

L'Appel

de l'abbé Pierre
1954 - 2024

70 ans



FONDATION
Abbé Pierre

Les cahiers du logement

Les communes face à la loi SRU entre contraintes réelles et manque de volonté politique

AVRIL 2024



“ Mes amis, je suis triste parce que, dans mon pays, on a triché. Il y avait une loi qui avait la qualité assez rare de s’occuper des petits, des plus faibles, et qui imposait de construire un certain pourcentage de logements accessibles dans les municipalités. [...] La France a oublié que les petits ont besoin d’être aidés, que les petits ont le droit d’avoir une place. Comment en est-on arrivé à privilégier ceux qui ont le moins besoin de privilèges ? ”

L’Abbé Pierre devant l’Assemblée Nationale le 26 janvier 2006,
alors que la loi SRU est remise en cause par les parlementaires.

Remerciements

Nous remercions toutes les personnes qui ont accepté de nous accorder du temps et à qui nous devons la richesse de cette enquête : les chercheurs, les élus, les agents de services municipaux ou intercommunaux, les agents préfectoraux, les acteurs opérationnels et associatifs locaux, les membres de la commission nationale de la loi SRU. Nous remercions tout particulièrement Thomas Kirszbaum, Clément Petitimbert, Thierry Repentin, Jean-Paul Jambon, Francis Vernède et Jean-Pierre Voisin, ainsi que l'ensemble des équipes bénévoles et salariées de la Fondation Abbé Pierre.

Valentin Bardez, Chaïneze Bsikri, Chloé Hazera, Louis Lucas, Mila Praderie et Meïra Vincent, étudiantes et étudiants du master 2 Urbanisme et Aménagement de l'Université Paris 1 Panthéon-Sorbonne, sous la direction de Sylvie Fol (Paris I) et de Pauline Portefaix et Manuel Domergue (Fondation Abbé Pierre).

Sommaire

INTRODUCTION	07
---------------------	-----------

PARTIE I. ENTRE VRAIES CONTRAINTES ET FAUSSES EXCUSES : DES TERRITOIRES PLUS OU MOINS PROPICES À LA CONSTRUCTION DE LOGEMENTS SOCIAUX

50

A. DES CONTEXTES TERRITORIAUX INÉGAUX

15

1. Des contextes sociodémographiques contrastés caractérisés par de profondes inégalités intra et intercommunales	15
---	----

2. Des potentiels de construction de logements inégaux selon les contextes urbains	20
--	----

3. Le poids des jeux d'acteurs et du contexte politique	27
---	----

4. Les mobilisations de la société civile : "maire SRU, pas réélu"	31
--	----

B. DES CONTEXTES TENDUS DE PRODUCTION DE LOGEMENTS, TOILE DE FOND D'UN RAPPORT DE FORCE ENTRE ACTEURS DU LOGEMENT

50

1. Des marchés immobiliers sous tension	33
---	----

2. Structuration et poids des acteurs opérationnels du logement social	37
--	----

3. Produire du logement social en contexte tendu : quand un abîme sépare l'offre et la demande	42
--	----

**PARTIE II. PRODUIRE DES LOGEMENTS SOCIAUX :
OUTILS CONCRETS ET EFFETS D'ANNONCE** **50****A. DES OUTILS OPÉRATIONNELS INÉGALEMENT MOBILISÉS** **50**1. Des outils réglementaires omniprésents mais des ambitions différentes 502. Politiques d'acquisition et de maîtrise foncière :
"La question foncière ne s'improvise pas, elle s'anticipe" 603. Subventionner le logement social ou payer l'amende ? 664. Un encadrement ponctuel des prix de la vente en VEFA 76**B. LE RÔLE DES SERVICES DE L'ÉTAT DANS L'APPLICATION DE LA LOI SRU :
AMBIGUÏTÉS ET LIMITES** **50**1. Les dispositifs d'accompagnement proposés par les préfectures 792. La décision de mise en carence, reflet d'une logique d'arrangement entre
le préfet et le maire 803. Les conséquences de la mise en carence : des sanctions difficiles
à mettre en œuvre 824. Le CMS, à la fois outil de coopération et d'assouplissement de la loi SRU 84

PARTIE III. LES ÉLUS FACE À LA LOI SRU, POSTURES ET IMPOSTURES POLITIQUES **89**

**A. CONSTRUIRE OU NE PAS CONSTRUIRE :
QUAND LES DISCOURS SE CONFRONTENT AUX FAITS** **89**

1. Des communes résolument engagées dans le rattrapage de leur retard **89**

2. Des communes aux discours ambigus et des objectifs seulement partiellement remplis **94**

3. Ces maires hors-la-loi, 50 nuances de mauvaise foi **101**

**B. L'IDÉOLOGIE DERRIÈRE LA RHÉTORIQUE :
PRODUIRE DU LOGEMENT SOCIAL, OUI MAIS POUR QUI ?** **108**

1. La (non)construction de logements sociaux au service de la maîtrise du peuplement communal **108**

2. Garder la main sur les résidents des logements sociaux : des pratiques contraires à l'esprit de la loi SRU **110**

CONCLUSION **114**

RECOMMANDATIONS DE LA FONDATION ABBÉ PIERRE **114**

BIBLIOGRAPHIE **116**

INTRODUCTION

En 2023, 2,6 millions de personnes étaient en attente d'un logement social, soit une hausse de 7,5 % et de 200 000 personnes par rapport à 2022, ce qui témoigne d'un besoin accru de logements pour les populations les plus modestes. Et pourtant, la production de logements sociaux est en baisse. Pour la quatrième année consécutive, 2023 a vu le nombre de logements sociaux produits rester sous la barre des 100 000. Les bailleurs sociaux, qui ont subi les effets de la réduction des aides de l'Etat et de la hausse globale des coûts de construction, sont bien loin de la production annuelle de 198 000 logements sociaux recommandée par l'Union sociale pour l'habitat pour répondre aux besoins. Si la situation s'est aggravée ces dernières années, cette crise n'en reste pas moins structurelle et le déséquilibre entre le besoin et la production de logements - notamment sociaux - s'observe depuis de nombreuses décennies.

Pour contraindre les collectivités locales à produire les logements sociaux manquants, la loi relative à la Solidarité et au renouvellement urbain (SRU), promulguée en 2000¹, a imposé aux communes un quota minimum de 20 % de logements sociaux parmi leur parc de résidences principales. À l'heure d'un désamour grandissant pour les "cités HLM" de l'après-guerre, cette loi permet de répondre à un double enjeu : **répondre à la pénurie de logements sociaux, tout en améliorant la répartition de l'offre sociale entre les communes pour contrer le phénomène de ségrégation socio-spatiale.**

L'efficacité de la loi SRU n'est pourtant plus remise en question, c'est pourquoi elle a depuis été rehaussée à 25 % de logements sociaux puis prolongée au-delà de sa date butoir de 2025 en raison du retard pris par des centaines de communes dans son application. En effet, les résultats du bilan triennal 2020-2022 sont particulièrement mauvais puisque, sur 1031 communes soumises à la loi, 659 n'ont pas atteint leurs objectifs, soit 64 % des communes, alors qu'elles n'étaient que 47 % dans ce cas trois ans plus tôt. Si le dernier palmarès de la Fondation Abbé Pierre impute ces piètres résultats notamment à "la mauvaise volonté de plusieurs centaines de maires à travers la France" (Fondation Abbé Pierre, 2023), un certain nombre d'élus frondeurs n'hésitent pas à dénoncer la rigidité d'une loi qu'ils considèrent

inadaptée et aveugle aux contraintes locales auxquelles ils font face au quotidien. La question qui se pose alors est celle des **difficultés - réelles ou supposées - rencontrées par les élus dans l'application de la loi, mais aussi de la responsabilité politique des communes retardataires.**

LA LOI SRU : ORIGINE ET FONCTIONNEMENT

Alors que le début des années 2000 est marqué par une crise du logement considérée comme "la plus grave que le pays ait connue depuis celle des années 1950" (Subra, 2006), la loi SRU cherche à rééquilibrer l'offre sociale en ciblant les communes qui ne disposent pas d'un nombre suffisant de logements sociaux par rapport aux besoins. Elle permet ainsi de renforcer la mixité sociale en limitant l'entre-soi résidentiel des catégories sociales les plus aisées. Fabien Desage (2016) souligne le caractère inédit de cette loi dans le contexte législatif français, où pour la première fois "la relation est aussi clairement posée entre ségrégation socio-spatiale dans les quartiers défavorisés et fermeture des espaces résidentiels favorisés".

L'article 55 de la loi SRU concerne les communes, de plus de 3 500 habitants, situées dans une agglomération ou un établissement public de coopération intercommunale (EPCI) de plus de 50 000 habitants, comprenant au moins une commune de plus de 15 000 habitants. Elle fixe pour objectif aux communes un quota de 20 % ou 25 % de logements sociaux² parmi leur parc de résidences principales. À l'origine, la loi donnait l'année 2025 comme date butoir pour l'atteinte du quota de logements sociaux. Néanmoins, afin de permettre le prolongement de la loi pour les communes toujours déficitaires, la date butoir a été supprimée par la loi 3DS en 2022. Afin de permettre l'atteinte de ce quota, des objectifs triennaux de production de logements sociaux sont calculés pour chaque commune, dont le préfet doit

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

2. Les logements comptés sont : les logements sociaux, les logements sociaux vendus à leur occupant (pendant une durée maximale de 10 ans), les logements en accession via les dispositifs de Prêt Social Location Accession (PSLA) (pendant la phase locative, et pendant une durée de 5 ans à compter de la levée d'option), et de Bail Réel Solidaire (BRS). Ces deux dernières catégories ont été ajoutées par la loi ELAN du 23 novembre 2018.

contrôler la réalisation tous les trois ans. Ces objectifs sont à la fois :

→ **quantitatifs** : produire un nombre minimum de logements sociaux, calculé à partir du nombre total de logements sociaux manquants par rapport au taux de 25 % ;

→ et **qualitatifs** : produire au moins 30 % de logements très sociaux « PLAI » et un maximum de 30 % (ou 20 % selon les cas) de logements peu sociaux « PLS »³. Ce dernier objectif a été rajouté par la loi Duflot de 2013.

Toutes les communes déficitaires sont, par ailleurs, soumises à un prélèvement annuel opéré sur leur ressources, proportionnel à leur potentiel fiscal et à leur déficit de logements sociaux par rapport à l'objectif légal.

Lorsque le préfet estime que la commune n'a pas suffisamment respecté ses objectifs triennaux, il doit la sanctionner par un arrêté de mise en carence. La mise en carence est accompagnée d'une sanction financière majorée, pouvant aller jusqu'au quintuplement de la pénalité initiale, mais aussi d'un certain nombre de mesures coercitives visant à forcer la commune à produire les logements sociaux manquants. Ces mesures peuvent aller jusqu'au retrait de la compétence de délivrance des autorisations d'urbanisme.

LA LOI SRU : QUEL RÔLE POUR QUEL ACTEUR ?

Les **communes** sont les acteurs principaux de la loi SRU. Elles constituent, en effet, l'échelle d'analyse et d'atteinte des résultats attendus. Ces résultats étant associés à des situations urbaines, sociales et économiques différentes, la propension des communes à respecter les objectifs de la loi est en réalité très inégale sur le territoire français (Fauconnier, 2019). Au-delà des différences territoriales, c'est l'hétérogénéité des contextes politiques locaux qui explique la volonté variable des élus à appliquer la loi SRU (Biker, 2007). Les communes disposent, en effet, d'une pluralité d'outils pour mettre en application les objectifs SRU :

→ Les **outils réglementaires** (PLU et PLH) permettent de programmer les opérations nécessaires et d'imposer des pourcentages de logements sociaux pour toutes les constructions ;

→ Les **outils fonciers** permettent de négocier, d'acquérir, de maîtriser et de porter le foncier nécessaire à la construction de logements sociaux en lien avec les opérateurs du territoire ;

→ Les **outils financiers** permettent de subventionner les opérations et de garantir les emprunts des bailleurs sociaux ;

→ Les **outils d'encadrement** permettent de réguler les dynamiques des marchés fonciers et immobiliers et de limiter l'envolée des prix.

Néanmoins, les communes s'inscrivent dans des contextes territoriaux plus larges. Si la loi SRU s'applique à l'échelle communale, c'est aux **intercommunalités (EPCI)** que reviennent les compétences d'habitat et d'urbanisme. C'est pourquoi les outils déployés dépendent aussi fortement de l'implication des intercommunalités. Au-delà de leur statut - communauté d'agglomération, communauté de communes ou métropole - et des moyens humains et techniques qu'elles ont à leur disposition, les communes ont une propension inégale à élaborer leur politique d'habitat en collaboration avec l'intercommunalité.

Le dernier acteur-clef du dispositif SRU est **l'Etat**, à travers le rôle du préfet et de ses services qui sont chargés de l'application de la loi à l'échelle locale. Ils disposent d'un rôle d'accompagnement, de soutien et de contrôle, théoriquement homogène sur l'ensemble du territoire national. En réalité, la diversité des contextes géopolitiques locaux et des jeux d'acteurs entre les représentants de l'État et les élus aboutit à une application très inégale de la loi SRU sur l'ensemble du territoire (Fauconnier, 2019).

3. Les catégories de logements sociaux sont liées au prêt accordé au bailleur social pour leur production et se distinguent par les plafonds de ressources appliqués aux ménages et les modalités de financement. On distingue le logement « très social » ou Prêt Locatif Aidé d'Intégration (PLAI), le logement « moyen social » ou Prêt Locatif à Usage Social (PLUS) et le logement « peu social » ou Prêt Locatif Social (PLS).

LA LOI SRU : UN BILAN QUANTITATIF EN DEMI-TEINTE

Depuis les années 2000, la loi SRU a permis d'accroître le nombre de logements sociaux sur le territoire national, en contenant la baisse des mises en service observée dans les années 1990, avant de permettre une véritable reprise de la construction dans les années 2007-2008 (Levasseur, 2016).

En comparant la production de logements sociaux dans les communes soumises et non soumises à la loi, des travaux de recherche ont prouvé que la loi joue un rôle important dans la création de logements sociaux, qui aurait autrement été très faible, particulièrement dans les communes les plus en retard (Gobillon et, Vignolles, 2016). La déclaration de carence, par sa dimension coercitive, est également particulièrement efficace pour accroître la production de logements sociaux (Fauconnier, 2020).

Cependant, si on ne peut pas nier que la loi a entraîné la création de logements sociaux dans des communes déficitaires⁴, son impact propre ne doit pas être surestimé. D'une part, les dynamiques de rattrapage les plus importantes sont souvent limitées aux communes les plus en retard sur les objectifs - avec moins de 5 % de logements sociaux - qui craignent un prélèvement plus élevé (Gobillon et Vignolles, 2016). D'autre part, la production reste essentiellement concentrée dans les communes qui ne sont pas concernées par la loi SRU (Chapelon & Schmit, 2011 ; Ramond & Chapelle, 2019). Plus généralement, si la production de logements sociaux est globalement en hausse dans les communes soumises à la loi SRU, les taux de logements sociaux ne suivent pas et l'objectif des 25 % ne se rapproche que très lentement dans certaines communes. Entre 2002 et 2016, le taux SRU⁵ moyen des communes déficitaires a seulement progressé de 9 à 14 % (Fauconnier, 2020). Selon les mêmes travaux, à ce rythme, les communes SRU⁶ atteindront en moyenne un taux de 19 % en 2030, encore loin des 25 %. Sur les 695 communes déficitaires en 2002, seules 4 % - soit 27 communes - ont pu sortir du dispositif. Ces dernières étaient pour la plupart proches du taux cible. La faible progression du taux SRU dans les communes déficitaires s'explique par un recours croissant à des programmes mixtes privé-social en VEFA⁷, qui aboutit à une hausse quantitative

du nombre de logements sociaux mais à une très faible progression de leur part globale, puisqu'elle s'accompagne également d'une croissance du nombre de résidences principales. Le recours à la VEFA permet aux communes de respecter partiellement leurs objectifs quantitatifs et ainsi d'échapper à la carence, sans modifier profondément l'équilibre social de la commune (Levasseur, 2016).

CONSTRUIRE POUR MIEUX CONTRÔLER : LA MISE EN PLACE DE LA "PRÉFÉRENCE COMMUNALE"

Bien que la loi SRU ait incontestablement permis de soutenir voire d'amplifier la production globale de logements sociaux dans les communes déficitaires, son application ne remplit que partiellement son objectif initial de mixité sociale et résidentielle. Sa large acceptation cache une tendance, de la part des communes, à adopter des stratégies de contournement, autrement dit à s'accommoder de "la lettre plutôt que de l'esprit" de la loi (Fauconnier, 2019).

Au lendemain de la crise financière de 2008, l'adhésion croissante à l'article 55 se traduit par une augmentation de la production de logements sociaux et une baisse des oppositions les plus vives, découlant de la forte stigmatisation des maires retardataires. Les municipalités comprennent l'importance de se doter de logements abordables pour loger leurs habitants (Jaillet, 2011 ; Charmes, 2011), ces logements étant d'autant plus acceptés qu'ils répondent à une demande issue de la commune. La "préférence communale" correspond à une volonté - plus ou moins explicite - des élus de conditionner l'accès au parc social à un critère de résidence

4. Sénat, rapport d'information n°439 (2020-2021), La mise en œuvre de l'article 55 de la loi SRU, déposé le 10 mars 2021.

5. Le taux SRU désigne la part de logements sociaux dans le parc de résidences principales des communes.

6. Les communes SRU désignent les communes soumises à la loi SRU.

7. Vente en l'État Futur d'Achèvement (VEFA) : contrairement à la vente à terme, la VEFA est le contrat par lequel le vendeur transfère immédiatement à l'acquéreur ses droits sur le sol, ainsi que la propriété des constructions existantes. Depuis la crise immobilière de 2008, les bailleurs sociaux achètent de plus en plus de logements dans des programmes construits par des promoteurs privés pour en faire des logements sociaux au détriment de la maîtrise d'ouvrage directe.

voire d'ancienneté dans leur commune. L'atteinte des objectifs SRU par les municipalités ne se fait alors qu'au prix de l'entretien de discriminations dans l'accès au logement (Desage, 2012, 2016, 2017).

