

## RAPPORT N° 2023-3 - 2 . 3 . 33

au CONSEIL DÉPARTEMENTAL

Séance du 26/06/2023

### **Evolution de la politique départementale de l'habitat (volet logement social).**

Les propositions d'évolution de la politique départementale de l'habitat (volet logement social) ont été élaborées selon une approche globale afin de répondre à la fois aux enjeux de transition environnementale et de lutte contre la précarité énergétique, mais aussi à une nécessité de rééquilibrage de l'offre de logement locatif social sur le territoire val-de-marnais, tout en veillant à la qualité de l'habitat, l'innovation et l'amélioration du cadre de vie.

Compte tenu du volume du parc de logements qu'ils gèrent dans le Val-de-Marne (190 989 logements soit 31,89 % des résidences principales), les organismes HLM disposent d'une capacité d'action en matière de transition environnementale en agissant sur la performance globale du bâtiment et la réduction des consommations d'énergie pour leurs locataires.

Amplifier l'exigence du Département du Val-de-Marne, en la matière, permet non seulement de favoriser la réduction des émissions de gaz à effet de serre, mais également de sauvegarder le pouvoir d'achat des locataires et d'améliorer leur qualité de vie dans les logements. Face à l'accélération des phénomènes de dérèglement climatique et de crise énergétique, le logement est en première ligne.

Les organismes HLM peuvent appuyer, par leurs missions et l'étendue de leurs actions, de nombreuses politiques publiques départementales : insertion sociale et professionnelle, autonomie des personnes âgées et des personnes handicapées ou encore lutte contre l'exclusion et la réduction des inégalités. Ainsi, la politique départementale de l'habitat vise à renforcer les liens avec ces acteurs dans une démarche profitable aux deux partenaires.

Les propositions d'évolution des aides au logement social sont le fruit d'une analyse des subventions versées pendant la période 2018-2022, d'échanges avec les bailleurs sociaux, les collectivités locales et l'État, de la prise en compte des contraintes réglementaires et financières qui pèsent sur les bailleurs et de l'urgence climatique qui nous oblige à agir.

### **I. Bilan 2018/2022 de la politique départementale de l'habitat : une aide départementale notamment en faveur de la réhabilitation du parc social et du développement de l'offre**

Le Département a consacré, en investissement, 89 millions d'euros de subventions au logement social, de 2018 à 2022, soit une moyenne de 17,6 millions d'euros par an (aide à la réhabilitation du parc social, soutien au développement de l'offre et aux projets de renouvellement urbain, partenariat avec Valophis Habitat, OPH du Val-de-Marne).

Depuis 2016, il est constaté une baisse de la production de logements sociaux. La crise sanitaire liée à la Covid-19, en 2020, a provoqué un arrêt des chantiers pendant plusieurs mois, aussi bien en production neuve que pour les programmes de réhabilitation.

La reprise, esquissée depuis 2021 et annoncée par tous les acteurs du secteur, se traduit dans un premier temps par une augmentation du nombre d'opérations agréées et se concrétisera dans les années à venir par desancements opérationnels.

Les projets du nouveau programme national de renouvellement urbain concernent douze quartiers d'intérêt national et trois quartiers d'intérêt régional dans le département, ils seront pleinement opérationnels dans les années à venir.

#### **A. Le bilan des aides accordées aux organismes HLM, hors Valophis Habitat, OPH du Val-de-Marne**

Lors de la période 2018-2022, le nombre de logements sociaux subventionnés pour des opérations de droit commun, que ce soit en développement de l'offre ou en réhabilitation, est plus important qu'en projets de renouvellement urbain, contrairement à la période précédente 2010-2017 au cours de laquelle ont été réalisés des projets du premier programme national de renouvellement urbain.

De 2018 à 2022, le Département a ainsi apporté un soutien financier de 23 987 359 € à 82 opérations soit 9 207 logements.

En droit commun, 68 opérations ont été subventionnées :

- 31 opérations de développement de l'offre : 25 opérations de logement locatif familial (961 logements concernés) et 6 opérations de logements spécifiques (921 logements concernés),
- 33 opérations de réhabilitation (5 105 logements concernés),
- 4 opérations de résidentialisation (913 logements concernés).

