, ils représentent 55 % des attributaires. Les personnes sans emploi représentent en revanche 17 %

des demandeurs mais seulement 9 % des attributaires. Le directeur général de la société rappelle, dans sa réponse, que ces personnes ne bénéficient d'aucune labellisation prioritaire et qu'une majeure partie des attributions locatives est décidée par les institutions réservataires (État, département, intercommunalités et communes).

Graphique n° 21 : Appariement des ménages demandeurs et attributaires d'un logement de la SA Promologis sur le territoire de la Grande agglomération toulousaine en fonction de l'activité déclarée



Source : CRC d'après les bases des demandes et des attributions du SPTA, hors étudiants et apprentis

La mobilité résidentielle au sein du parc social constitue la seconde orientation de la stratégie d'attribution de la société. À cet effet, elle se fixe l'objectif annuel de 25 % d'attributions émanant de ses locataires et en provenance du parc social⁵⁸. Au cours de la période sous revue, cet objectif n'a jamais été atteint. Cela peut s'expliquer d'une part, par l'évolution à la baisse du taux de rotation sur le territoire de la Haute-Garonne passant de 10 % en 2019 à 7,9 % en 2024 conduisant à une pénurie d'offre disponible, et d'autre part, par un ensemble de critères restrictifs présidant à la recevabilité des demandes de mutation : délai minimal requis d'occupation de 36 mois au sein d'un logement du patrimoine de la société, absence d'incivilités ou d'impayés et bon entretien du logement.

⁵⁸ Déjà locataire dans le parc social d'un autre bailleur social.

CONCLUSION INTERMÉDIAIRE

La demande de logements sociaux peut être déposée, sur support papier ou en ligne, de manière assez aisée. Cette information est ensuite partagée entre tous les bailleurs sociaux permettant de la traiter. Les limites de ce processus tiennent au caractère déclaratif de la demande et au contrôle insuffisant, pour des raisons réglementaires, exercé sur les pièces jointes par le demandeur. Ces éléments ne permettent de garantir ni la qualité des dossiers transmis ni l'équité de traitement des demandes. De fait, les demandes les plus récentes et mises à jour sont traitées en priorité au détriment des demandes plus anciennes non actualisées.

Même si une part significative des logements est réservée aux institutions (État, collectivités locales et Action Logement) ayant contribué à leur financement, la SA Promologis a été directement à l'initiative de 36 % des attributions sur le territoire de la Grande agglomération toulousaine. Alors que le processus de sélection des dossiers présentés à la commission responsable des attributions (la CALEOL) revêt une importance déterminante, la chambre a constaté l'absence d'une charte de déontologie opposable aux chargés de clientèle de la société qui opèrent cette présélection ainsi que d'un plan structuré et formalisé de lutte contre les fraudes aux attributions, bien que des contrôles aient été diligentés en la matière par la société.

De multiples priorités fixées dans l'accueil des publics prioritaires à loger sont assignées aux bailleurs sociaux et les règles dans ce domaine sont complexes, pouvant se heurter à des difficultés d'application. La société n'a pas respecté au cours de la période les objectifs de logement en la matière. Elle a en revanche atteint celui fixé par son actionnaire principal qui privilégie les salariés du secteur privé, ce qui correspond à la vocation du groupe Action Logement.

Glossaire

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

Foncier : terrains et sols construits ou non

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

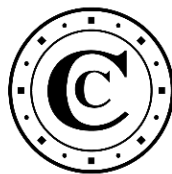
SRU (loi) : loi solidarité et renouvellement urbain adoptée en 2000, encourage une plus grande solidarité en imposant une meilleure répartition des logements sociaux entre les communes

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

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

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

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



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

occitanie-greffe@crtc.ccomptes.fr