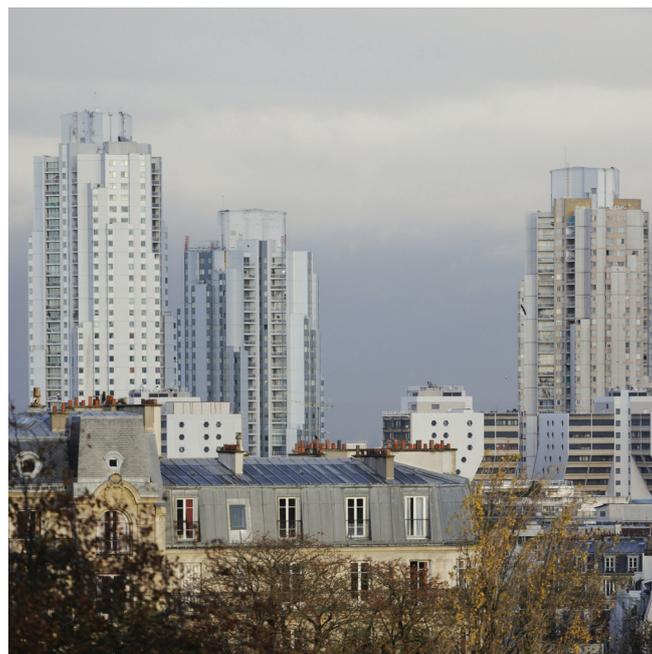
DES MAIRES IRRÉDUCTIBLES QUI RÉSISTENT ENCORE ET TOUJOURS À LA LOI SRU : UNE QUESTION DE VOLONTÉ PLUTÔT QUE DE CONTRAINTES DE CONSTRUCTIBILITÉ ?

Bien que les élus profondément opposés à l'application de l'article 55 soient de moins en moins nombreux (Desage, 2012), les résultats insuffisants d'un certain nombre de communes posent question : les palmarès successifs de la Fondation Abbé Pierre dressent ainsi le portrait de communes systématiquement carencées, qui "bafouent ouvertement la loi" depuis deux décennies et qui se caractérisent par leur multirécidivisme assumé (Fondation Abbé Pierre, 2023). Les communes carencées, particulièrement retardataires, sont le plus souvent des communes aisées de petite taille, principalement situées en région PACA (40 %), avec un taux de réalisation de l'objectif quantitatif très faible (moyenne de 36 %), un taux élevé de propriétaires occupants et un taux élevé de résidences secondaires. Deux municipalités carencées sur trois sont situées à droite de l'échiquier politique (Levasseur, 2016). L'analyse statistique multivariée des communes SRU proposée par Thomas Kirszbaum et André Goetz permet d'affiner ces données, en faisant ressortir trois facteurs décisifs du non-respect de la loi : l'importance de la population âgée, la stratégie politique des maires et la sévérité des préfets. Ils observent également une forte corrélation entre le rejet du logement social et le manque d'ouverture à l'altérité des territoires, mesurée approximativement par l'importance de l'immigration dans la population communale (Kirszbaum & Goetz, 2021).

Au cours des derniers bilans triennaux, les argumentaires des maires récalcitrants, auparavant centrés sur le rejet des populations défavorisées à qui le logement social bénéficie, semblent se réorienter vers les questions de protection de l'environnement. Au lieu d'une opposition frontale à la loi, ce sont donc les contraintes de constructibilité, à la fois physiques, foncières et immobilières, qui sont invoquées pour justifier les faibles

performances. Les arguments, avancés par les élus mais aussi souvent par les habitants, concernent de plus en plus la préservation du cadre de vie, le risque de densification accrue, la perte de tranquillité et la hausse de l'insécurité. Le refus du logement social traduit ainsi toujours une volonté de préserver un entre-soi résidentiel (Charmes, 2011 ; Pinçon-Charlot, 2013 ; Paugam, 2017).

Toutefois, Thomas Kirszbaum et André Goetz montrent que des communes confrontées aux mêmes contraintes de constructibilité respectent de manière très inégale les obligations liées à l'article 55, signe que le poids des contraintes objectives est à relativiser. Des performances médiocres sont le reflet de "communes politiquement conservatrices, dont les piètres résultats [...] pourraient refléter le souci de protéger une identité considérée comme menacée par le logement social". Au terme de leur étude, ils concluent que c'est "la volonté politique [qui] semble donc faire la différence", dans des communes où les maires n'hésitent pas agiter l'épouvantail rhétorique des "cités HLM" pour justifier des politiques du logement ségrégationnistes et exclusivistes (Kirszbaum & Goetz, 2021).





QUESTIONNEMENTS

Le but de cette étude est ainsi de rendre compte et d'évaluer les contraintes qui s'exercent sur les territoires communaux, au regard de leur dynamique de production de logements sociaux. Comment expliquer les performances inégales des communes concernant le respect des objectifs SRU ? Les difficultés auxquelles les élus des communes déficitaires font face sont-elles objectives ou de simples prétextes ? Quels outils opérationnels peuvent y répondre ? Jusqu'à quel point les difficultés rencontrées par les communes face à l'application de la loi SRU sont-elles surmontables quand elles s'en donnent les moyens ?

Comment distinguer les communes confrontées à de réelles difficultés dans l'application de la loi SRU de celles dont les élus font preuve d'un manque de volonté politique pour construire des logements sociaux ?

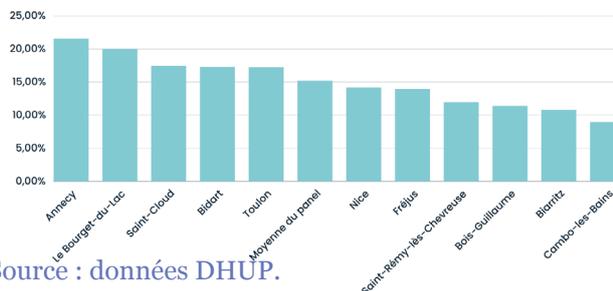
Il s'agit ainsi de comprendre dans quelle mesure la volonté politique est déterminante dans le respect de l'article 55 de la loi SRU et d'appréhender la part des facteurs géographiques, économiques, sociaux, politiques et idéologiques qui contribuent à l'adhésion ou à la résistance des communes face à l'application de la loi.

MÉTHODOLOGIE

Afin d'obtenir un panel représentatif des situations des 1 031 communes soumises à la loi SRU, une typologie a été constituée en croisant trois données :

- ➔ le taux de logements sociaux des communes au premier janvier 2021, dont la médiane pour l'ensemble des communes déficitaires est à 14 % ;
- ➔ le taux d'atteinte des objectifs quantitatifs sur la période triennale 2020-2022, dont la médiane pour l'ensemble des communes déficitaires est à 63 % ;
- ➔ et le nombre d'habitants des communes, en distinguant les communes de moins de 10 000 habitants, celles entre 10 000 et 50 000 habitants et celles de plus de 50 000 habitants.

Figure B : Taux SRU des 12 communes de l'échantillon au 1er janvier 2022.



Source : données DHUP.

Figure A : Sélection des communes soumises à la loi SRU par typologie.

TAILLE DES COMMUNES	PETITES COMMUNES (< 10 000 HAB)		MOYENNES COMMUNES (10 000 < ... < 50 000 HAB)		GRANDES COMMUNES (> 50 000 HAB)	
	Tx SRU < 14%	Tx SRU > 14%	Tx SRU < 14%	Tx SRU > 14%	Tx SRU < 14%	Tx SRU > 14%
TX D'ATTEINTE < 63%	Saint-Rémy-lès-Chevreuse (78)	Le Bourget-du-Lac (73)	Biarritz (64)	Saint-Cloud (92)	Nice (06)	Toulon (83)
TX D'ATTEINTE > 63%	Combo-les-Bains (64)	Bidart (64)	Bois-Guillaume (76)	Carpentras (84)	Fréjus (83)	Annecy (74)

Source : données CNSRU.

Dans un second temps, d'autres critères qualitatifs ont été pris en compte afin de garantir la diversité des communes choisies : la localisation géographique, le contexte socio-économique et urbain, les contraintes naturelles et patrimoniales de constructibilité, la couleur politique de la municipalité, le taux d'atteinte des objectifs qualitatifs, la mise en carence ou non de la commune, les sanctions appliquées, la signature d'un CMS, etc. Cela a conduit à la sélection de douze communes.

Figure D : Répartition géographique des 12 communes sélectionnées.

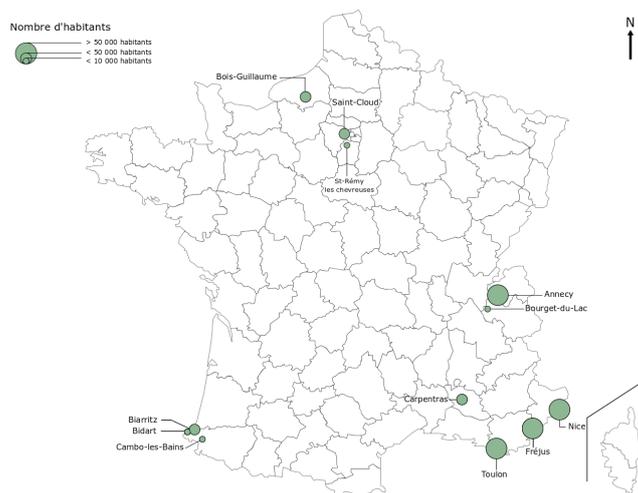


Figure C : Tableau des 12 communes sélectionnées.

BILAN TRIENNAL 2020-2022								
COMMUNE	EPCI	HABITANTS	TAUX SRU 2022	OBJECTIF QUANTITATIF	TAUX D'ATTEINTE DE L'OBJECTIF QUANTITATIF	RESPECT DE L'OBJECTIF QUALITATIF	MISE EN CARENCE	COULEUR POLITIQUE
NICE (06)	MÉTROPOLE NICE CÔTE D'AZUR	342 522	14%	11 034	13%	NON	OUI	LR
TOULON (83)	MÉTROPOLE TOULON PROVENCE MÉDITERRANÉE	179 660	17%	3 249	19 %	NON	OUI	LR
ANNECY (74)	GRAND ANNECY	125 694	22 %	1 397	81 %	OUI	NON	EELV
FRÉJUS (83)	ESTEREL CÔTE D'AZUR AGGLOMÉRATION	52 897	14 %	1 381	65 %	OUI	NON	RN
CARPENTAS (84)	CA VENTOUX COMTAT VENAISSIN	29 870	22 %	300	123 %	OUI	NON	DVG
SAINT-CLOUD (92)	GRAND PARIS SEINE OUEST	29 362	17 %	495	37 %	OUI	OUI	LR
BIARRITZ (84)	CA DU PAYS BASQUE	24 457	11 %	1 071	5 %	OUI	OUI	LR
BOIS GUILLAUME (76)	MÉTROPOLE DE ROUEN	14 380	11 %	274	128 %	OUI	NON	LR
SAINT-RÉMY-LÈS-CHEVREUSES (78)	CC DE LA HAUTE VALLÉE DE CHEVREUSE	7 750	12 %	52	-410 %	OUI	OUI	LR
BIDART (64)	CA DU PAYS BASQUE	7 457	17 %	164	91 %	NON	NON	LR
CAMBO-LES-BAINS (64)	CA DU PAYS BASQUE	6 731	9 %	100	161 %	OUI	NON	DVC
LE BOURGET-DU-LAC (73)	CA DU LAC DU BOURGET	4 570	20 %	113	4 %	NON	OUI	LR

MÉTHODE D'ENQUÊTE

DOCUMENTATION

Cette étude a été associée à un travail de documentation sur les mécanismes et dispositifs de la loi SRU et plus généralement de la production de logements sociaux en France. La constitution d'un socle de connaissance s'est appuyée sur plusieurs lectures :

- Constitution d'un corpus d'articles et travaux de recherches.
- Constitution d'un corpus d'articles de presse.
- Veille des productions documentaires des villes et EPCI étudiés, notamment par la consultation de leurs sites officiels ou de comptes-rendus de conseils municipaux.

DIAGNOSTIC TERRITORIAL

Les douze communes sélectionnées ont fait l'objet d'enquêtes de terrain. Avant de mener les entretiens avec les acteurs du monde du logement, un diagnostic sociodémographique et urbain a été effectué pour chaque commune, en utilisant les données de l'INSEE ainsi que les bases de données Sitadel⁸, SNE⁹ et RPLS¹⁰. Les documents réglementaires - PLU et PLH - et les documents institutionnels - CMS et chartes - ont été étudiés afin d'étudier les politiques du logement mises en œuvre. L'ensemble de ces diagnostics ont permis de mieux appréhender les particularités de chaque commune, notamment pour objectiver les contraintes auxquelles elles font face et ainsi garder une distance critique à l'égard du discours des acteurs locaux.

ENTRETIENS

Une fois ces données analysées, les acteurs du secteur du logement présents sur chaque territoire ont été identifiés. Dans la plupart des communes, des entretiens ont ainsi été menés avec les services techniques des communes et des intercommunalités, les élus, les bailleurs sociaux présents sur le territoire, les Établissements Publics Fonciers (EPF), les directions départementales des territoires (DDT) et les associations. Au total, ce sont 76 entretiens qui ont été réalisés avec **92 interlocuteurs**, représentant toute la palette des acteurs opérationnels impliqués dans le respect des objectifs SRU.

- 17 élus dont 3 maires.
- 11 services techniques municipaux.
- 8 services techniques d'EPCI.
- 3 EPF nationaux (EPFN) et 3 EPF locaux (EPFL).
- 7 DDT et 1 préfet de région.
- 12 bailleurs sociaux et 3 associations régionales HLM.
- 7 acteurs associatifs.
- 3 membres de la commission nationale de la loi SRU.

PLAN DU RAPPORT

Dans un premier temps, il s'agit d'étudier les contraintes réelles auxquelles font face les communes du panel pour construire du logement social. L'analyse des contextes démographiques, urbains et politiques de ces communes permet d'objectiver ces contraintes et, le cas échéant, de les relativiser. Cette étude sera complétée par une analyse des dynamiques des marchés immobiliers locaux pour replacer la production de logement social dans les dynamiques de construction de ces territoires. In fine, le but de cette partie est de **faire la part entre les contraintes - réelles ou présumées - que les communes mettent en avant pour expliquer leur non-atteinte des objectifs SRU.**

8. Sitadel Base des permis de construire et autres autorisations d'urbanisme
<https://www.data.gouv.fr/fr/datasets/base-des-permis-de-construire-et-autres-autorisations-durbanisme-sitadel/>

9. SNE Système national d'enregistrement des demandes de logement social
<https://sne.info.application.logement.gouv.fr/description-du-sne>

10. RPLS Répertoire des Logements locatifs des bailleurs Sociaux
<https://www.statistiques.developpement-durable.gouv.fr/repertoire-des-logements-locatifs-des-bailleurs-sociaux-rpls>

Ensuite, les outils mis en place par les communes pour faire face à ces contraintes et faciliter la production de logement social seront analysés. Ces outils peuvent être réglementaires, fonciers et financiers. Ils sont fortement dépendants du contexte territorial dans lequel chaque commune s'inscrit et des acteurs présents sur chaque territoire : EPCI, Établissements publics fonciers, départements, préfetures, opérateurs au sens large. **La propension de chaque commune à s'emparer des outils à sa disposition et à tisser des partenariats forts avec d'autres acteurs opérationnels est très inégale et dépend avant tout de choix politiques.**

Finalement, il s'agira de confronter les discours des communes déficitaires à leurs résultats de production dans une approche comparative. Cette analyse permettra de mieux comprendre à quelles fins sont utilisées - ou non - les contraintes de constructibilité comme justification du non-respect de la loi SRU. **La confrontation des discours aux faits permet de faire la part entre les réelles difficultés et les discours de justification politique.** Alors que certaines - rares - communes se distinguent par des dynamiques de rattrapage largement entamées et difficilement contestables, la majorité des communes ont un discours plus ambigu, ce qui les distingue également de communes qui assument - voire revendiquent - la non-atteinte de leurs objectifs. Au-delà du refus plus ou moins implicite de respecter la loi SRU, les choix politiques reflètent des idéologies de maîtrise du peuplement communal.



PARTIE I

ENTRE VRAIES CONTRAINTES ET FAUSSES EXCUSES : DES TERRITOIRES PLUS OU MOINS PROPICES À LA CONSTRUCTION DE LOGEMENTS SOCIAUX

A. DES CONTEXTES TERRITORIAUX INÉGAUX

L'analyse des contextes sociodémographiques, économiques, politiques, urbains et immobiliers de chacune des communes étudiées, afin d'objectiver les contraintes auxquelles elles doivent faire face pour construire du logement social. Si les difficultés à construire sont en partie liées à des enjeux de rareté et de cherté du foncier, le contexte politique ainsi que les relations entretenues entre les acteurs locaux jouent aussi un rôle fondamental. Comparer les situations des communes étudiées dans leur diversité permet de relativiser les contraintes auxquelles certaines prétendent faire face, ou au contraire de prouver la réalité de ces contraintes.

1. DES CONTEXTES SOCIODÉMOGRAPHIQUES CONTRASTÉS CARACTÉRISÉS PAR DE PROFONDES INÉGALITÉS INTRA ET INTERCOMMUNALES

L'étude du contexte social et démographique des douze communes passe par l'analyse de leurs trajectoires démographiques respectives depuis 1999, peu avant la promulgation de la loi SRU (2001). Les indicateurs sociaux et économiques de leurs populations respectives (taux de pauvreté, revenu médian) ainsi que les inégalités internes au territoire communal (rapport interdécile) seront également explicités.

a. Des territoires inégalement attractifs

Les douze communes présentent des croissances démographiques très hétérogènes entre 1999 et 2020.

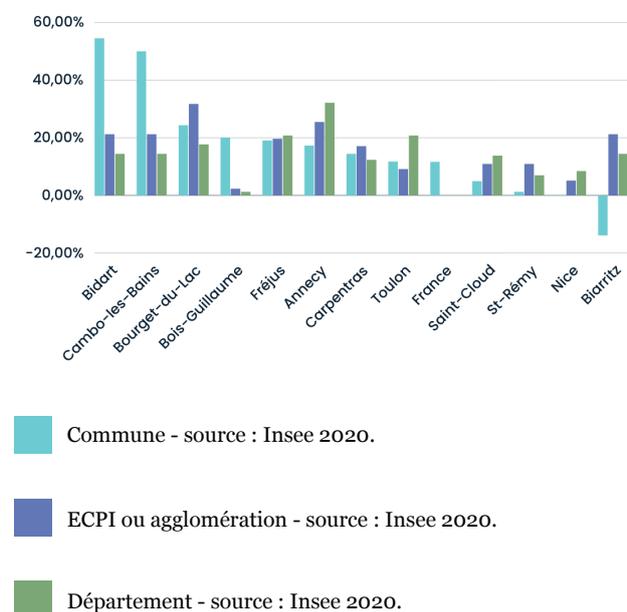
Premièrement, certaines de ces communes présentent un fort accroissement démographique, plus élevé qu'observé à l'échelon national (12 % en France). Parmi elles, **certaines communes profitent de l'attractivité générale du territoire** dans lequel

elles s'insèrent, notamment portée par des soldes migratoires excédentaires. C'est le cas de Bidart et Cambo-les-Bains au sein de la communauté du Pays Basque, Annecy et l'agglomération du Grand Annecy, Bourget-du-Lac et la communauté d'agglomération des Grands Lacs, Fréjus au sein de Esterel Côte d'Azur agglomération et enfin Bois-Guillaume avec la métropole de Rouen.