La répartition des 25 opérations de développement de l'offre, en logement familial, selon le taux de logements sociaux de la ville d'implantation, est la suivante :

- 5 se situent dans une ville dotée de moins de 25 % de logements sociaux,
- 6 dans des villes avec des taux de logements sociaux compris entre 25 % et 40 %,
- 14 dans des villes dotées de plus de 40 % de logements sociaux soit 56 % des opérations subventionnées.

Depuis 2010 et jusqu'en décembre 2021, les entreprises sociales de l'Habitat (ESH) étaient, de fait, exclues des aides départementales pour le développement de l'offre en droit commun, en raison de conditions d'éligibilité plus contraignantes que celles des offices publics, des maîtres d'ouvrage d'insertion et des organismes dont le capital est détenu à 50 % par des institutions publiques, alors qu'elles portent la majorité des opérations agréées dans le Val-de-Marne (84 % des opérations agréées en 2022). C'est pourquoi, sur la période étudiée, en développement de l'offre, les opérations des ESH ne représentent que 16 % des opérations subventionnées (4 opérations sur 25).

Les opérations de développement de l'offre et de réhabilitation de logements familiaux, en droit commun, ont mobilisé respectivement plus de 5 millions d'euros et plus de 10 millions d'euros soit 22 % et 42 % des subventions accordées. Ces opérations représentent respectivement 38% et 40 % des opérations soutenues financièrement. Plus de la moitié des logements subventionnés, 5 105 sur 9 207, concerne des opérations de réhabilitation en droit commun.

En projets de renouvellement urbain portés par l'agence nationale de Rénovation urbaine, 14 opérations ont été subventionnées :

- 12 opérations de reconstitution de l'offre démolie (402 logements concernés),
- 1 opération de réhabilitation (705 logements concernés),
- 1 opération de résidentialisation (200 logements concernés).

Les 12 opérations de reconstitution de l'offre se situent à Alfortville, Ivry-sur-Seine, Villejuif et Vitry-sur-Seine.

La répartition des logements subventionnés, toutes opérations confondues, selon le taux de logement social des villes est la suivante :

- dans des villes de plus de 40 % de logements sociaux : plus de 30 % des logements subventionnés,
- dans des villes dont le taux de logements sociaux est compris entre 25 % et 40 % : près de 50 % des logements subventionnés,
- dans des villes déficitaires au sens de la loi Solidarités et Renouvellement urbain, c'est-à-dire dotée de moins de 25 % de logements sociaux : 20 % des logements subventionnés.

Concernant la répartition des financements, dans des PLAI, (prêt locatif aidé d'intégration) logement social au niveau de loyer le plus faible, représente 57 % des logements subventionnés, les PLUS (prêt locatif à usage social) 33 % et les PLS (prêt locatif social), logement social au niveau de loyer le plus élevé, 10 %.

## **B. Le bilan des aides accordées à Valophis Habitat, OPH du Val-de-Marne**

Pour Valophis Habitat, OPH du Val-de-Marne, dans le cadre du contrat pluriannuel d'objectifs et de moyens, le Département a accordé 13 millions d'euros par an au bailleur départemental. Cette aide inclut le soutien au programme de grosses réparations, au développement de l'offre, à la reconstitution de l'offre démolie dans le cadre des projets de renouvellement urbain portés par l'agence nationale de Rénovation urbaine, à la réhabilitation du patrimoine en droit commun ou en périmètre de renouvellement urbain et aux opérations de résidentialisation.

Le bilan annuel 2022 n'étant pas encore disponible, l'analyse est réalisée sur la période 2018-2021 dépendant en partie du contrat d'objectifs et de moyens 2016-2020 et du Contrat pluriannuel d'objectifs et de moyens 2021-2026.

Pendant la période 2018-2021, 4 756 logements ont été subventionnés dont 351 logements pour de la reconstitution de l'offre démolie, 815 logements en développement de l'offre dont 364 en communes déficitaires et 3 590 logements réhabilités en droit commun et en périmètre de renouvellement urbain. Les trois quarts des logements subventionnés sont des logements réhabilités.

Dans l'ensemble des opérations neuves et d'acquisition-amélioration en droit commun, et de reconstitution de l'offre, Valophis Habitat, OPH départemental, a développé 341 logements PLAI (30 %), 454 logements PLUS (40 %) et 351 logements PLS (30 %).

Le bilan détaillé de cette politique est joint en annexe.

## **II. Les propositions d'évolution des aides au logement social en faveur d'un habitat économe en énergie, facteur de transition écologique, d'un développement du territoire val-de-marnais attractif et équilibré et d'un parc social répondant aux besoins des Val-de-Marnais et aux parcours résidentiels**

### **A. Objectif : contribuer à la transition écologique, à la sobriété des logements et à la lutte contre la précarité énergétique des locataires**

Le Département amplifie son exigence sur la qualité des requalifications du patrimoine et encourage les organismes HLM à être plus performants que la norme environnementale pour les opérations neuves.

## **1. Le développement de l'offre**

Pour les opérations neuves, la norme RE 2020 (réglementation environnementale), entrée en vigueur le 1<sup>er</sup> janvier 2022, est beaucoup plus exigeante que la RT 2012 (réglementation thermique) avec trois axes principaux :

- a) poursuivre l'amélioration de la performance énergétique dans un objectif de sobriété énergétique,
- b) réduire les émissions de gaz à effet de serre en diminuant l'impact carbone de la construction et de l'exploitation des bâtiments,
- c) assurer le confort estival dans les bâtiments.

La RE2020 nécessitant une interrogation des pratiques professionnelles de tous les acteurs (organismes HLM, bureaux d'étude, architectes, entreprises...), cette norme entraîne un surcoût de plus de 10 % des opérations.

Afin d'encourager les organismes HLM à anticiper les futures réglementations en matière de performance énergétique et environnementale, les propositions d'évolution des aides au logement social ont pour objectifs de soutenir les organismes HLM qui réalisent des opérations plus performantes que cette nouvelle norme.

Les propositions sont les suivantes :

- conserver au même niveau que le règlement actuel voire augmenter les subventions de base ;
- octroyer une prime supplémentaire à la subvention de base pour les opérations de développement et de reconstitution de l'offre locative sociale répondant aux critères suivants exclusifs :
  - anticipation du seuil 2025 de la RE2020 (l'impact carbone des produits de construction doit baisser de 12 % et les émissions de carbone des consommations d'énergie doivent être divisées par deux par rapport aux seuils 2022 de ces deux indicateurs),
  - RE2020 améliorée par des thématiques développées au-delà des exigences normatives de base (performance énergétique et acoustique, modalités de gestion des déchets du chantier, utilisation d'énergie et de matériaux renouvelables, qualité de l'air intérieur) ;
- moduler le niveau des primes, entre 200 € et 700 € par logement, selon la performance atteinte et l'envergure de la certification obtenue.

## **2. La requalification du parc existant et les opérations d'acquisition-amélioration**

Il est proposé de concentrer les aides du Département sur le parc qualifié de passoire thermique, d'exiger une performance minimale à atteindre et de contribuer davantage à l'adaptation du parc de logements locatifs sociaux pour qu'il soit plus économe en énergie et moins émetteur de gaz à effet de serre.

Pour les réhabilitations et les opérations d'acquisition-amélioration consistant en la transformation de parc privé souvent dégradé en logement social, les propositions sont les suivantes :

- cibler le soutien départemental sur les résidences classées en étiquette E, F ou G ;
- mettre en place une éco-conditionnalité de base pour accéder à l'aide départementale en atteignant au minimum l'étiquette D après travaux. Pour les opérations d'acquisition-amélioration, élargir le droit au financement pour les immeubles classés en étiquette D avant travaux s'ils atteignent au minimum l'étiquette C après travaux ;
- en réhabilitation, augmenter l'aide de base de 1 500 € à 2 000 € par logement pour mieux soutenir les organismes HLM ;
- en acquisition-amélioration, augmenter l'aide de base pour les PLAI et les PLUS ;
- moduler le niveau des primes, entre 200 € et 900 € par logement, selon la performance atteinte et l'envergure de la certification obtenue ;

- élargir l'octroi de primes aux opérations certifiées par les deux autres certificateurs sollicités par les organismes HLM et pris en compte par les services de l'État : Prestaterra et Promotelec. Ces nouvelles primes sont proposées pour les opérations neuves, en acquisition-amélioration et pour les réhabilitations ;
- accorder un niveau de prime plus élevé pour les opérations certifiées par Cerqual en raison du process et d'objectifs plus exigeants.