Certaines communes présentent **un accroissement démographique relativement similaire aux dynamiques nationales** observées depuis 1999. C'est le cas de Toulon et Carpentras. La première à une croissance plus forte que son agglomération alors que la seconde voit sa population croître moins rapidement que son intercommunalité.

Trois de ces communes voient leur population stagner depuis 1999. C'est le cas de Nice, Saint-Cloud, Saint-Rémy-lès-Chevreuse. La stagnation de la population de la préfecture des Alpes-maritimes s'ancre dans une dynamique plus générale de ralentissement démographique de son territoire. A contrario, la faible croissance démographique des deux communes franciliennes se distingue de leur contexte régional et départemental. Enfin, la commune de **Biarritz est la seule commune dont la population a diminué depuis 1999**, liée à des soldes migratoires négatifs (- 2,5 % par an). Ce déclin démographique est d'autant plus important qu'il s'inscrit dans le contexte de l'agglomération du Pays Basque dont la population a crû de 21 % sur la même période.

Figure I.1 : La croissance démographique des communes (1999 - 2020)



b. Structure et profil social des populations

On étudie ici la structure sociodémographique de la population des douze communes en termes d'âge, de profession et de niveau de diplôme en 2020.

La plupart des communes sont marquées par une **surreprésentation des personnes âgées** et une sous-représentation des moins de 29 ans au sein de leur population par rapport aux taux nationaux. Parmi elles, certaines se démarquent par un vieillissement plus prononcé que leur territoire (métropole ou département). C'est le cas de Biarritz, Cambo-les-Bains, Bois-Guillaume et Saint-Rémy-lès-Chevreuse. A contrario, les communes de la région PACA s'ancrent dans un contexte de vieillissement général de leur territoire. C'est le cas de Fréjus et Toulon, Nice et Carpentras. Ces quatre communes présentent également des taux de moins de 29 ans tous inférieurs à la moyenne nationale qui est de 35 % en 2020.

Certaines communes suivent quant à elles les dynamiques observées à l'échelle nationale. C'est le cas des communes d'Annecy et Bourget-du-Lac qui compte environ 36 % de moins de 29 ans et un taux de 35 % de plus de 60 ans.

Figure I.2 : Croissance démographique entre 1999 et 2020

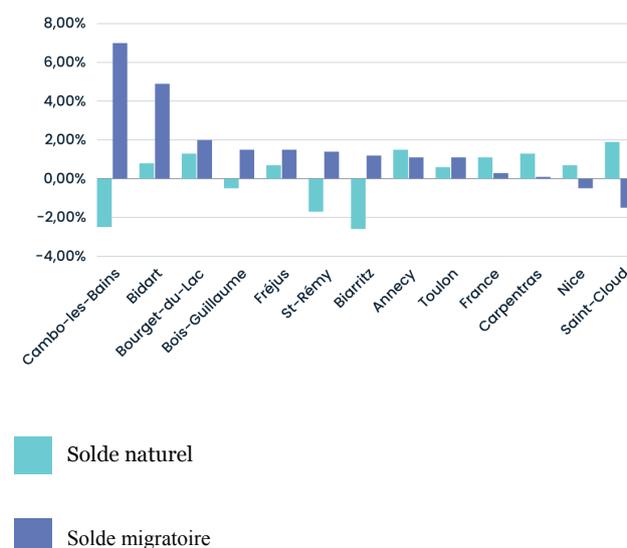
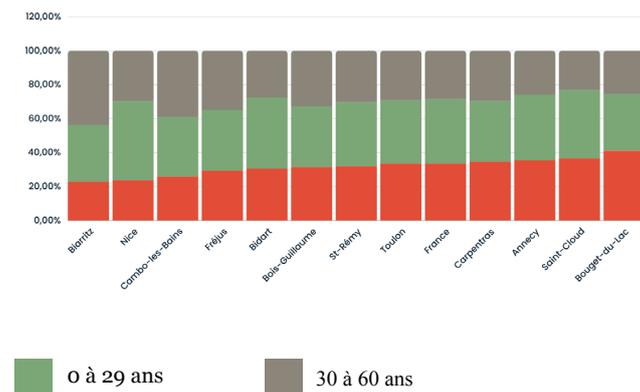


Figure I.3 : Structure de la population par âge en 2020



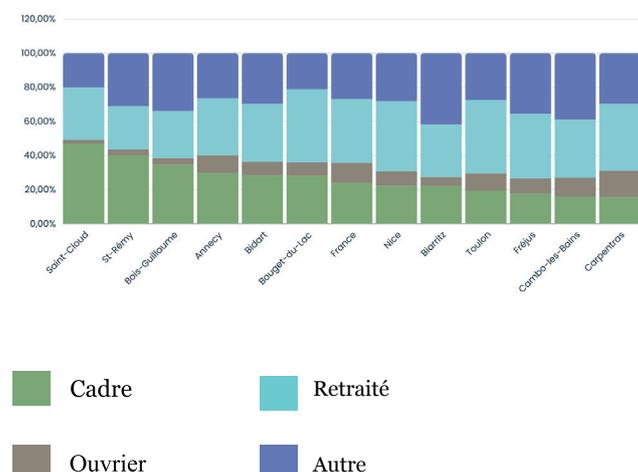
Enfin, la commune de Saint-Cloud se distingue par une sous-représentation de personnes âgées et une surreprésentation des moins de 29 ans. Ces taux doivent cependant être nuancés par l’environnement de la commune, au sein de la région très jeune d’Île-de-France (38 %).

En termes de catégories socioprofessionnelles, certaines communes présentent **une surreprésentation des cadres et professions intermédiaires** liée aux dynamiques socio-économiques générales du territoire auquel elles appartiennent. C’est le cas des communes de Saint-Cloud et Saint-Rémy-Lès-Chevreuse en région francilienne et d’Annecy en Haute-Savoie. D’autres communes se démarquent par une surreprésentation importante de la part des cadres au regard de leur environnement urbain. C’est le cas de Bois-Guillaume et la métropole de Rouen, de Bourget-du-Lac et le département de Savoie ou encore Bidart et la CA du Pays Basque.

D’autres communes se caractérisent par des taux de cadres proches de la moyenne nationale, comme Nice et Biarritz où ils représentent 22 % des actifs communaux en 2020.

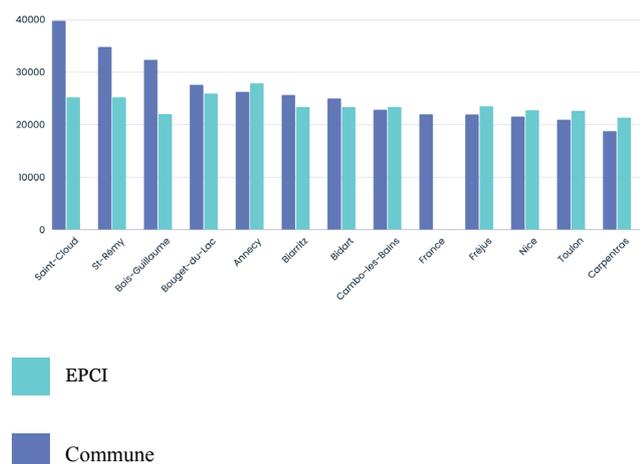
Enfin, certaines de ces communes présentent une **sous-représentation de la part des cadres et professions intermédiaires** au sein de leur population par rapport à la moyenne française. Trois d’entre elles se trouvent au sein de la région PACA avec Toulon, Fréjus et Carpentras. S’y ajoute Cambo-les-Bains dans le Pays Basque.

Figure I.4 : Catégories socioprofessionnelles de la population en 2020 - source : Insee 2020.



Pour ce qui concerne le revenu médian, on observe en général une correspondance des niveaux de richesse des populations des communes et de leur région d’appartenance (Pays Basque, Haute-Savoie, PACA et Île-de-France). Les communes de Saint-Cloud et Saint-Rémy-lès-Chevreuse, dont le revenu médian est de respectivement 39 760 € et 34 900 € ainsi que la commune de Bois-Guillaume, dont le revenu médian est de 32370 € ont **des revenus bien supérieurs à leurs environnements urbains respectifs** (25 210 € pour la métropole du Grand Paris et 22 070 € à la métropole de Rouen). Certaines communes ont **un niveau de richesse légèrement plus élevé ou égal au revenu de leur agglomération**, d’environ 25 000 euros. Celles-ci se trouvent soit au Pays Basque, soit en Savoie. C’est le cas de Bourget-du-Lac Biarritz, Bidart ou encore de Cambo-les-Bains. On peut souligner l’exception de la commune-centre d’Annecy, dont le revenu est légèrement inférieur au revenu de son agglomération. Enfin, **les revenus médians les plus faibles s’observent dans les communes de la région PACA**, toutes inférieures au revenu médian national (21 970 €). C’est notamment le cas avec des villes-centre moins aisées que leur agglomération. C’est le cas de Fréjus, Nice, Toulon et Carpentras, la commune la plus pauvre de cet échantillon.

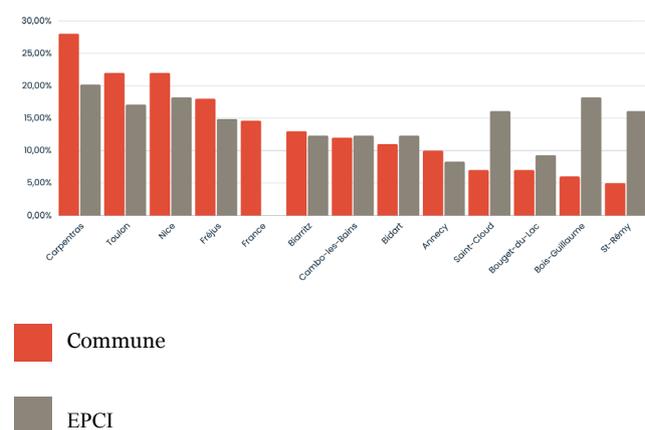
Figure I.5 : Revenu médian en 2020 - source : Insee 2020.



Les disparités entre les indicateurs socio-économiques

des douze communes sont encore plus visibles lorsqu'on observe leur taux de pauvreté en 2020. **Certaines communes ont un taux de pauvreté inférieur à 7 %,** soit bien moins que les taux de pauvreté observés dans leur environnement urbain. C'est le cas des communes franciliennes de Saint-Cloud, Saint-Rémy-lès-Chevreuse ainsi que la commune de Bois-Guillaume au sein de la métropole rouennaise et la commune de Bourget-du-Lac en Savoie. Les trois communes basques de Biarritz (13 %), Bidart (11 %) et Cambo-les-bains (12 %) ont des taux de pauvreté légèrement plus élevés ou égaux au taux de pauvreté de la CA du Pays Basque en 2020 (12 % en 2020). Enfin **les communes de la région PACA présentent les indicateurs les moins favorables,** notamment au regard des taux de pauvreté observés à l'échelle de leur agglomération. C'est le cas de Fréjus, Toulon, Nice et Carpentras, la commune du panel où le taux de pauvreté est le plus élevé. Ces communes présentent toutes un revenu inférieur au revenu médian français (14,6 %).

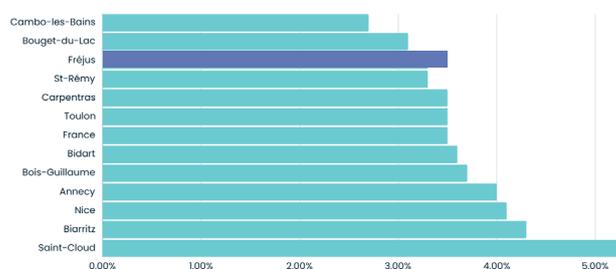
Figure I.6 : Taux de pauvreté en 2020



Ces indicateurs (taux de pauvreté et revenu médian) sont à mettre au regard des inégalités internes de ces communes. En effet, malgré des revenus médians importants, ceux-ci peuvent être tirés vers le haut par des revenus très élevés et invisibiliser la présence de populations modestes. Le graphique ci-dessous nous renseigne sur les **fortes inégalités présentes à Saint-Cloud,**

Biarritz ou encore Nice. Ces communes affichent des rapports interdéciles élevés révélant la cohabitation de populations précaires et très aisées. C'est particulièrement le cas à Nice, 4e ville la plus pauvre de France dont 1/3 de la population vit dans un Quartier Prioritaire de la Ville (QPV). C'est justement à Nice que se trouve le QPV le plus pauvre de France, avec un taux de pauvreté atteignant 81 % des habitants. Les communes situées en PACA sont d'ailleurs les seules de l'échantillon à posséder des QPV sur leur territoire. On en dénombre 10 à Toulon, 6 à Nice, 4 à Carpentras et 2 à Fréjus.

Figure I.7 : Rapport interdécile en 2020
source : Insee 2020.



Pour conclure, les populations des douze communes étudiées se distinguent par des indicateurs socio-économiques très divergents. Certaines communes sont très aisées alors que d'autres présentent de vraies difficultés sociales et économiques. De plus, leurs territoires sont plus ou moins attractifs, avec des soldes migratoires différenciés qui jouent sur l'accroissement démographique de ces communes depuis 1999. Tandis que certaines ont vu leur population doubler, d'autres communes se vident en perdant jusqu'à 13 % de leur population. Or, ces dynamiques sont un facteur explicatif important de la place qu'occupe l'enjeu du logement, notamment du logement social, sur ces territoires.

Il ressort de ce panorama deux types de contextes sociodémographiques contrastés, propres aux communes déficitaires en logements sociaux :

• **Des communes historiquement peuplées d'habitants très aisés, aux revenus élevés, et donc peu éligibles au logement social.** La construction de logements sociaux y est alors susceptible de modifier en profondeur le peuplement

communal. Parmi elles, on trouve Annecy, Saint-Cloud, Biarritz, Bidart, Cambo-les-Bains, Saint-Rémy-lès-Chevreuse, Bois-Guillaume et Bourget-du-Lac.

• À l'inverse, des communes présentent des taux de pauvreté et de chômage élevés, des inégalités sociales importantes, ainsi qu'une faible croissance démographique. Dans ces communes, une part importante de la population est éligible au logement social. C'est le cas des villes de PACA de Nice, Toulon, Fréjus, Carpentras, qui sont caractérisées par de fortes dynamiques de ségrégation socio-spatiales. Celles-ci abritent autant des quartiers pavillonnaires aisés que des quartiers prioritaires de la ville.

2. DES POTENTIELS DE CONSTRUCTION DE LOGEMENTS INÉGAUX SELON LES CONTEXTES URBAINS

On analysera ici les contextes urbains des communes, ainsi que les contraintes qui leur sont associées. En effet, celles-ci sont souvent mises en avant par les acteurs de chaque commune pour justifier la faible production de logements sociaux sur leur territoire.

a. Des dynamiques d'urbanisation différenciées, laissant une place plus ou moins grande au foncier disponible

Ces douze communes s'insèrent historiquement dans des contextes urbains différents. Cet héritage se retrouve aujourd'hui dans leur morphologie urbaine, reflet de développements urbains contrastés. Pour mieux appréhender leur hétérogénéité, le choix a été fait de distinguer ces communes selon leur densité (hab.km²) et leur typologie urbaine, selon la grille établie par l'Insee en 2023¹¹.

Les communes en grands centres urbains
Premièrement, sept des douze communes se trouvent dans des «grands centres urbains», espaces fortement urbanisés et densifiés. Parmi elles, nous retrouvons quatre villes-centres. Les deux communes de la région PACA, Nice et Toulon (5e et 12e ville de France) sont caractérisées par une urbanisation très ancienne. Toulon se développe dès le XVI^{ème} siècle autour de l'activité militaire.

Figure I.8 : Part du territoire occupé par des espaces urbanisés (en %) - Source : Corine Land Cover 2018

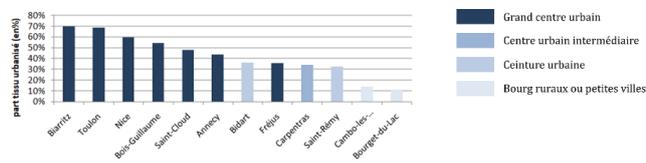
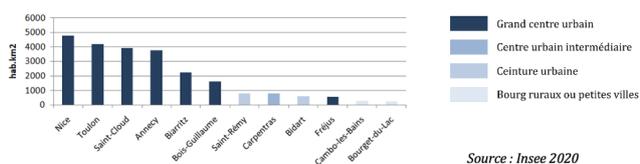


Figure I.9 : densité par habitant au kilomètre carré en 2020 - Source : Insee 2020



Source : Insee 2020

Nice connaît un essor important au XIX^{ème} siècle comme station balnéaire aristocratique européenne. Les deux villes vont ensuite croître au cours des années 1960 et 1970 avec l'arrivée des «pieds-noirs» d'Algérie et la construction de nombreux logements collectifs. Enfin, elles connaissent le développement d'un tissu de pavillons et petits collectifs denses sur l'ensemble de leur territoire communal. Cet héritage se traduit aujourd'hui par des densités importantes (4 775 hab.km² à Nice et 4 193 hab.km² à Toulon) et des territoires fortement urbanisés (59,2 % pour Nice et 68,7 % pour Toulon). Cette situation urbaine contrainte se retrouve dans le discours de certains élus pour justifier leur incapacité à construire. Elle est néanmoins nuancée par d'autres acteurs de ces mêmes territoires :

“Cela fait 4 bilans triennaux qu'ils disent qu'il n'y a pas de foncier, mais il fallait y penser avant. La loi SRU ne date pas d'il y a 3 ans [...] Il n'y en a plus de foncier à force d'avoir fait des pavillons. Les communes ont tellement grignoté le foncier en faisant du mitage qu'elles n'en ont plus aujourd'hui.”

(Entretien préfecture des Alpes-Maritimes).