## **B. Objectif : œuvrer en faveur d'un développement du territoire val-de-marnais équilibré et d'un parc social répondant aux besoins des Val-de-Marnais et aux parcours résidentiels**

Malgré le dynamisme de sa démographie et l'attractivité de son territoire, le département du Val-de-Marne se caractérise également par des disparités infra-territoriales prégnantes, avec des quartiers présentant un cumul de handicaps urbains, économiques et sociaux. L'offre en logement social est non-négligeable, mais inégalement répartie sur le territoire. Cinq communes (Champigny-sur-Marne, Créteil, Ivry-sur-Seine, Villejuif et Vitry-sur-Seine) concentrent à elles seules plus du tiers du parc social val-de-marnais.

Afin de lutter contre la ségrégation, de développer la mixité sociale à l'échelle du Département et pour répondre à l'objectif de rééquilibrage territorial, les propositions d'évolution des aides au logement social sont les suivantes :

### **1. Le logement familial**

Il est proposé de mettre en place des mécanismes soutenant davantage la construction de logement locatif social familial dans les communes déficitaires au regard de la loi Solidarité et Renouvellement Urbain. Celles-ci sont principalement situées en proche couronne parisienne, en secteur dense, là où le foncier est rare et son coût élevé.

La réalisation de logement locatif social dans ces communes est plus coûteuse et se réalise la plupart du temps par le biais de vente en état futur d'achèvement (VEFA) auprès de promoteurs immobiliers, et d'acquisition-amélioration d'immeubles du parc privé, transformés en logement locatif social, qui sont des opérations dont le prix de revient est très élevé en raison de contraintes architecturales (exemple : périmètres classés, immeubles de caractère), et/ou de contraintes techniques fortes (exemple : matériaux de façade de l'immeuble peu efficaces thermiquement...).

Il est proposé pour les constructions neuves de :

- financer les logements au même niveau d'aide quel que soit le mode de production, VEFA ou maîtrise d'ouvrage directe, la VEFA représentant 86 % des opérations neuves agréées en 2022 (dans le règlement actuel, les logements produits en VEFA sont moins financés) et 88% dans les communes déficitaires ;
- dans les communes dotées d'un taux de logements sociaux inférieur à 25 % :
  - majorer l'aide de base pour les PLAI à 13 200 € par logement,
  - majorer l'aide de base pour les logements PLUS à 6 000 € par logement,
  - subventionner les PLS à hauteur de 1 000 € par logement ;
- les communes dotées d'un taux de logements sociaux compris entre 25 % et 40 % :
  - fixer l'aide de base pour les PLAI à 12 000 € par logement,
  - fixer l'aide de base pour les PLUS à 5 400 € par logement,
  - subventionner les PLS à hauteur de 3 000 € par logement.

(voir tableau détaillé en annexe sur l'évolution des aides au logement social)

Les opérations en acquisition-amélioration :

- dans les communes dotées d'un taux de logements sociaux inférieur à 25 % :
  - majorer l'aide de base pour les PLAI de 12 000 € à 14 000 € par logement,
  - majorer l'aide de base pour les PLUS de 5 400 € à 6 500 € par logement,
  - subventionner les PLS à hauteur de 2 000 € par logement ;

- dans les communes dotées d'un taux de logements sociaux compris entre 25 % et 40 % :
  - majorer l'aide de base pour les PLAI de 12 000 € à 13 000 € par logement,
  - majorer l'aide de base pour les PLUS de 5 400 € à 6 000 € par logement,
  - subventionner les PLS à hauteur de 3 000 € par logement.