11. La grille de typologie urbaine établie par l'Insee en 2020 répartit les communes française en sept grands types, en fonction de leur environnement urbain, en prenant comme indicateur leur densité par habitant au kilomètre carré. Ces sept catégories sont, par densité décroissante : grands centres urbains, les centres urbains intermédiaires, les ceintures urbaines, les petites villes, les bourgs ruraux, le rural à habitat dispersé ou très dispersé (Insee 2020).

Quant à la ville-centre d'Annecy, son urbanisation est également ancienne mais la ville se développe surtout au XIX^{ème} siècle, en lien avec l'activité touristique aristocratique et avec l'industrialisation rapide du territoire. Cette croissance urbaine s'étale jusque dans les années 1970 avec le développement de quartiers pavillonnaires et collectifs. À partir de 2010, une seconde phase de croissance émerge se traduisant par la construction de nombreux quartiers pavillonnaires. La commune est aujourd'hui dense avec 3 725 hab/km² pour 44 % de son territoire urbanisé. Cette morphologie urbaine explique la volonté de la municipalité de préserver son tissu pavillonnaire.

“Nous essayons de densifier le long de grands axes en sauvegardant au maximum de la densification nos zones pavillonnaires. Nous voulons les préserver de cette folle construction, surtout que certains bâtiments sont considérés comme un patrimoine pour nous.”
(Entretien agent de la mairie d'Annecy).

Enfin, la ville-centre de Fréjus se développe plus tardivement, au cours de la seconde moitié du XX^{ème} siècle, par la construction de quartiers d'habitats collectifs le long du littoral mais également le développement d'un important tissu pavillonnaire autour de son ancien noyau villageois. Fréjus reste très peu dense (544 hab/km²) en raison de la faible part qu'occupent les espaces urbanisés, autour de 36 % de son territoire.

Parmi les trois communes restantes, deux sont des communes de première couronne de leur agglomération respective. C'est le cas de Saint-Cloud pour Paris et Bois-Guillaume qui jouxte Rouen. Celles-ci étaient d'anciens villages ruraux qui se sont fortement urbanisés au cours du XIX^{ème} siècle pour la première et au cours du XX^e siècle pour la seconde, en lien avec l'extension urbaine de leur ville-centre. Ce développement s'est matérialisé par la création d'un tissu pavillonnaire remarquable. Elles vont ensuite connaître une densification de leur territoire communal au cours du XX^{ème} siècle.

“Bois-Guillaume, ce sont d'abord des belles maisons de maître, dont les habitants ont hérité. Puis des promoteurs arrivent et construisent des immeubles collectifs, des cubes blancs sur des cubes gris. Là où il y avait une maison, on a mis 50 logements.”
(Entretien mairie de Bois-Guillaume).

Saint-Cloud reste néanmoins plus dense, en lien avec des dynamiques d'urbanisation franciliennes plus importantes que celles observées à Rouen. La commune comprend 3 910 hab/km² contre 1 924 hab/km² à Bois-Guillaume pour 47.8 % de son territoire urbanisé contre 64.6 % pour la commune en banlieue de Rouen. Ce faible taux s'explique par la présence du parc national de Saint-Cloud, et non d'espaces naturels et agricoles potentiellement urbanisables comme c'est le cas à Bois-Guillaume. Ce manque de foncier est d'ailleurs fréquemment mis en avant par la commune pour souligner ses difficultés à construire, même si cette situation est nuancée par d'autres acteurs qui expliquent qu'elle résulte d'un choix politique :

“C'est une ville avec beaucoup de bureaux, en raison de la proximité de La Défense. Tout une partie du territoire est en zone pavillonnaire classée. On a un choix politique de la municipalité de ne pas densifier cette zone pavillonnaire. Un autre aspect, il y a de grosses propriétés avec des ensembles immobiliers assez importants qui ne sont pas en difficulté”
(Entretien Drihl).

Enfin, la commune de Biarritz se compose d'un centre ancien datant du XIX^{ème} siècle, en lien avec le développement de la ville comme station balnéaire du second-empire, et entouré d'un tissu pavillonnaire dense constitué au cours de la seconde moitié du XX^{ème} siècle. Biarritz est aujourd'hui pratiquement entièrement urbanisée (69 %) et très dense (2 220 hab/km²). La construction de logements sociaux n'est donc possible qu'en renouvellement urbain même s'il reste quelques dents creuses au sein du tissu urbain.

“Il y a quelques secteurs qui pourraient être densifiés sur Biarritz mais le foncier est extrêmement précieux. Il y a des marchands de biens qui rôdent sur le territoire et qui achètent dès qu'ils aperçoivent une opportunité dans le tissu pavillonnaire pour le transformer en collectif [...] On a bien un foncier vierge sur l'opération Milady, mais c'est l'un des derniers sur la commune.”

(Entretien EPFL du Pays Basque).

LES CENTRES URBAINS INTERMÉDIAIRES

Carpentras est la seule commune considérée comme un centre urbain intermédiaire. Son tissu urbain est composé d'un centre-ville historique qui date du Moyen-âge, entouré d'un tissu pavillonnaire qui s'est développé au cours du XXème siècle, en lien avec les mouvements de périurbanisation. Carpentras est aujourd'hui peu dense (787 hab/km²) en raison de la faible part d'espaces urbanisés sur son important territoire communal, autour de 34%. Cette situation permet à Carpentras d'envisager la construction de logements sur des fonciers vierges.

CEINTURE URBAINE

Bidart et Saint-Rémy-lès-Chevreuse sont deux communes qui s'insèrent dans la ceinture urbaine de leur agglomération respective, c'est-à-dire en zone périurbaine ou banlieue éloignée de la ville-centre. Elles se composent chacune d'un noyau villageois ancien entouré d'un tissu pavillonnaire. Bidart s'est constitué par l'attractivité touristique de la commune et Saint-Rémy-lès-Chevreuse par les mouvements de périurbanisation de la couronne francilienne. Les deux communes sont peu denses (594 hab/km² pour Bidart et 803 hab/km² pour Saint-Rémy-lès-Chevreuse) et faiblement urbanisées (36% pour Bidart et 32% pour Saint-Rémy-lès-Chevreuse). Ce contexte amène ces deux communes à craindre des risques de densification de leur tissu pavillonnaire.:

“Beaucoup de propriétaires commencent à faire du BIMBY, en divisant leurs terrains, notamment à Beauplan, les parcelles sont grandes. C'est de la densification douce mais les gens n'en veulent pas car ils l'associent à de la surpopulation, à des problèmes de stationnement, etc...”

(Entretien association d'habitants des Yvelines).

BOURGS RURAUX ET PETITES VILLES

Le Bourget-du-lac est un bourg rural rattaché à l'aire urbaine de Chambéry, constitué d'un ancien noyau villageois et d'un tissu pavillonnaire qui s'est développé au cours du XXème siècle par les mouvements de périurbanisation. Sa densité est faible (244 ha/km²) et seulement 11,5 % de son territoire est urbanisé. Enfin, la petite ville thermique de Cambo-les-Bains, à l'intérieur du Pays

Basque, est constituée d'un noyau villageois historique. Celui-ci est entouré d'un tissu pavillonnaire qui s'est développé en lien avec les mouvements de périurbanisation de l'agglomération de Bayonne. La petite ville est peu dense (294 hab/km²) pour seulement 14.3% de son territoire urbanisé. Ces deux communes ont donc des potentiels de densification plus forts, notamment du fait des morphologies urbaines peu denses, voire uniquement pavillonnaires et la présence d'enjeux de préservation de leurs parcelles agricoles :

“On a bien quelques projets de petits collectifs mais on a beaucoup de débats sur le grignotage des terrains agricoles que cela représente.”

(Entretien mairie de Cambo-les-Bains).

b. L'instrumentalisation des contraintes patrimoniales et naturelles

CONTRAINTES NATURELLES

En ce qui concerne les contraintes dites «naturelles» à la construction, les obligations réglementaires sont déclinées le cas échéant dans des PPR (plan de prévention des risques), qui peuvent être de plusieurs natures (prévention des incendies, des inondations, des risques technologiques). Les conditions d'aménagement des communes peuvent également être affectées par les lois littoral et montagne. Enfin, certains dispositifs de préservation du patrimoine naturel tels que les PNR peuvent également encadrer les dynamiques de construction. **Si de nombreux représentants des communes étudiées évoquent les contraintes naturelles comme frein à la construction, l'ampleur de leur impact varie grandement selon les communes.** De plus, rappelons que les communes avec 50 % d'inconstructibilité sont exemptées de la loi SRU. Ainsi il est possible de distinguer les contraintes réelles des discours politiques.

Toutes les communes étudiées sont concernées par un Plan de Prévention des Risques (PPR) mais leur nature diffère d'une commune à l'autre. Ces documents distinguent des emplacements où toute nouvelle construction est interdite, désignés comme des zones «rouges » et des zones où les travaux réalisés nécessitent l'inclusion de dispositions permettant d'éliminer ou de maîtriser le risque identifié, ce qui peut engendrer des surcoûts opérationnels. On notera également que certaines topographies (en

altitude, proche d'un front de mer...) peuvent engendrer des surcoûts opérationnels particuliers, lesquels peuvent jouer dans l'équilibre final de l'opération.

“Les communes des Alpes-Maritimes évoquent toutes sans exception les risques d'inondation pour justifier leur mauvais bilan. Mais c'est une mauvaise excuse, car les communes les plus contraintes sont déjà exemptées de la loi.”

(Entretien préfecture des Alpes-Maritimes).

De plus, les **acteurs des communes étudiées ont des réactions différentes face à des contraintes similaires**, ce qui permet d'interroger la nature insurmontable de ces dernières. Ainsi, les communes d'Annecy et de Saint-Cloud sont soumises à des contraintes en sous-sol (sismique et géotechnique). À Annecy, les acteurs du logement se sont habitués à ces contraintes et aux surcoûts qu'elles impliquent. À Saint-Cloud, en revanche les contraintes géotechniques sont mobilisées comme facteur de frein à la construction, alors que d'autres acteurs du territoire en nuancent l'impact.

“Il y a des contraintes objectives, qui sont physiques car la commune est construite sur un coteau à flanc de Seine avec beaucoup de risques géotechniques et proches d'infrastructures importantes comme le chemin de fer ou l'autoroute A13. Ils ont des contraintes constructives mais n'en ont pas plus que dans d'autres communes du département des Hauts-de-Seine, leur argument est tout à fait invalide.”

(Entretien acteur institutionnel).

Sur la question des contraintes légales, les acteurs sont partagés quant à leurs impacts réels sur les possibilités de construction. Ainsi, **concernant la loi Littoral, certains représentants politiques la décrivent comme un frein important à la construction, quand des professionnels et d'autres élus affirment parvenir à surmonter ces contraintes. Dans le cas de Biarritz, les acteurs opérationnels locaux ne s'accordent pas sur la contrainte qu'elle représente. Pour les premiers, c'est une contrainte importante** quand pour les seconds, c'est un argument cachant mal une mauvaise volonté politique.

“La loi Littoral, c'est une couche en plus, une donnée du problème, si on veut construire du logement, notamment du social, on le fait et ce n'est pas la loi Littoral qui nous en empêche. La loi Littoral ne justifie pas l'absence de production de logements sociaux sur les 10-15 dernières années.”

(Entretien EPFL Pays Basque).

Enfin, au titre des contraintes réglementaires, les Parcs Naturels Régionaux (PNR) ont la possibilité d'encadrer la politique d'urbanisme des communes situées sur leur territoire, selon un rapport de compatibilité (une commune ne peut pas prescrire dans son PLU des dispositions contraires à celles prises dans un PNR). Les communes de Saint-Rémy-lès-Chevreuse et de Carpentras sont toutes deux comprises dans un PNR. Le maire de Saint-Rémy-lès-Chevreuse insiste sur l'incompatibilité de la loi SRU et de ce dispositif.

“Pour les villes du Parc Naturel Régional soumises à la loi SRU, on ne sait pas quoi faire, c'est incompatible. Je dois être compatible avec le parc mais conforme avec la loi SRU, comment faire ?”

(Entretien maire de Saint-Rémy-lès-Chevreuse).

Pourtant, la commune de Carpentras a atteint en 2022 un taux SRU de 22 % en étant elle aussi située au sein d'un PNR qui occupe environ la moitié de son territoire, y compris le centre. Cette comparaison permet également d'observer que **certaines contraintes relèvent, encore une fois, davantage du discours politique que des contraintes réelles.**

“Le maire de Saint-Rémy-lès-Chevreuse est aussi vice-président du parc chargé de l'urbanisme et de la révision de la charte. Il connaît bien le Parc et peut jouer de ses deux casquettes pour dire les choses.”

(Entretien préfecture des Yvelines).

CONTRAINTES ARCHITECTURALES

Au-delà des différences de contextes urbains, **toutes les villes étudiées sont concernées à plus ou moins grande échelle par des programmes de sauvegarde du patrimoine ou de prévention des risques.** Les contraintes patrimoniales sont établies et potentiellement surmontées en concertation avec l'Architecte des Bâtiments de France, les Parcs Naturels Régionaux ou les services préfectoraux compétents.

Dans les communes étudiées, on distingue quatre types de servitudes patrimoniales : des sites dit “inscrits” et sites dit “classés”, des immeubles classés/ inscrits, accompagnés d'une zone de protection “abords de monuments historiques et immeubles classés ou inscrits” et des zones dites “site patrimonial remarquable”. Ces différentes servitudes impliquent des procédures qui affectent plus ou moins les futurs projets menés dans la commune. **Le discours sur la contrainte architecturale comme frein à la construction est d'ailleurs souvent repris par les élus et les agents des municipalités.**

À ce titre, environ la moitié du territoire de la commune de Biarritz est concernée par une servitude de Site Patrimonial Remarquable (SPR), contraignant grandement la construction de logements puisque soumis à avis conforme de l'Architecte des Bâtiments de France.

“Les contraintes patrimoniales sont présentes, mais surtout dans le centre-ville, qui est déjà très dense, c'est-à-dire là où l'enjeu de construire du logement social est le moins présent. La vraie question c'est les quartiers éloignés du centre-ville.”

(Entretien EPFL Pays Basque).

De même, pratiquement tout le territoire de la commune de Saint-Rémy-lès-Chevreuse est en site inscrit, ce qui implique une procédure supplémentaire et une consultation de l'ABF allongeant les délais d'instruction de permis.

“La municipalité a aussi un architecte pour accompagner les projets. Mais il préfère respecter l'identité territoriale plutôt que d'innover sur la densité. Il n'y a pas de promotion de modèle différent, les Architectes des Bâtiments de France ne poussent pas les communes à faire différemment, ils se contentent de les accompagner.”

(Entretien acteur institutionnel des Yvelines).

Enfin, la commune de Saint-Cloud compte de nombreuses zones de protection “abords de monuments historiques et immeubles classés ou inscrits” ainsi qu'une importante partie de son territoire en site classé, avec le domaine national de Saint-Cloud. Les services de l'Etat confirment que ces dispositifs peuvent engendrer des surcoûts de construction. Aussi, la production de logements sociaux via la construction de bâtiments neufs y semble effectivement plus contrainte que sur d'autres territoires, rendant l'identification de poches de densification, l'acquisition-amélioration ou transformation de bureaux vacants en logements (12 % de bureaux vacants sur la commune) nécessaires pour la production de logements sociaux.

La question du discours politique sur la préservation du patrimoine au regard des contraintes réelles s'impose donc dans l'analyse de ces contraintes, puisque ce discours conditionne en partie les opérations réalisées dans une commune. À ce titre, la comparaison entre les contraintes réglementaires et le discours de la commune de Bidart sur le patrimoine est éclairante. Si

la commune n'est que peu concernée par les servitudes de patrimoine, les élus au logement et à l'urbanisme adoptent une politique de construction allant au-delà de la réglementation, la contrainte étant alors choisie plus que subie. Si cette commune présente une production quantitative de logements sociaux ayant permis une dynamique de rattrapage sur la dernière décennie, une partie de son potentiel de densification a été entravée par ce choix politique.

“Nous essayons d'offrir des constructions locales qui respectent l'architecture du Pays Basque traditionnel. Il y a plusieurs zones ABF, quelques monuments répertoriés et classés, mais nous considérons que l'ensemble de Bidart doit être soumis aux mêmes contraintes architecturales. On applique les mêmes conseils et le même discours d'une zone à l'autre de la ville.”

(Entretien adjoint à l'urbanisme de Bidart).

Comme évoqué précédemment, si certains représentants de communes présentent les servitudes patrimoniales comme des freins à la production de logements sociaux, la commune de Carpentras fournit un bon contre-exemple à cet argumentaire. **Avec une grande partie de son centre en site patrimonial remarquable**, impliquant des procédures plus longues et des phases pré-opérationnelles rassemblant de multiples acteurs et spécialistes, **une production de logements sociaux est tout de même réalisée dans le centre.**

“L'architecte conseil de la ville vient une fois toutes les 2 semaines, avec le CAUE¹². Il garantit l'homogénéité architecturale.”

(Entretien mairie de Carpentras).

Les communes de Toulon, Nice et Fréjus, situées dans la même région et également concernées par ce dispositif, n'ont pas engagé de protocoles similaires, la production de logements sociaux y étant exceptionnelle.

Ainsi, les contraintes liées au contexte urbain, celles d'ordre patrimonial et celles d'ordre naturel et géophysique sont à objectiver. Si dans certains cas, elles éclairent sur les difficultés à construire du logement notamment lorsque le territoire est soumis à des réglementations contraignantes en termes de construction comme à Saint-Cloud ou Carpentras, pour une partie des communes elles relèvent davantage d'une

12. Conseils d'architecture, d'urbanisme et de l'environnement.

justification mobilisée par les acteurs municipaux alors que ces contraintes ne sont pas plus fortes que dans la plupart des territoires.

3. LE POIDS DES JEUX D'ACTEURS ET DU CONTEXTE POLITIQUE

Dans un troisième temps, il s'agit d'analyser le contexte politique dans lequel s'insèrent les douze communes étudiées. Les relations qu'entretiennent les différents acteurs institutionnels d'un territoire ainsi que leur convergence ou divergence politique peuvent avoir des incidences fortes sur les dynamiques de production de logements sociaux, de même que leurs ressources financières et techniques.

a. L'appartenance politique

Les communes étudiées présentent des contextes politiques variés, aussi bien en termes de couleur politique que de positionnement quant à la production de logements sociaux.

Parmi les communes fortement déficitaires en logements sociaux, on trouve un nombre important de municipalités dont l'étiquette politique correspond depuis plusieurs dizaines d'années à la droite. Du fait de la sociologie de leur électorat, ce sont ces communes qui ont les taux de logements sociaux et les taux d'atteinte de leurs objectifs les plus bas (Kirszbaum, 2021). Saint-Cloud, Nice, Biarritz, Toulon, Bidart, Saint-Rémy-lès-Chevreuse ont ainsi été gouvernées par des maires sou-

	ETIQUETTE POLITIQUE	DATE D'ÉLECTION DU MAIRE ACTUEL	CHANGEMENTS POLITIQUES
Saint-Rémy-lès-Chevreuse	Divers Droite (DVD)	2017	Changement d'étiquette en cours de mandat, SE (sans étiquette) puis DVD
Bois-Guillaume	Sans Étiquette (SE)	2020	Alternance politique suite aux municipales de 2020, ville LR passée sans étiquette (centre gauche)
Saint-Cloud	DVD	2005	Changement d'étiquette en cours de mandat, anciennement LR
Bidart	DVD	2011	DVD depuis 1995
Biarritz	Les Républicains (LR)	2020	Changement politique aux élections 2020, ville Modem passée LR
Cambo-les-bains	Divers Centre (DVC)	2019	Changement politique aux élections 2020, ville DVD passée DVC
Anncy	Écologistes	2020	Alternance politique aux élections 2020, ville UDI ¹³ passée écologiste
Le Bourget-du-lac	Divers Gauche (DVG)	2020	Alternance politique aux élections 2020, ville DVD passée DVG
Toulon	LR	2023	Changement politique en 2023 suite à la démission de l'ancien maire pour condamnation judiciaire, ville Horizons passée LR
Fréjus	Rassemblement National (RN)	2014	Alternance politique en 2014, ville UMP passée RN
Nice	Horizons	2017	Revirement politique en 2016, le maire actuel élu depuis 2008 sous l'étiquette LR est remplacé pendant un an puis reprend des fonctions en 2017. Il change d'étiquette en cours de mandat, passant de LR à Horizons.
Carpentras	DVG	2018	Alternance politique en 2008, ville UMP passée DVG

vent réélus, aux longs mandats ne laissant pas de place à de véritables alternances politiques. Certaines de ces communes, comme Nice, Saint-Cloud ou Saint-Rémy-lès-Chevreuse, se distinguent, par ailleurs, par un discours politique remettant explicitement en question la loi SRU.

À l'inverse, les communes de Bois-Guillaume, Le Bourget-du-Lac et Carpentras sont des communes ayant connu une alternance politique récente, entre la droite et la gauche. Cette alternance correspond à l'amorce d'une dynamique de rattrapage dans la production de logements sociaux, signe de l'importante corrélation entre la couleur politique des municipalités et le remplissage des objectifs SRU. Cela est d'autant plus vrai à Bois-Guillaume que l'année 2020 coïncide avec l'arrivée d'une liste de gauche à la municipalité mais aussi à la métropole, menant à une reprise en main de la politique de l'habitat par la métropole. Le cas de Fréjus est paradoxal mais aussi révélateur. L'élection de David Rachline (Rassemblement National) en 2014 correspond également dans cette ville historiquement UMP à l'amorce d'une dynamique de construction de logement social, déjà entamée à la fin du mandat précédent¹⁴. Cela peut peut-être s'expliquer par la sociologie de l'électorat d'extrême droite, plus populaire et moins bourgeoise que la droite traditionnelle¹⁵.

b. Ingénieries communale et intercommunale

En termes d'ingénierie dans les domaines du logement, de l'habitat et de l'urbanisme, les communes se distinguent souvent en fonction de leur relation avec leur EPCI, de leurs ambitions en termes de politique de l'habitat et des moyens à disposition de la commune.

Certaines communes disposent d'une faible ingénierie, en raison du faible nombre d'agents municipaux. En guise d'exemples, les communes de Bois-Guillaume, de Saint-Rémy-lès-Chevreuse, de Cambo-les-Bains, de Bidart et du Bourget-du-Lac ne disposent pas de service "habitat" et "logement". À Saint-Rémy-lès-Chevreuse, le Directeur général adjoint est chargé de "l'aménagement, du développement économique et cadre de vie", et un responsable Urbanisme a été recruté il y a seulement quelques mois pour l'épauler, notamment sur la révision du PLU - le précédent PLU datant de 2009. Ces ressources humaines réduites s'accompagnent d'une volonté du maire de ne pas déléguer la compétence de l'urbanisme : *"il n'y a pas*

d'adjoint à l'urbanisme car le maire veut rester maître de la situation. Il veut garder l'urbanisme sous sa coupe et ne pas partager cette compétence car il a été adjoint à l'urbanisme lui-même avant 2014".

(Entretien association d'habitants de Saint-Rémy-lès-Chevreuse.)

Ces communes présentent, malgré tout, des résultats de production différents, aussi bien en termes de nombre de logements sociaux réalisés (objectif quantitatif) que du point de vue de la programmation de PLAI, les logements aux plafonds de ressources les plus bas (objectif qualitatif). Ainsi, la commune de Cambo-les-Bains, nouvellement concernée par le dispositif SRU, a atteint ses objectifs sur les deux plans au dernier bilan (161 logements construits dont 33 % en PLAI). La commune de Bidart, quant à elle, n'est pas parvenue à atteindre ses objectifs de production quantitative ou qualitative (149 logements construits dont 23 % en PLAI).

A contrario, dans le cas des **métropoles de Toulon, Nice et Rouen, l'ingénierie dans le domaine du logement est conséquente**. Cependant, ces ressources ne sont pas forcément corrélées à une action volontariste de la commune. Par exemple, à Nice les services habitat de la ville et de la métropole sont mutualisés. Ce sont ainsi 30 agents organisés en 4 pôles, qui s'occupent de l'habitat. Pour autant, si les moyens à disposition sont conséquents, les taux de réalisation quantitatifs du dernier bilan triennal n'en demeurent pas moins faibles, contrairement à la métropole de Rouen qui dispose pourtant de 19 agents pour son service habitat et 9 au service foncier.

13. Union des démocrates et indépendants

14. Entre 2002 et 2013, ce sont entre 244 et 331 logements sociaux qui sont produits par période triennale, alors que le nombre de logements sociaux est compris entre 752 et 896 par période triennale depuis 2014.

15. De nombreux travaux de sociologie électorale ont étudié le lien entre classes populaires et vote RN, notamment : Gérard Mauger et Willy Pelletier (dir.), Pourquoi tant de votes RN dans les classes populaires Editions du Croquant, 2023, 352p.

Ainsi, le fait que les communes disposent ou non de moyens techniques conséquents ne se traduit pas nécessairement par une production importante de logements sociaux. Dans les communes disposant d'une ingénierie faible, c'est le contexte institutionnel à une plus large échelle qui fait la différence, **en particulier l'ingénierie dont dispose l'EPCI**. Par exemple, la communauté d'agglomération du Pays Basque est reconnue comme un EPCI doté de ressources techniques conséquentes, ce qui permet à Bidart et Cambo-Les-Bains de pallier leurs faibles ressources humaines, contrairement à la communauté de communes de la Haute Vallée de Chevreuse qui n'a pas pris en charge la compétence d'urbanisme ou d'habitat et qui ne peut fournir une quelconque aide aux services de Saint-Rémy-lès-Chevreuse, malgré l'obligation légale de transfert de compétences à l'EPCI.

c. Jeux d'acteurs entre municipalités et intercommunalités

En ce qui concerne les relations avec les EPCI, trois principaux types de relations ont pu être distingués dans les communes étudiées : **une relation de collaboration efficace, une relation présente mais distante et une relation conflictuelle**.

Pour les communes ayant une **relation de complémentarité avec leur EPCI**, on peut distinguer celles qui gardent leur compétence en urbanisme (PLU), comme Carpentras, et celles qui la délèguent à leur intercommunalité (PLUi). Entre les deux, les communes de Bidart, Biarritz et Cambo-les-bain, au sein de la communauté d'agglomération du Pays basque, quant à elles, partagent une même vision politique autour de l'intérêt de produire du logement social sur leur territoire. Cela se traduit par une ingénierie réglementaire commune, un bon dialogue entre les services de logements respectifs et un PLUi en cours d'élaboration.

Une partie des municipalités étudiées se caractérisent par une **volonté de limiter le partage de compétences avec leur agglomération respective**. C'est particulièrement le cas sur la Côte d'Azur, ce qui participe à ralentir la production de logements sociaux selon le préfet de la région PACA.

“Sur la Côte d'Azur, contrairement à la Bretagne où je travaillais avant, il n'existe que très peu de logiques collaboratives entre les agglomérations et les communes, chaque maire se sent maître dans

son royaume et veut le rester, les élus ne veulent pas collaborer avec l'EPCI.”

(Entretien préfet de la région PACA).

De nombreuses agglomérations ont ainsi du mal à mettre en place de véritable politique de l'habitat sur la Côte d'Azur.

“Les agglomérations n'ont la main sur rien, l'État fait ce qu'il peut et les villes font ce qu'elles veulent. Elles veulent garder la main sur la politique de l'habitat, elles ont peur de ne garder que les ronds-points et les cimetières comme compétence. La notion d'intercommunalité n'existe pas, ni pour les élus, ni pour les habitants.”

(Entretien acteur associatif PACA).

En guise d'exemple, les communes d'Estérel Côte d'Azur Agglomération, dont fait partie Fréjus, semblent vouloir conserver au maximum leurs compétences liées à l'aménagement, la construction et le logement. Les élus municipaux ne souhaitent pas élaborer de PLUi afin de conserver la maîtrise de l'urbanisme et des permis de construire. Par ailleurs, les objectifs du PLH ne sont pas partagés par les communes.

Ce manque de dialogue entre les services municipaux et intercommunaux poussé à l'extrême peut provoquer des **relations explicitement conflictuelles, comme dans le cas du Grand Annecy**. Cela se traduit par un ralentissement des politiques de production de logement à toutes les échelles. Cette situation s'explique par l'arrivée d'une coalition Écologiste-Renaissance à la tête de la commune en 2020, en opposition à l'ancienne municipalité divers-droite. Malgré une convergence des discours sur la nécessité de produire du logement social sur le territoire, les deux collectivités divergent sur les moyens à mettre en œuvre. Plus généralement, l'EPCI et la commune entretiennent des relations compliquées quant à la politique du logement sur la municipalité.

“Annecy est en opposition directe avec l'agglomération et le département qui s'intéressent plutôt aux communes rurales. Ce conflit est apparu depuis l'arrivée de la liste “divers écologiste” aux municipales de 2020, et c'est la foire totale ! Sur la politique de logement social, le manque de stabilité politique pose problème, et entraîne un déficit de confiance entre acteurs.”

(Entretien acteur institutionnel d'Annecy).

Ainsi, la qualité des relations entre l'EPCI et la commune influence la capacité des collectivités à porter une politique du logement social efficace.

4. LES MOBILISATIONS DE LA SOCIÉTÉ CIVILE : "MAIRE SRU, PAS RÉÉLU"

Si le contexte local institutionnel et politique permet de comprendre les dynamiques générales imposées, le tissu associatif représente un élément d'analyse important qui permet de saisir les revendications citoyennes, souvent prises en compte par les élus en quête de réélection. L'opposition des habitants aux projets de densification est ainsi le premier argument donné par les maires pour expliquer la difficulté à construire des logements sociaux. Ainsi, dans les Yvelines, le dicton "mairie SRU, pas réélu" fait figure de ligne de conduite pour les élus.

"Si je construis, je serai probablement battu aux prochaines élections, car la population ne veut pas de logement social ni de maires bâtisseurs."

(Entretien maire de Saint-Rémy-Lès-Chevreuse).

Sur les douze communes étudiées, les mobilisations des habitants se structurent autour de deux thématiques : la lutte contre l'urbanisation et la résistance à la construction de logement social. Dans certaines communes, notamment Annecy ou Biarritz, davantage que le logement social en lui-même, c'est la densification des villes qui pose problème aux habitants.

"Il y a une opposition à la construction tout court de logements, pas seulement aux logements sociaux. Le logement social est plutôt bien vu à Annecy."

(Entretien mairie d'Annecy).

Les contestations des habitants se traduisent par des recours contre les permis de construire. Si depuis la loi ELAN de 2018, les recours abusifs peuvent être poursuivis, il n'en reste pas moins que ces recours peuvent constituer de véritables freins à la construction de logements sociaux, comme l'explique un agent de la mairie de Biarritz

"Nous avons des contentieux sur chacune de nos opérations avec au moins un recours à chaque fois. Ça rallonge les délais pour produire du logement, le temps de tout purger, et cela peut même déséquilibrer l'opération. Il y a, par exemple, le cas du foncier préempté par l'EPFL qui ne sort pas à cause des recours des riverains."

(Entretien mairie de Biarritz).

L'opposition à la densification masque souvent une autre préoccupation, qui n'est que rarement assumée explicitement, celle du changement de la population communale, en particulier dans les communes résidentielles au tissu pavillonnaire telles que Saint-Cloud, Bois-Guillaume, Saint-Rémy-lès-Chevreuse, Biarritz et Bidart.

"Les habitants sont de bons pères de famille qui vont attaquer chaque opération parce qu'ils ont peur de l'immeuble et surtout peur du bougre qui va y habiter. Ici, on a payé cher sa maison pour être peinarde. [...] C'est une population de cadres sup qui recherchent la tranquillité, des avocats, des gens issus des élites industrielles, armés jusqu'aux dents pour contester. Ils ont les moyens pour porter des recours, payer des avocats et aller jusqu'au bout."

(Entretien élu d'une commune pavillonnaire).

Si les recours peuvent constituer une réelle difficulté pour sortir des opérations, ils relèvent parfois davantage d'une **justification politique que d'une réalité avérée**. À Fréjus, l'adjointe au logement n'hésite pas à les évoquer dans le Contrat de Mixité Sociale (CMS) pour justifier la non-atteinte des objectifs triennaux, alors que tous les autres acteurs rencontrés réfutent unanimement cet obstacle.

Le tissu associatif impliqué sur ces questions ne rassemble pas que les opposants à la construction, la question mobilise aussi des militants du droit du logement. Au Pays Basque, la société civile s'est emparée du sujet et des manifestations ont été organisées à Bayonne pour alerter sur la tension du marché du logement. Alda, une association particulièrement active, mène de nombreuses actions. Sur la Côte d'Azur en revanche, le tissu associatif de défense du droit au logement reste très fragile et se caractérise par la quasi-absence d'associations contestataires portant la thématique du logement. À Nice, certains militants l'expliquent par le manque de subventions accordées aux associations, et plus particulièrement aux associations contestataires, par les collectivités. Par ailleurs, les procès en diffamation portés par les acteurs publics contre certains militants seraient particulièrement nombreux^{15bis}.

"Pour parler contre Estrosi, il faut avoir les reins assez solides pour ne pas dépendre financièrement de la collectivité."

(Entretien militant associatif).

^{15bis}. David Nakache, celui qu'Estrosi veut baillonner : <https://www.humanite.fr/so-ciete/nice/david-nakache-celui-questrosi-veut-baillonner-739968>

CONCLUSION PARTIELLE

Ce premier panorama sur le contexte urbain, politique et institutionnel des douze communes étudiées fait apparaître, en premier lieu, que la morphologie et les disponibilités foncières des communes ne constituent pas un frein irrémédiable à la construction de logements sociaux. En effet, ce ne sont pas les contraintes urbaines, patrimoniales ou naturelles qui constituent le frein principal à la production de logements, **puisque des communes avec des contraintes similaires ont des dynamiques de production très différentes**. Saint-Cloud et Carpentras sont toutes deux concernées par d'importantes contraintes réglementaires visant à préserver le patrimoine bâti. Si la première affiche un taux d'atteinte de ses objectifs quantitatifs de 37 %, la seconde atteint 123 % de ses objectifs triennaux. L'ingénierie à disposition n'est pas non plus un facteur déterminant, sans quoi les petites communes devraient généralement avoir de mauvais résultats et les métropoles de plutôt bons résultats. Or, des communes dont les services sont fusionnés avec les services métropolitains ne parviennent qu'à 14 % de leurs objectifs triennaux tandis que des communes avec une ingénierie faible à l'échelle municipale comme Cambo-les-Bains parviennent à remplir leurs objectifs à hauteur de 161 %.

De même, la **contrainte liée aux recours et aux oppositions des habitants est une difficulté potentielle à nuancer**. Si dans certains territoires (Biarritz, Saint-Cloud, Bois-Guillaume, Bidart et Saint-Rémy-lès-Chevreuse), les recours sont unanimement reconnus par les différents acteurs comme frein à la construction, dans d'autres, notamment à Fréjus, l'argument est brandi comme justification par la municipalité mais contesté par d'autres acteurs institutionnels.

Le principal facteur explicatif semble résider dans la présence ou l'absence de volonté politique. Ainsi, les résultats SRU d'une commune peuvent varier de manière importante lors des changements de majorité. Par exemple, l'atteinte des objectifs de Bois-Guillaume - de 67% en 2017-2019 à 128% en 2020-2022, a fortement évolué après le changement de municipalité en 2020. Il est passé de 67 % d'atteinte de l'objectif au bilan 2017-2019 à 128 % d'atteinte au bilan 2020-2022.

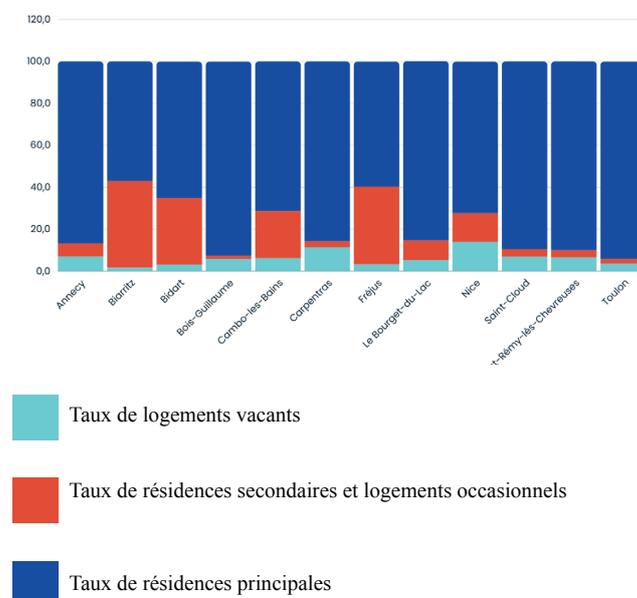
Ainsi, les discours des élus justifiant des faibles dynamiques de construction par des arguments allant des contraintes naturelles aux nombreux recours en passant par le manque d'ingénierie sont donc à relativiser et nécessitent une confrontation avec les résultats concrets de production.