## **2. Le logement étudiant**

Le Val-de-Marne accueille plus de 60 550 étudiants dans des établissements d'enseignement supérieur mais la problématique du logement étudiant est prégnante. Au niveau régional, plus de six étudiants sur dix vivent chez leurs parents. Les besoins en logements sont tels, notamment pour les plus modestes, que le centre régional des œuvres universitaires et scolaires (CROUS) de l'académie de Créteil prévoit de doubler son parc dans les 10 à 15 années à venir, situation unique au plan national.

Ces chiffres indiquent un fort besoin en logements pour étudiants, dans le Département, alors que de bonnes conditions de logement et une maîtrise du budget sont des facteurs de réussite pour les jeunes engagés dans des études supérieures.

Afin d'adapter et d'élargir le soutien actuel du Département à l'ensemble des résidences universitaires, aujourd'hui exclusivement réservé aux logements étudiants financés en PLAI, il est proposé de subventionner également les logements étudiants PLUS et PLS qui sont les financements privilégiés par l'Etat pour agréer les résidences universitaires :

- subventionner les PLAI à hauteur de 3 500 € par logement,
- subventionner les PLUS à hauteur de 1 750 € par logement,
- subventionner les PLS à hauteur de 1 000 € par logement.

## **3. Répondre aux besoins des personnes âgées et des personnes handicapées**

L'accessibilité des résidences participe à l'autonomie des personnes âgées et des personnes handicapées.

Le Val-de-Marne est le département de la petite couronne ayant connu la plus forte progression des 60 ans et plus, depuis 10 ans : 268 000 personnes sont dans cette tranche d'âge. D'ici 2050, cette population va s'accroître de moitié. Le handicap concerne en moyenne 7,5 % des Val-de-Marnais.

Aussi, il est proposé de :

- participer au financement de la création d'ascenseurs à hauteur de 5 % du coût global de l'équipement avec une aide plafonnée à 12 500 €, pour les résidences déjà classées en étiquette D au minimum ;
- participer au financement de la création d'une rampe d'accès au hall d'entrée de la résidence dans le cadre d'un projet de résidentialisation. La subvention départementale pour une résidentialisation sera égale à 5 % du montant des travaux subventionnés si un plancher de travaux d'un montant de 200 000 € est atteint et dans la limite d'un plafond de travaux d'un montant de 4 000 000 € (soit une subvention de 10 000 € à 200 000 € maximale).

## **Le développement de produits spécifiques tels que les résidences autonomie ou l'habitat inclusif sont des réponses adaptées aux besoins de ces publics.**

Ainsi, il est proposé de subventionner les résidences autonomie selon les modalités suivantes :

- subventionner les PLAI à hauteur de 3 500 € par logement,
- subventionner les PLUS à hauteur de 1 750 € par logement,
- subventionner les PLS à hauteur de 1 000 € par logement.

L'habitat inclusif est financé en logement social classique ou en résidence sociale selon le projet.

#### **4. Répondre aux besoins des personnes en difficultés sociales, des jeunes ou des personnes en mobilité professionnelle**

Les résidences sociales, selon le projet social de l'établissement, peuvent répondre à de nombreux besoins et accueillir les publics suivants : travailleurs migrants dont le foyer historique a été démoli dans le cadre du plan national de traitement des foyers de travailleurs migrants, jeunes de moins de 30 ans dans les foyers de jeunes travailleurs et les résidences sociales jeunes actifs, personnes en difficultés sociales et financières dans les résidences sociales classiques et les pensions de famille.

Ainsi, il est proposé de subventionner les résidences sociales selon les modalités suivantes :

- subventionner les PLAI à hauteur de 3 500 € par logement,
- subventionner les PLUS à hauteur de 1 750 € par logement,
- subventionner les PLS à hauteur de 1 000 € par logement.

#### **C. Contribuer à l'amélioration du cadre de vie et à l'attractivité du territoire**

##### **Plan 50 000 arbres et résidentialisation environnementale**

À l'heure du réchauffement climatique, une végétalisation plus dense des résidences de logement social est recherchée en engageant les organismes HLM dans le plan 50 000 arbres, d'une part, mais aussi en renforçant l'exigence départementale dans la qualité des projets de résidentialisation. La recherche du confort d'été et de son amélioration dans les logements et les résidences est également une façon de lutter contre la précarité énergétique.