B. DES CONTEXTES TENDUS DE PRODUCTION DE LOGEMENTS, TOILE DE FOND D'UN RAPPORT DE FORCE ENTRE ACTEURS DU LOGEMENT

1. DES MARCHÉS IMMOBILIERS SOUS TENSION

Après avoir analysé les contextes territoriaux, il convient de s'intéresser plus spécifiquement au contexte du logement. L'analyse du contexte immobilier, la structuration des acteurs opérationnels du logement locatif social, ainsi que le processus de production de ce dernier permettent de saisir les dynamiques complexes qui structurent les territoires d'étude. Le travail de comparaison permet d'objectiver le discours des communes qui justifient leur inaction par des contraintes exogènes (tourisme, VEFA, santé financière des organismes HLM...).

Figure I.10 : Distribution des modes d'occupation des logements.



a. Des parcs résidentiels fortement influencés par les dynamiques touristiques

Une large part des acteurs rencontrés décrivent des situations de tension immobilière, en évoquant des loyers du parc locatif élevés, des difficultés croissantes d'accession à la propriété ou encore des coûts du foncier considérés comme trop hauts.

En moyenne, les 12 communes étudiées ont un taux de résidences principales de 79 % qui cache de grandes disparités. La majorité des communes du panel ont des taux de résidences principales supérieurs à la moyenne nationale qui s'élève à 82 %. Biarritz, Fréjus et Bidart se distinguent toutefois avec des taux de respectivement 57 %, 60 % et 65 %, ainsi que dans une moindre mesure, Nice et Cambo-les-Bains avec respectivement 72 % et 71 %. Ces chiffres traduisent des taux de résidences secondaires très importants pour ces communes littorales attractives pour les touristes.

À Fréjus, les résidences secondaires «*impactent la construction*» (entretien élu de Fréjus). Pour Biarritz et Bidart, les résidences secondaires sont une préoccupation des acteurs de l'EPCI, qui «*espèrent faire revenir des logements dans le parc privé*» (entretien EPCI du Pays Basque). Biarritz s'illustre avec le plus haut taux de résidences secondaires, s'élevant à 41% soit 10 points de plus que Bidart, qui compte 32 % de résidences secondaires. La location de meublés touristiques est une préoccupation dans de nombreux territoires étudiés, comme à Annecy.

“On a une grosse problématique avec la vieille ville qui est en train de se transformer uniquement en meublés touristiques, faisant disparaître les habitants. Récemment, il y eu une prise de conscience de nos élus actuels [...] On a besoin d'un dispositif pour apaiser ce marché et récupérer du logement de manière pérenne.” (Entretien mairie d'Annecy).

En définitive, les communes étudiées font souvent face à **une spécialisation touristique** qui structure le parc résidentiel. Les résidences secondaires affectent la construction en **limitant l'offre résidentielle et suscitent des préoccupations quant à l'équilibre entre le logement résidentiel et touristique**. Bien que les résidences secondaires ne soient pas prises en compte par la comptabilité SRU, les résidences secondaires et les locations touristiques exercent une pression sur le marché du logement qui peut limiter les dynamiques de production de logements sociaux.

b. Des communes caractérisées par de faibles taux de vacance, à l'exception de Carpentras et Nice

En France, le taux de vacance moyen est de 8,3 % en 2021. Les logements vacants¹⁷ sont surreprésentés dans les communes rurales et les agglomérations de moins de 100 000 habitants, au contraire des grandes agglomérations, qui sont moins touchées à l'échelle nationale. Les communes étudiées ont un taux de vacance moyen de 6 %, en dessous de la dynamique nationale.

Nice avec 14 % et Carpentras avec 11 % font figure d'exceptions. Si le fort taux de Carpentras s'explique par un faible dynamisme économique, **la situation est particulièrement surprenante et préoccupante à Nice**, septième métropole nationale. Bien qu'il soit difficile de comprendre précisément les causes de la vacance résidentielle, plusieurs explications sont avancées par les acteurs rencontrés. Ils évoquent l'insalubrité des logements et l'impossibilité de les rénover pour les propriétaires, ou encore des **dynamiques de spéculation immobilière ou de mise sur le marché de meublés touristiques**.

“Beaucoup de personnes ne souhaitent pas louer leur logement car c'est un patrimoine familial, ce sont des multipropriétaires, et ils ont peur que le logement soit dégradé, une fois loué. Sur la question de la vacance, on ne peut être qu'incitatif car les propriétaires veulent garder leur bien [...] Les propriétaires préfèrent les Airbnb car ils sont sûrs d'avoir moins de dégradation, c'est des gens qui restent moins longtemps dans les logements.”

(Entretien métropole de Nice).

Plusieurs acteurs avancent le fait qu'une importante part de logements vacants à Nice est utilisée comme meublés touristiques pendant la saison estivale¹⁸, **ce qui réduit l'offre de logements disponibles pour la location résidentielle à long terme**. Un récent rapport de la Chambre Régionale des Comptes souligne, par ailleurs, que les logements vacants de

17. Logement inoccupé et habitable immédiatement. Lors du recensement de la population, un logement est classé vacant, si l'enquêteur ne peut entrer en contact avec l'occupant et dans la mesure du possible qu'une enquête de voisinage indique que le logement est inoccupé (source : INSEE).

18. Nice est la deuxième ville après Paris en termes d'annonces de locations saisonnières, avec 12 650 locations disponibles en 2023, contre seulement 6000 en 2022.

19. Chambre Régionale des Comptes (2020).

l'agglomération niçoise correspondent avant tout à des logements anciens, construits avant 1948, souvent en mauvais état, et majoritairement détenus par des propriétaires âgés de plus de 60 ans¹⁹. La situation est alors particulièrement préoccupante à Nice, puisqu'en ajoutant logements vacants et résidences secondaires, c'est finalement plus de 28 % du parc de logements qui est inoccupé, ce qui contraste avec le fort déficit de logements sociaux dont la ville fait l'objet et qui place Nice en première position à l'échelle nationale devant les 20 % de la ville de Paris²⁰.

c. De fortes dynamiques de construction privée

Pour appréhender les défis rencontrés dans ces communes, il est nécessaire d'explorer les facteurs qui contribuent à la pression foncière et aux prix de l'immobilier. La contrainte foncière est étroitement liée aux tensions observées sur le marché immobilier. Des différences significatives influent directement sur le prix médian de vente des communes étudiées, reflétant ainsi des contextes territoriaux variés.

Un des arguments les plus repris par les acteurs communaux pour expliquer les contraintes à la construction de logement social est le coût élevé du foncier. Le prix du foncier à l'échelle nationale a triplé depuis les années 2000²¹ et selon les Notaires de France, il progresse plus rapidement que les coûts de construction (+118 % entre 2000 et 2018 contre +50 % sur la même période). Il existe toutefois des disparités liées à la localisation. **La pression foncière est d'abord déterminée par un gradient centre-périphérie** mais des caractéristiques territoriales intensifient ce gradient. **Les communes littorales**, surreprésentées dans le panel d'étude, subissent une pression foncière particulièrement importante.

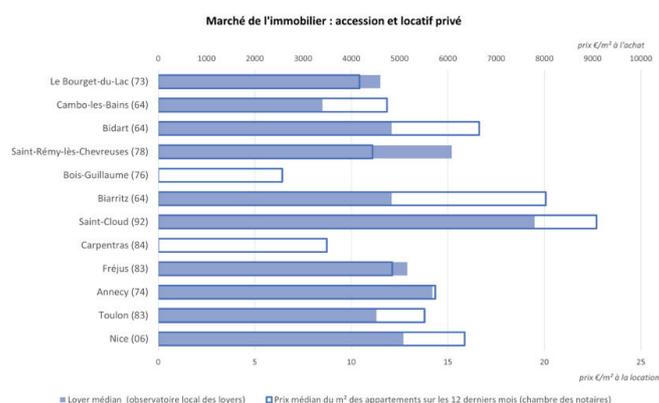
La contrainte liée au prix du foncier a des répercussions sur les prix immobiliers, dont il constitue la base. Dans les communes étudiées, la moyenne du prix médian de vente d'un appartement est de 5 469 €/m². Parmi ces communes, **seule Bois-Guillaume possède un prix de vente médian en dessous de la moyenne française**, avec un prix enregistré à la chambre des notaires à 2 560 €/m² contre 3 350 €/m² à l'échelle nationale. Cependant, ce prix dépasse de 10 % le prix moyen à l'échelle de la Métropole Rouen Normandie, soulignant les particularités du marché immobilier communal.

«À Bois-Guillaume, on a payé cher sa maison pour être peinard. C'est une population de cadres sup qui recherchent la tranquillité.»

(Entretien mairie de Bois-Guillaume).

Figure I.11 : Prix du marché immobilier privé en accession et en location.

Source : Observatoire local des loyers et Chambre des notaires



Saint-Cloud se détache également du reste du panel par ses prix, exceptionnellement élevés tant en location qu'en accession. Ces prix compliquent le montage des opérations. Le prix médian à la vente s'élève à 9 080 €/m² tandis que le loyer moyen selon l'observatoire local des loyers est de 20€/m², soit 1,4 fois supérieur à la moyenne française de 13 €/m². Biarritz est la seconde ville la plus chère du panel avec un prix de vente médian de 8 801 €/m², seulement 3 % moins élevé que celui de Saint-Cloud.

«Le vertigineux prix du foncier» bloque de la même façon les opérations, en raison d'une «charge foncière énorme»

(Entretien préfecture des Pyrénées-Atlantiques).

Bien que les contextes territoriaux soient différents entre Biarritz et Saint-Cloud, ces deux communes se distinguent du reste de l'échantillon. D'autres territoires sont considérés comme tendus par les acteurs locaux, comme Anancy où «les hauts salaires

20. <https://www.mysweetimmo.com/2023/12/10/crise-de-limmobilier-28-de-logements-pas-ou-peu-utilises-a-nice-20-des-logements-a-paris/>

21. Notaires de France.

22. Conférence de presse du 4 février 2024.

23. Données produites par E-focus Adequation et le CAPEM

25. En 2020, Habitat Sud Atlantique avait un parc de 7707 logements, et Toulon Habitat Méditerranée de 8560 logements. Les chiffres sont issus des rapports d'activité annuels des deux OPH. En 2021, Toulon Habitat

suisses influencent et gonflent les prix du marché immobilier (entretien OPH de Haute-Savoie). Annecy jouit d'une forte attractivité résidentielle et touristique, qui s'accompagne d'une croissance démographique et d'une augmentation des prix de l'immobilier.

Dans une moindre mesure, Le Bourget-du-Lac est décrit comme un «territoire qui commence à sentir l'influence du bassin genevois, du Grand Annecy et même de Grenoble» (entretien préfecture de Savoie). Ainsi, l'ensemble des territoires étudiés s'inscrivent dans des contextes immobiliers sous pression. L'influence de facteurs externes comme les salaires suisses sur le marché immobilier d'Annecy, ou l'évolution des dynamiques territoriales au Bourget-Du-Lac illustrent la complexité de ces marchés.

Malgré des coûts du foncier importants, certaines des communes étudiées possèdent une **programmation immobilière privée importante**. Ces communes ont une production équivalente en termes de nombre de programmes immobiliers par rapport à des communes de même taille. C'est le cas notamment de Nice avec 56 programmes en cours en 2023, pour 949 logements produits, alors que seulement 215 logements sociaux ont été autorisés cette même année selon les mots du maire²². La commune de Montpellier, elle aussi déficitaire, qui se rapproche de la taille de Nice, possède le même nombre de programmes immobiliers privés en cours en 2023, tout en dépassant de 624% son objectif quantitatif sur la période triennale 2020-2022 avec une moyenne de production annuelle de 1275 logements sociaux. Le dynamisme de la production privée est également important à Fréjus, qui est trois fois moins peuplée que Toulon mais qui possède un nombre équivalent de programmes immobiliers, au nombre de 24, en 2023²³.

Bien que les communes déficitaires en logements sociaux soient caractérisées par l'hétérogénéité de leurs contextes immobiliers, **on constate des situations de tension immobilière** exacerbées dans les communes les plus déficitaires en logements sociaux. Tout d'abord, les communes étudiées se caractérisent par **une part importante de leur parc résidentiel qui n'est pas occupé par des résidents**, en raison du nombre important de locations meublées touristiques, de résidences secondaires, voire, de manière plus ponctuelle, de logements vacants. Ensuite, le **dynamisme de la production privée**, reflet de l'attractivité des communes étudiées mais aussi de la présence de dynamiques de spéculation immobilière, peut expliquer la faible progression des taux de

logements sociaux par rapport au développement toujours dynamique du secteur privé. Enfin, **le coût du foncier** - particulièrement important - pose des difficultés aux opérateurs de terrain, déjà fragilisés par un contexte de crise nationale.

2. STRUCTURATION ET POIDS DES ACTEURS OPÉRATIONNELS DU LOGEMENT SOCIAL

La tension sur le marché immobilier privé n'est pas sans conséquence sur les acteurs du logement social. Loin de former un bloc homogène, les organismes HLM font face à de multiples difficultés qui contraignent la production de logements sociaux. A ces difficultés s'ajoute le fait que la culture du logement social est ancrée de manière disparate sur les territoires et sur des temporalités plus ou moins longues.

a. Des bailleurs sociaux en difficulté

Les bailleurs sociaux sont des acteurs structurants dans les différentes communes. En moyenne, les communes étudiées comptent 11 bailleurs intervenant sur leur territoire, avec des variations significatives d'une commune à l'autre. Dans une majorité des communes, l'Office Public de l'Habitat (OPH) est le principal bailleur, tandis que pour les autres ce sont des Entreprises Sociales de l'Habitat (ESH) qui détiennent la majorité des logements sociaux.

Les offices publics sont pour la plupart présents historiquement sur le territoire et leur action dépend en partie de la volonté politique des élus locaux puisqu'ils siègent aux conseils d'administration. Ils sont les premiers bailleurs à Nice, Toulon, Carpentras, Annecy, Fréjus, Bois-Guillaume, Cambo-les-Bains, et Bidart.

Dans la mesure où les OPH sont dépendants des collectivités, la propension d'un OPH à produire est alors le reflet notamment de contextes politiques plus ou moins favorables à la production de logement social. En guise d'exemple, les OPH Habitat Sud Atlantique et Toulon Habitat Méditerranée, qui avaient pourtant des parcs

24. La part de marché est la part de patrimoine qu'un opérateur possède sur la commune étudiée.

26. En raison de déconstructions mais aussi de ventes à des particuliers pour plus de 3 millions d'euros.

27. Les rapports d'activité des OPH sont parfois difficilement consultables, c'est pourquoi nous nous sommes contentés de comparer seulement 3 OPH.

sociaux comparables dépassant les 8 000 logements jusqu'à 2020²⁵, ont des dynamiques de production très différentes. Entre 2012 et 2020, Habitat Sud Atlantique connaît une croissance annuelle moyenne de son parc de **2,4 %** (avec une production de 155 logements par année en moyenne), tandis que Toulon Habitat Méditerranée connaît une croissance annuelle moyenne de **0,08 %**, c'est-à-dire 30 fois inférieure (avec une production de 67 logements par année en moyenne).

En comparaison, l'OPH Côte d'Azur Habitat à Nice se démarque par ses maigres bilans d'activité, alors même que son parc, qui dépasse les 21 000 logements, est près de 3 fois plus important. En 2022, seulement 143 logements sociaux ont été livrés sur les Alpes-Maritimes tandis que 72 sont sortis du patrimoine²⁶, ce qui représente un bilan net de seulement 71 logements sociaux et une croissance annuelle du

parc de 0,003%. Ainsi, **par le dynamisme de sa production, Habitat Sud Atlantique**, présidé par le vice-président de l'agglomération du Pays Basque, **se distingue des OPH toulonnais et niçois**, chacun présidé par l'adjoint au logement de leur métropole respective²⁷.

Les communes de Biarritz, Le Bourget-du-Lac, Saint-Cloud et Saint-Rémy-lès-Chevreuse ont pour principal bailleur une Entreprise Sociale de l'Habitat (ESH). Dans les deux communes franciliennes, le premier bailleur est Immobilière 3F, une ESH d'envergure nationale. Dans les deux autres communes, les bailleurs s'inscrivent soit à une échelle régionale (à Biarritz), soit locale (au Bourget-Du-Lac). Le premier bailleur de Biarritz, l'ESH Erilia, est en effet présent dans 5 régions françaises. Le premier bailleur au Bourget-du-Lac est la Société d'économie mixte (SEM) Cristal Habitat, qui résulte de la fusion en 2017 de l'OPH municipal de Chambéry et de la société anonyme immobilière d'économie mixte (SAIEM) de Chambéry.

Figure I.12 : Nombre de bailleurs sociaux sur les 12 communes étudiées

En violet, les bailleurs représentant plus de 50% de part de marché²⁴.

	Nombre de bailleurs présents	Bailleur le plus important	Type de bailleur	Part de marché
Nice (06)	23	Côte d'Azur Habitat	OPH	56%
Toulon (83)	21	Toulon Habitat Méditerranée	OPH	65%
Annecy (74)	21	OPH de la Haute-Savoie	OPH	43%
Fréjus (83)	12	Var Habitat	OPH	31%
Carpentras (84)	4	Grand Delta Habitat	OPH	95%
Saint-Cloud (92)	15	S.A. immobilière 3F	ESH	27%
Biarritz (64)	7	S.A. Erilia	ESH	55%
Bois-Guillaume (76)	12	Habitat 76	OPH	26%
Saint-Rémy-lès-Chevreuse (78)	6	S.A. immobilière 3F	ESH	68%
Bidart (64)	6	Habitat Sud Atlantique	OPH	58%
Cambo-les-Bains (64)	3	Habitat Sud Atlantique	OPH	74%
Le Bourget-du-Lac (73)	4	Cristal Habitat	Entreprise publique locale	39%

Dans les communes en tension immobilière, une **forte concurrence existe entre les bailleurs**. Les ESH sont décrites comme ayant **une capacité financière plus importante, qui se traduit par une plus grande capacité à acquérir du foncier**. Un acteur de Var Habitat explique que l'ESH Erilia *“a une grande capacité financière à se positionner sur les terrains”* (entretien Var Habitat). À Saint-Rémy-lès-Chevreuse, *“I3F habitat peut acheter des terrains ou des appartements à des prix que les autres bailleurs ne peuvent pas concurrencer”* (entretien préfecture des Yvelines). Cette concurrence entre bailleurs s'observe aussi à Annecy. *“La construction de logements sociaux a une dimension très stratégique. Construire à Annecy intéresse les organismes car la valeur patrimoniale des logements y est forte. Les gros bailleurs type CDC, I3F veulent investir à Annecy [...] Cette “ultra-*

28. NPNRU : Nouveau programme national de renouvellement urbain. Lancé par l'ANRU en 2014, il prévoit la transformation de 450 QPV en intervenant fortement sur l'habitat dans le but de favoriser la mixité sociale.

29. Puisque Bois-Guillaume, en tant que commune SRU, est identifiée comme site prioritaire de la reconstruction hors site des logements démolis au titre de l'ANRU par la métropole, elle a l'obligation de travailler avec les bailleurs qui démolissent et qui doivent reconstruire la même offre sociale sur des terrains portés par les collectivités. Les bailleurs identifiés sont Rouen Habitat, Foyer Stéphanois, Elbeuf Boucle de Seine et Logirep.

30. L'expression est utilisée par les différents acteurs pour distinguer les personnes travaillant en France des travailleurs frontaliers, qui logent en France mais travaillent en Suisse.

concurrence” est organisée par les communes et l’Etat car cela leur coûtera moins cher, selon la logique de l’offre et de la demande. Ils ont intérêt à ce qu’il y ait le plus d’organismes possibles présents sur le territoire d’Annecy.”

(Entretien OPH de Haute-Savoie).

La concurrence peut être limitée par la mise en place de dispositifs particuliers de régulation et de priorisation de certains bailleurs au détriment d’autres. L’agglomération de Rouen a choisi de mettre en place un système de fléchage des bailleurs déficitaires au titre des démolitions dans le cadre d’opérations NPNRU²⁸, afin de faciliter les opérations de reconstruction hors site sur les territoires des communes déficitaires en logements sociaux²⁹. La délivrance d’agrément par la métropole, qui est délégataire des aides à la pierre, est conditionnée au fait de sélectionner un de ces bailleurs. Si une telle régulation est susceptible de créer des frustrations chez les autres bailleurs présents sur le territoire, elle a pour objectif de faciliter la politique de rééquilibrage social entre les communes défavorisées et aisées de la métropole.

Cette ultra-concurrence s’inscrit dans un **contexte plus large de restructuration et d’affaiblissement du secteur HLM**. Plusieurs variables affectent en effet le financement du secteur du logement social, comme la baisse de recettes liée à la réduction de loyer de solidarité, ou la hausse de la TVA et du taux du livret A, qui touchent directement la dette des bailleurs sociaux. Dans un contexte de crise de l’immobilier, le préfet de la région PACA explique que le nombre d’agrément a drastiquement baissé, en passant de 12 000 agrément à l’échelle de la région en 2019 à seulement 6 800 en 2023.

“La crise s’ancre durablement, avec des difficultés qui montent dans le secteur du bâtiment [...] Les tensions sont très fortes sur tous les secteurs du logement.”
(Entretien préfet de la région PACA).

b. Une acculturation au logement social plus ou moins prégnante selon les territoires

Certains acteurs attribuent à des spécificités culturelles ou historiques la manière dont le logement social est développé et perçu. Dans les territoires historiquement industriels, le développement urbain, datant du XIX^e siècle, a permis le développement de cités ouvrières, portées par le paternalisme patronal. **Le logement social y bénéficie d’un fort ancrage local, antérieur à la loi SRU, qui agit alors comme catalyseur.** Dans la région normande - où se situe la commune de Bois-Guillaume, les reconstructions de l’après-guerre, portées par le patronat et par la SNCF ont permis un fort développement de “cités HLM”. De même, à Annecy, le développement du logement social est historique et relève d’un choix politique des élus. Le contexte transfrontalier renforce la nécessité du logement social pour loger les «travailleurs en euros»³⁰. Une telle situation crée un contexte favorable au développement du logement social, du fait du nombre, du dynamisme et de l’efficacité des acteurs opérationnels du logement social (bailleurs, établissements publics fonciers, promoteurs...) déjà présents sur les territoires.

À l’inverse, **là où le développement urbain a été avant tout porté par le secteur touristique lors de la deuxième moitié du XX^e siècle, les acteurs du logement social sont récents et peu structurés**, ce qui a des conséquences sur le faible dynamisme de la production de logements sociaux. C’est particulièrement le cas sur les territoires littoraux, comme la Côte d’Azur ou le Pays Basque, où la part d’ouvriers a toujours été réduite.

“Le développement de Fréjus s’est concentré autour de la villa individuelle. Nous avons cultivé notre retard en logements sociaux en ne faisant que des villas et des pavillons [...] Avant 2014, on ne construisait pas ou peu de logements sociaux, sauf dans des immeubles vétustes qui ont depuis dû être détruits. Tout était axé sur l’accession maîtrisée, sur des terrains communaux

31. Entretien agglomération Cove.

32. Le Bail Réel Solidaire (BRS) est un bail de longue durée permettant à des organismes foncier solidaire (OFS) la dissociation du foncier (dont ils restent propriétaire) et du bâti, en vue d’une accession à la propriété sous conditions de plafond de ressources.

33. Bernard De Korsak, Olivier Beth et Christiane Cabanel, “La situation foncière au Pays Basque - Pour une politique publique d’intervention foncière”, février 2024, 45p. Disponible en ligne : <https://igedd.documentation.developpement-durable.gouv.fr/note?id=Affaires-0004070&reqId=391e2c07-b81b-4465-856d-47cbbb73f122&pos=1>

vendus moins chers à des promoteurs.”
(Entretien mairie de Fréjus).

“Ce sont dans ces communes que la réticence à la production de logements sociaux est la plus forte. À l'inverse, la ville de Carpentras, bénéficiant pourtant du même contexte territorial, réalise un travail de sensibilisation pour améliorer l'image positive du logement social : “Les services de logement travaillent à l'acculturation des élus sur le logement social notamment pour chasser l'image des grandes tours”³⁴.

Au début des années 2000, le Pays Basque était dans la même situation, la propriété individuelle étant historiquement considérée comme un élément structurant de la culture locale.

“L'Etxe, ça veut dire la maison en basque. Au Pays basque, il y a une tradition des grandes maisons individuelles, de la propriété, de la maison familiale qui se transmet de génération en génération. [...] À l'inverse, les logements collectifs ne sont pas très répandus.”

(Entretien EPFL Pays Basque).

L'introduction du logement social a rencontré une certaine résistance du fait de la perception négative dont il était l'objet. La ville de Bayonne, en concentrant la part la plus importante de logements sociaux, fait figure d'exception. Présentée comme une ville motrice de l'agglomération sur cette question, c'est également la seule commune de l'agglomération qui possède des Quartiers Politiques de la Ville, au nombre de deux.

“Un vrai travail d'acculturation au logement social est nécessaire au Pays Basque. Les habitants pensent encore que le logement social, c'est les tours qu'on voit à Paris. Nous avons dû détricoter et donner une image plus positive de ce qu'est le logement social, à savoir 80 % de la population du pays basque qui est concernée et demain quasiment 100 % avec le relèvement du plafond Bail Réel Solidaire (BRS)³⁵.”

(Entretien bailleur social basque).

À la différence de la Côte d'Azur, l'introduction du logement social au Pays Basque³³ a été impulsée par l'État au début des années 2000, avant d'être prise en main par les élus locaux. Alors qu'un début de crise du logement commence à se faire sentir à la fin du XXe siècle, le Conseil Général des Ponts et Chaussées publie en 2004 un rapport plaidant pour la mise en place d'une politique d'action foncière au Pays Basque. En réponse à ce rapport, l'État décide de financer deux

Plans d'Urgence Logement (PUL) successifs entre 2005 et 2012 pour le Pays Basque, prévoyant l'octroi de financements spécifiques, la création de l'Établissement Public Foncier Local, la rédaction des premiers PLU ainsi que la délégation des aides à la pierre à l'EPCI et au département. L'intervention étatique participe alors à la mise en place d'une véritable politique de l'habitat et du logement à l'échelle du Pays Basque, ainsi qu'à la prise en main rapide par les élus de la nécessité de produire du logement pour les habitants du territoire. Ainsi, la diversité des approches du logement social dans les différentes régions françaises révèle l'impact des spécificités culturelles et historiques sur sa perception et son développement. Dans les territoires où le développement urbain est historiquement lié à l'industrie, les cités ouvrières et les initiatives patronales ont jeté les bases d'une forte présence du logement social. En revanche, là où le tourisme a été le moteur principal du développement urbain, comme sur la Côte d'Azur, les acteurs du logement social sont souvent plus récents et moins structurés, ce qui affecte la dynamique de production de logements abordables. Mais, comme le montre l'exemple du Pays Basque, les spécificités historiques ne sont pas figées et n'empêchent pas forcément une action politique en faveur du logement social.

34. La tension locative sociale est calculée en faisant le rapport des demandes de logements sociaux sur les attributions au sein d'une commune sur une année. Les chiffres de tension locative cités dans ce rapport ont été calculés par les auteurs à partir des données disponibles sur demande-logement-social.gouv.fr.

35. Le taux de rotation est calculé en faisant le rapport du nombre de logements emménagés sur le nombre de logements loués ou offerts à la location hors mises en service sur une année. Cette donnée est disponible via le Répertoire du parc locatif social (RPLS).

3. PRODUIRE DU LOGEMENT SOCIAL EN CONTEXTE TENDU : QUAND UN ABÎME SÉPARE L'OFFRE ET LA DEMANDE

Les communes étudiées connaissent des situations très hétérogènes avec, en toile de fond, une tension importante sur le logement social. Dans un contexte de difficultés financières des bailleurs sociaux et de nécessité d'équilibrer les opérations, les logements sociaux réalisés sont souvent en dissonance avec le profil des demandeurs, très majoritairement éligibles aux logements aux loyers les plus bas.

a. Des parcs de logements sociaux en tension et une offre très sociale globalement faible

Les communes étudiées se situent pour la plupart dans des territoires où la pression sur le logement social est particulièrement forte, avec des taux de rotation au sein du parc relativement faibles. Ainsi, 8 des 12 communes ont une tension locative sur le logement social particulièrement élevée avec un coefficient de tension supérieur à 8. Ainsi, dans ces communes, le nombre de demandeurs de logements sociaux est au moins huit fois supérieur à celui des attributions au cours de l'année. C'est par exemple le cas de Nice et Cambo-les-Bains qui se distinguent par un coefficient de tension sur le logement social³⁴ particulièrement fort à hauteur, respectivement, de 13 et 16. Au contraire, Carpentras est la seule commune de l'échantillon avec une tension locative inférieure à 5. Un autre indicateur utile à l'évaluation de la tension sur le parc social est le taux de rotation³⁵. Ce dernier permet d'avoir une idée précise du renouvellement des occupants dans le parc social d'une commune. Ainsi, des taux de rotation élevés vont généralement de pair avec une tension locative faible, comme à Carpentras ou Bois-Guillaume, et inversement, comme à Nice et Biarritz. Les communes de l'échantillon connaissent globalement un renouvellement de leurs occupants moins rapide que la moyenne nationale, avec un taux de rotation moyen de 7,2 % pour les 12 communes contre 8,5 % pour l'ensemble de la France.

Figure I.13 : Tension locative sociale dans les communes étudiées.

Source : demande.logement-social.gouv.fr

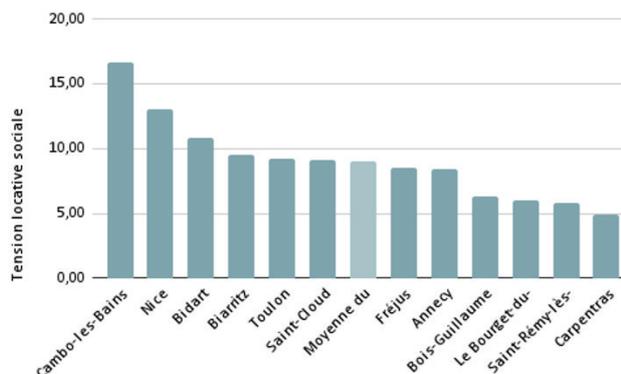
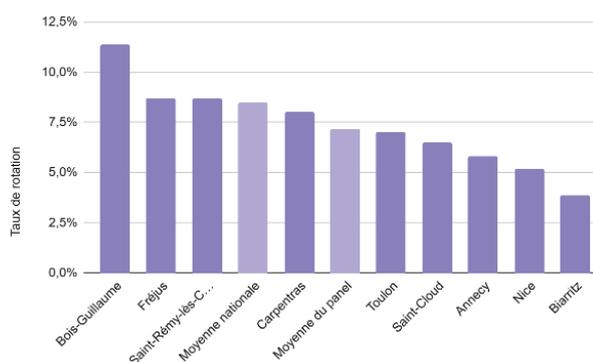


Figure I.14 : Taux de rotation dans le parc de logements sociaux des communes étudiées.

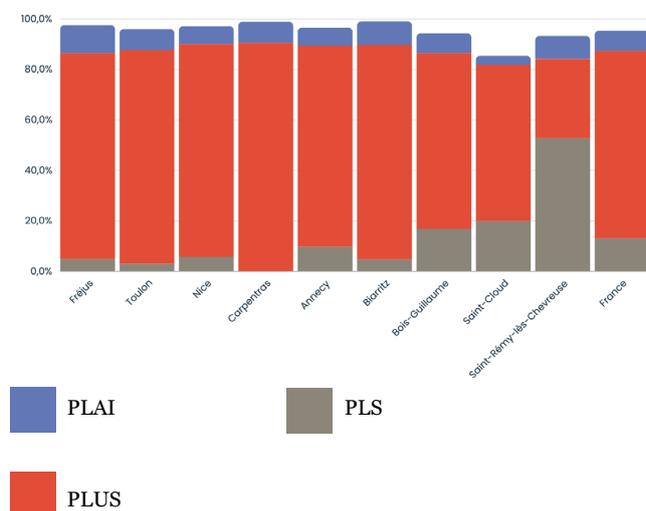
Source : RPLS³⁶2021



Dans ce contexte de tension sur le parc locatif social, il s'agit à présent d'analyser plus en détail la production de logement social. En effet, la **catégorie de logement social regroupe diverses catégories de produits immobiliers : les PLAI, les PLUS et les PLS**³⁷. Alors que l'objectif qualitatif de la loi SRU cherche à réduire la part de logements produits en PLS et à augmenter celle en PLAI, certaines communes n'hésitent pas à recourir beaucoup au PLS quand d'autres font plus d'efforts pour produire du PLAI. Les données sur la répartition des types de logements ne sont accessibles que pour 9 communes. Pour 6 d'entre elles, les logements financés en PLUS constituent plus de 80 % du stock de parc social. Avec un taux de PLS de 53 %, Saint-Rémy-lès-Chevreuse apparaît comme une exception, alors que d'autres communes avec des taux de PLS pourtant élevés n'atteignent comparativement que 17% (Bois-Guillaume) et 20% (Saint-Cloud). Ce nombre élevé à Saint-Rémy-lès-Chevreuse s'explique en partie par la présence importante de logements étudiants et de résidences seniors.

Figure I.15 : Répartition des modes de financement du stock de logement social pour chaque commune au 1er janvier 2021³⁸.

Source : RPLS 2021

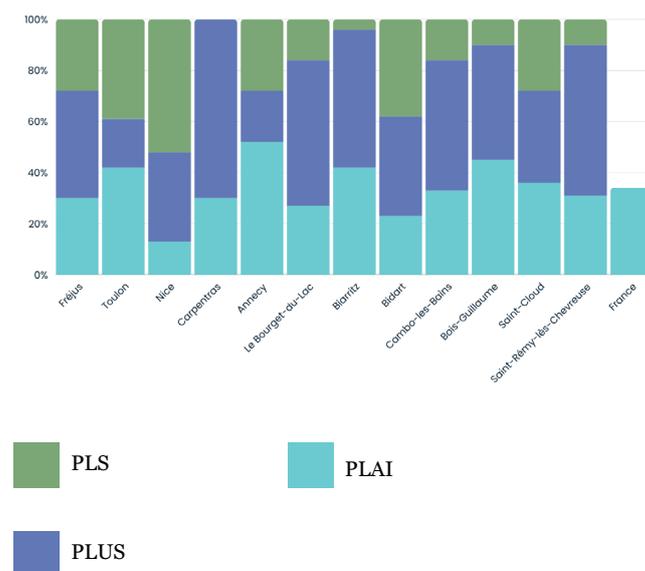


Il convient d'étudier le poids relatif des modes de financement du logement social dans la production de logements sociaux lors de la période triennale 2020-2022. Certaines communes se distinguent alors par une **production particulièrement importante de PLS. Nice atteint 52 % de PLS dans sa production de logements sociaux sur la dernière période triennale. Deux autres communes dépassent le plafond**

réglementaire de 30 % : Toulon avec 39 % et Bidart avec 38 %. Toulon est un cas singulier car la commune réalise également une part importante de PLAI, à hauteur de 42 %. Toutefois, la production de PLAI est également importante dans d'autres communes : Annecy, Bois-Guillaume et Biarritz ont produit respectivement 52 %, 45 % et 42 % de PLAI sur la période 2020-2022. **Le cas particulier de Carpentras est à souligner. Si la commune atteint juste le seuil de 30 % de PLAI, elle n'a produit aucun PLS entre 2020 et 2022.** Ces chiffres sont à mettre en regard avec la nécessité pour la commune de répondre aux besoins d'une population caractérisée par un fort taux de pauvreté à hauteur de 28 %, soit le double de la moyenne nationale.

Figure I. 16 : Répartition des modes de financement des logements sociaux réalisés sur la période triennale 2020-2022.

Source : DHUP



36. Les données RPLS sur le taux de rotation ne sont disponibles que pour les communes de plus de 10 000 habitants. C'est pourquoi les taux de rotation du Bourget-du-Lac, Bidart et Cambo-les-Bains sont manquants.

37. cf. introduction générale pour la signification des acronymes

38. La faible part du PLAI dans l'ensemble des parcs de logements sociaux est à nuancer. En effet, les PLAI ne constituent pas l'intégralité des logements très sociaux. Il existe également historiquement de nombreux "HLM-O" qui sont comptabilisés parmi les PLUS mais dont les loyers sont bas. Malheureusement, ces logements HLM-O ne font pas l'objet de données chiffrées.