Ainsi, il est proposé :

- de faire bénéficier tout bailleur de l'aide de 150 € par arbre planté, au titre du Plan 50 000 arbres, sous réserve du respect de toutes les obligations qui incombent au bénéficiaire de cette aide ;
- dans les projets de résidentialisation, d'accorder une aide uniquement aux bailleurs qui contribuent à l'atténuation des effets du réchauffement climatique en luttant contre les îlots de chaleur, à la mise en place d'une gestion vertueuse des eaux pluviales à la parcelle, à la promotion d'un cadre de vie de qualité et sécuritaire avec une subvention départementale de 5% du montant hors taxe des travaux subventionnés avec un plancher de travaux d'un montant hors taxes de 200 000 €, soit une subvention de 10 000 €, et dans la limite d'un plafond de travaux d'un montant hors taxes de 4 000 000 €, soit une subvention maximale de 200 000 €.

#### **D. Faire des organismes HLM des partenaires des politiques publiques du Département**

La politique départementale de l'habitat vise à amplifier le partenariat avec les organismes HLM actifs dans le Val-de-Marne, à l'instar du contrat pluriannuel d'objectif et de moyens signé avec l'OPH départemental, dans une démarche profitable aux deux partenaires, au service des politiques publiques départementales et afin de mieux répondre aux besoins locaux.

Il est proposé de conclure des contrats d'objectifs et de moyens avec les organismes HLM sociaux les plus actifs dans le Val-de-Marne et volontaires dans cette démarche. Au-delà des objectifs classiques de construction et de réhabilitation, il s'agit d'engager ces organismes HLM dans la participation au Plan 50 000 arbres et de développer des actions en synergie.

Les bailleurs qui ne souhaiteraient pas s'engager dans un tel contrat pourront cependant bénéficier des aides départementales au logement social.

#### **IV. Échéancier d'adoption**

Les demandes de subventions pour des opérations neuves bénéficiant d'un permis de construire délivré sous la norme RE2020 sont encore rares (une seule demande en instruction). Afin de ne pas pénaliser les bailleurs sociaux, il est proposé de valider ces propositions d'évolution des aides au logement social selon le calendrier suivant :

- pour les opérations dont le permis de construire a été délivré sous la norme RE2020, le règlement 2023 s'appliquera dès son adoption ;
- pour les opérations dont le permis de construire a été délivré sous la norme RT2012, le règlement adopté le 13 décembre 2021 continuera de s'appliquer.

Pour les réhabilitations et les acquisitions-améliorations, des demandes de subvention pour du patrimoine non conforme aux nouvelles conditions d'éligibilité pourraient encore être déposées. Une application immédiate du règlement 2023, dès son adoption, serait inéquitable par rapport aux conditions d'échelonnement octroyées aux opérations neuves pour lesquelles il est proposé une mise en application progressive du nouveau règlement. Le risque serait d'être contre-productif par rapport à l'objectif de lutte contre la précarité énergétique, de soutien aux organismes HLM pour l'amélioration de leur patrimoine et de développement du logement social par la transformation de parc privé dégradé dans des opérations bien insérées en centre-ville.

C'est pourquoi il est proposé, pour les opérations non conformes, une tolérance en appliquant le règlement adopté le 13 décembre 2021 pour toutes demandes déposées avant le 31 décembre 2023.

Pour les opérations conformes, y compris pour les demandes de subvention déjà reçues, le règlement 2023 pourra s'appliquer, dès son adoption, afin de faire bénéficier les bailleurs de la nouvelle subvention de base dont le montant est réévalué.

Le volet du parc privé de la politique de l'habitat sera présenté ultérieurement, les propositions d'évolution étant liées au diagnostic et aux orientations du plan départemental d'accès au logement et à l'hébergement des personnes défavorisées en cours d'élaboration.

Je vous prie de bien vouloir délibérer.

Le Président du Conseil départemental,

Rapport présenté par :  
M. DUVAUDIER  
Vice président du Conseil départemental