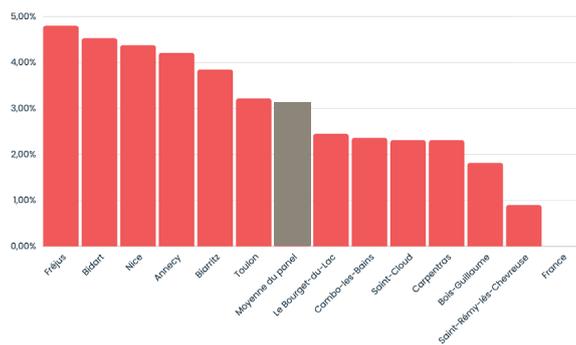
39. Nombre de demandeurs hors mutations : nombre de demandeurs de logements sociaux qui ne sont pas logés dans le parc social au moment de la demande. Cette donnée est tirée de la base de données du Système national d'enregistrement (SNE).

b. La demande de logements sociaux, un reflet des profils sociaux des communes

Les communes étudiées ayant des populations allant de 4 570 (Bourget-du-Lac) à 342 522 (Nice) habitants, le nombre de demandeurs³⁹ varie fortement d'une ville à l'autre. Compte tenu de l'hétérogénéité des populations des communes de l'échantillon, le rapprochement du nombre de demandes de logement social au nombre d'habitants permet la comparaison. Ainsi, Fréjus (5%), Bidart (5%), Nice (4%) et Annecy (4%) sont les villes avec les parts de demandeurs de logement social les plus importantes par rapport à leur population. Ce sont également 4 des 7 villes où la tension locative sociale est la plus élevée (cf. figure I.13).

Figure I.17 : Nombre de demandeurs de logement social (hors mutation) en 2022 rapporté à la population de chaque commune.

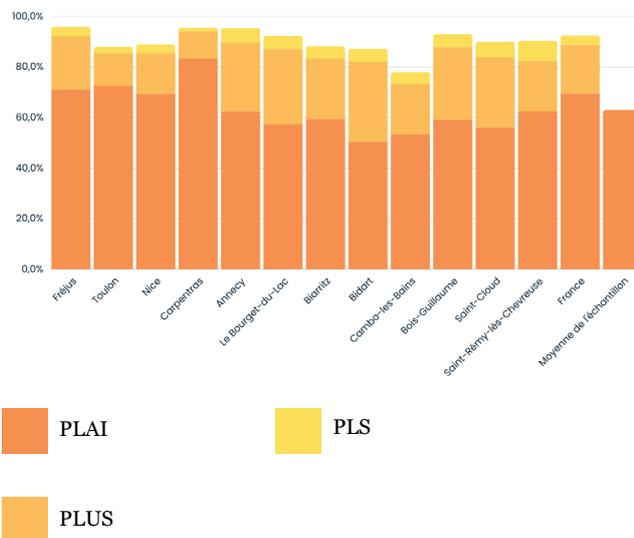
Données : INSEE, SNE 2022



Des données plus précises sur l'éligibilité des demandeurs aux différentes catégories de logement locatif social permettent une analyse plus fine. Ainsi, **trois communes ont un taux de demandeurs éligibles au PLAI supérieur à la moyenne nationale (69 %) : Carpentras (83%), Toulon (72%) et Fréjus (71%). La part de demandeurs éligibles au PLAI dépasse 50 % pour chacune des communes. Or, seule la ville d'Annecy a une production de logements sociaux en PLAI supérieure à 50 % sur la dernière période triennale (figure I.15). Parmi les communes de l'échantillon, Saint-Rémy-lès-Chevreuse compte le taux de demandeurs éligibles seulement au PLS le plus élevé, à hauteur de 8 %. Or les logements PLS représentent 53% de la production de la commune. Ainsi, la production de PLS est bien supérieure aux besoins mesurés.**

Figure I.18 : Part de demandeurs éligibles à chaque mode de financement du logement social pour chaque commune en 2022.

Données : SNE 2022⁴⁰



40. Les taux cumulés pour chaque commune n'atteignent pas 100% car une partie des demandeurs dépassent les plafonds de ressources du PLS et une partie des demandeurs sont comptabilisés dans la catégorie "Non saisie".

Cette analyse donne à voir **un écart très important entre l'offre de logements sociaux produits et le profil des demandeurs dans l'ensemble des communes de l'échantillon**. En moyenne, le PLAI représente 8 % du parc social de ces dernières et 34% des logements sociaux produits entre 2020 et 2022 alors que 63 % des demandeurs de ces communes y sont éligibles. A l'échelle nationale, 32 % du parc social construits dans les communes déficitaires a été financé en PLAI sur la période triennale 2020-2022 alors que 69 % des demandeurs d'un logement social ont des revenus inférieurs au plafond correspondant.

c. Le poids croissant du secteur privé dans la construction de logements sociaux

Introduite par la loi d'orientation pour la ville (LOV) en 1990, **la possibilité pour les bailleurs sociaux d'acquérir du logement social en vente en état futur d'achèvement (VEFA) fait l'objet d'un succès croissant**. Les promoteurs privés, jusqu'alors producteurs de logements libres, se lancent dans la construction de logements sociaux. Cette production portée par les promoteurs passe par la VEFA HLM (Gimat & Pollard, 2016). Ce tournant a lieu dans un contexte où les organismes HLM ont des difficultés à rassembler les financements nécessaires au montage des opérations tandis que les difficultés d'accès au foncier s'accroissent.

Selon le Code de la construction et de l'habitation, *«la vente en l'état futur d'achèvement est le contrat par lequel le vendeur transfère immédiatement à l'acquéreur ses droits sur le sol ainsi que la propriété des constructions existantes. Les ouvrages à venir deviennent la propriété de l'acquéreur au fur et à mesure de leur exécution»*. Il s'agit pour les bailleurs sociaux d'acheter sur plan des logements à des promoteurs immobiliers, au lieu d'en assurer eux-mêmes la maîtrise d'ouvrage.

Ce dispositif a été facilité par les pouvoirs publics pour endiguer la chute du nombre de constructions dans le contexte de la crise immobilière de 2008. Depuis, ce mode de production est sorti de la logique d'urgence pour permettre aux promoteurs de commercialiser une partie de leurs opérations. De 3 % en 2007, la VEFA a atteint 54 %⁴¹ des constructions de logements sociaux à l'échelle nationale en 2021. L'intervention des promoteurs privés via la VEFA HLM permet de diversifier les modes de production de logements sociaux. Elle facilite l'accès au foncier des marchés les plus tendus pour les organismes HLM. Elle joue ainsi un rôle important pour les communes qui tentent de réduire leur déficit de logements sociaux au titre de la loi SRU.

Néanmoins, la VEFA HLM soulève de nombreuses interrogations quant à la préservation des compétences en ingénierie des organismes HLM et de leur capacité à construire⁴². Elle questionne leur identité dans un contexte de généralisation d'une logique de marché jusqu'alors propres aux promoteurs. La VEFA HLM participe ainsi à la création de nouveaux cadres de négociation entre élus, bailleurs sociaux et promoteurs immobiliers. Des relations d'interdépendance entre promoteurs immobiliers et bailleurs sociaux semblent s'être développées.

Enfin, les spécificités de cette production posent question, tant du point de vue de ses qualités techniques et architecturales que de son rôle social. Les bailleurs sociaux perdent en effet la main sur la qualité des logements construits, la part sociale des programmes étant souvent constituée des logements aux standards moins élevés.

Si la VEFA Hlm a fait la preuve qu'elle peut constituer un complément aux capacités de production interne des organismes Hlm, certains dysfonctionnements constatés dans ce mode de production ont amené le Conseil social de l'Union Sociale pour l'Habitat à proposer des mesures visant à améliorer les modalités de production en VEFA Hlm. Le Conseil social tire la conclusion que pour garantir l'acquisition de logements de qualité en VEFA, il est nécessaire que les bailleurs sociaux gardent la capacité de construire en maîtrise d'ouvrage directe, afin d'imposer leurs exigences aux promoteurs. Il est également indispensable que les collectivités locales et l'Etat puissent s'emparer de la question de la VEFA Hlm⁴³ de manière plus volontariste pour contrôler la qualité des logements construits, ainsi que les prix de vente. Le conseil social fait également remarquer que le champ de la connaissance académique et professionnelle de la VEFA Hlm n'est pas à ce jour suffisant et devrait être davantage investi, notamment sur la question de la composition des prix et ses effets sur les prix de vente et les loyers Hlm ainsi que sur la qualité des logements produits, des parties communes et des performances énergétiques.

Cette montée en puissance des promoteurs privés a plusieurs effets sur les territoires. À Annecy, *“une centaine de promoteurs sont présents sur le territoire”* (entretien OPH de Haute-Savoie), car *“ils ont des arguments financiers qu'on n'a pas”* (entretien ESH Halpades). À Nice, un bailleur social évoque une *“concurrence déloyale”*.

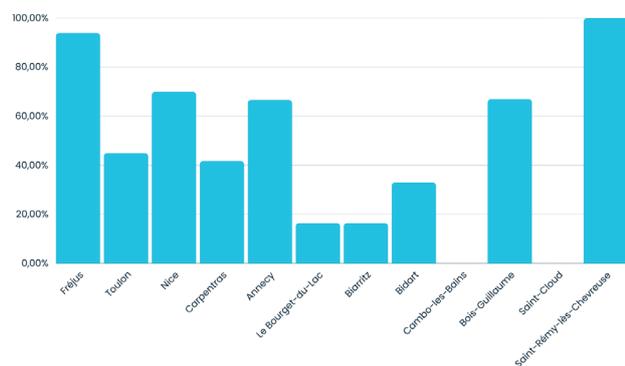
“Quand ce sont des emplacements réservés à 50 % de logements sociaux, les promoteurs y vont avant nous, ils vont même quand c'est du 100 % d'ailleurs, ce qui est rageant parce que ça devrait être pour nous.” (Entretien bailleur social maralpin).

Parmi les logements mis en service sur la période 2020-2022, la VEFA représente le mode de production de plus de deux tiers des logements sociaux dans 4 des communes étudiées : Saint-Rémy-lès-Chevreuse (100%), Fréjus (94%), Bois-Guillaume (67%) et Annecy (67%). Ces taux élevés témoignent de la part décisive prise par le secteur privé dans la production de logements sociaux. Dans un rapport publié en août 2023⁴⁴, la Banque des territoires observait que la construction de logements sociaux dépendant de plus en plus de la VEFA, le secteur du logement social devient plus sensible à l'évolution de la demande de logements sur le marché immobilier privé. En effet, l'équilibre

financier des opérations en VEFA se fait grâce à la commercialisation d'une partie des logements sur le marché privé, pour compenser le déséquilibre financier des bilans des opérations de logement social.

Toutefois, **un taux de VEFA relativement faible n'est pas toujours lié à une faible activité des promoteurs sur le territoire.** Par exemple, le taux de logements sociaux réalisés en VEFA de 45 % à Toulon est la conséquence de politiques d'aménagement favorables aux promoteurs sans incitation à la production de logements sociaux. Jusqu'à la mise en carence de la commune, la ville de Toulon requerrait la réalisation de logements sociaux uniquement dans les opérations d'un minimum de 3 000 m²⁴⁵. Ainsi, les promoteurs privés toulonnais étaient peu incités à produire du logement social.

Figure I.19 : Taux de logements sociaux produits en VEFA parmi les logements sociaux mis en service sur la période 2020-2022. Données : RPLS⁴⁶, DDTM 76, DDTM 83



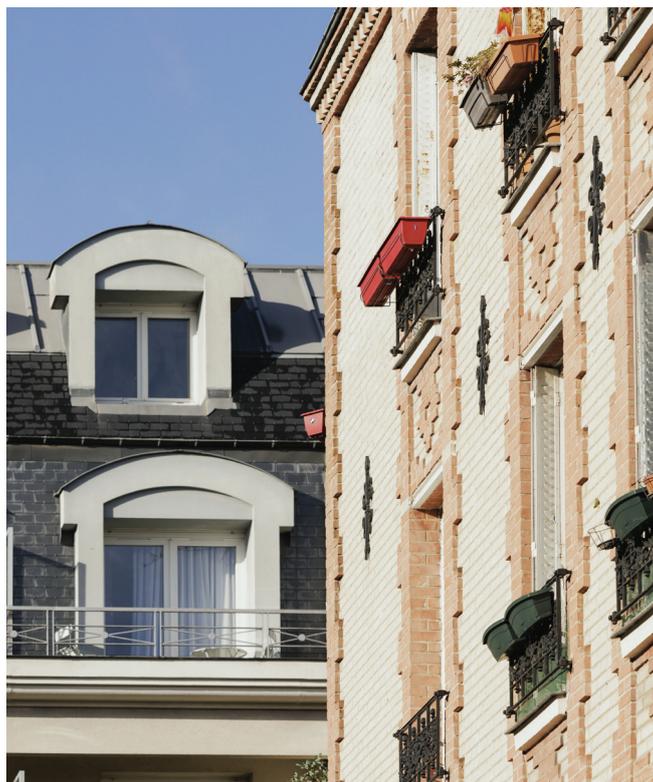
44. Banque des territoires, 2023, Perspectives. L'étude sur le logement social, https://www.banquedesterritoires.fr/sites/default/files/2024-03/BDT_PERSPECTIVES_2023.pdf

45. Cf II.A.1. pour plus de détails sur cet outil réglementaire.

46. Les données RPLS portant sur les logements mis en service, les taux de VEFA pour Le Bourget-du-Lac, Biarritz, Bidart, Cambo-les-Bains, et Saint-Cloud sont très faibles comparativement à ce qu'ils auraient été en considérant les agréments

CONCLUSION PARTIELLE

Dans un contexte de forte tension du marché immobilier et de dynamiques de construction de logements privés plus ou moins fortes, les bailleurs sociaux rencontrent un certain nombre de difficultés. Les contraintes financières auxquelles ils doivent faire face - RLS, augmentation du taux d'intérêt du livret A, baisse des aides à la pierre - accélèrent la montée en puissance des promoteurs privés dans la construction de logements sociaux via la VEFA HLM. De fait, une grande part des communes concernées par le dispositif SRU recourent majoritairement à la VEFA pour produire du logement social. Le rôle des organismes HLM dans la construction de logements sociaux y est donc fragilisé et leurs compétences de maîtrise d'ouvrage affaiblies. Par ailleurs, les logements sociaux réalisés au cours des dernières périodes triennales sont en inadéquation avec les ressources des demandeurs. Si la nécessité de construire plus de logements est aujourd'hui au cœur du débat public, le besoin de loger les habitants les plus démunis semble délaissé dans la plupart des communes étudiées.





Pour répondre aux besoins en logements sociaux, différents outils sont à la disposition des communes et peuvent leur permettre, s'ils sont mobilisés, de dépasser les contraintes auxquelles elles font face. Ces outils peuvent être réglementaires, fonciers et financiers. Ils sont fortement dépendants du contexte territorial dans lequel chaque commune s'inscrit et des acteurs présents sur chaque territoire : EPCI, Établissements Publics Fonciers, Départements, Préfectures, opérateurs au sens large. Ainsi, la **propension de chaque commune à s'emparer des outils à sa disposition, à tisser des partenariats forts avec d'autres acteurs opérationnels et à se saisir des opportunités qui lui sont offertes est très inégale et dépend avant tout de choix politiques**. De même, le caractère plus ou moins coercitif ou incitatif des outils choisis permet d'objectiver le volontarisme politique des élus à respecter la loi SRU. Alors que certaines communes se caractérisent par une intervention réduite au strict minimum, d'autres collectivités - la ville de Carpentras, l'agglomération du Pays Basque ou la métropole rouennaise - choisissent d'innover en proposant des outils originaux afin de s'adapter aux contraintes particulières de leur territoire.

A. DES OUTILS OPÉRATIONNELS INÉGALEMENT MOBILISÉS

Les outils opérationnels constituent des témoins de la volonté des communes à mettre en place des stratégies pour construire du logement social et dépasser les contraintes auxquelles elles font face. Les outils réglementaires donnent une idée des potentiels de constructibilité sur une commune ainsi que de la programmation envisagée sur différents espaces (OAP, emplacements réservés). Les politiques foncières mises en place ainsi que les partenariats tissés avec les EPF donnent une indication quant à l'implication des communes dans la production de logement social. La rareté et la cherté du foncier étant présentées par les bailleurs comme les premiers freins à la construction, les acteurs publics peuvent, en s'associant aux EPF,

améliorer leur maîtrise foncière. En complément de ces outils, le budget prévu par les communes pour faciliter l'équilibre financier des opérations des bailleurs sociaux est un autre facteur essentiel à l'évaluation du volontarisme des communes. Les aides financières, plus ou moins importantes selon les communes, permettent aux opérateurs de maintenir l'équilibre de leurs opérations malgré des situations financières contraintes.

1. DES OUTILS RÉGLEMENTAIRES OMNIPRÉSENTS MAIS DES AMBITIONS INÉGALES

Le Plan Local d'Urbanisme (PLU) et le Programme Local de l'Habitat (PLH) sont des documents réglementaires centraux pour évaluer la politique des communes et des EPCI en matière de logement. Les étudier permet donc de comprendre quels outils sont proposés aux bailleurs pour construire du logement social.

a. Les outils réglementaires du PLU

Nombre d'acteurs considèrent le PLU comme un levier important pour la construction. Parmi les outils réglementaires utilisés dans les PLU pour inciter à la construction de logement social, on trouve en premier lieu les **secteurs de mixité sociale (SMS)** : sur des périmètres définis, à partir d'un seuil donné (surface de plancher ou nombre de logements construits), un pourcentage de logements sociaux est imposé dans chaque construction neuve. Une part de 30 % de logements sociaux constitue un seuil minimal si les communes déficitaires désirent augmenter leur taux de logements sociaux. Compte tenu d'un objectif de 25 % à l'échelle communale, une opération avec un taux de 30 %, surtout si elle est de petite taille, ne permet de tirer vers le haut la part totale de logements sociaux que de manière très résiduelle (Fauconnier, 2020).

À une échelle plus fine, les **emplacements réservés** constituent un autre outil pour définir une programmation prédéterminée sur une ou plusieurs parcelles et permet à des opérateurs d'acheter le bien pour ensuite l'affecter à l'usage annoncé. Lorsque ces emplacements sont destinés à promouvoir la mixité sociale, un pourcentage de logements sociaux est défini. Avec cet outil, les communes peuvent même imposer des immeubles avec un taux de 100 % de logements sociaux.

Hormis le règlement, le PLU comporte des sections programmatiques via des **OAP (Orientation d'Aménagement et de Programmation)**. Exprimant les ambitions de la commune en matière d'aménagement, elles peuvent être sectorielles ou thématiques. Des OAP sont créées pour des secteurs définis par la commune et sur lesquelles, lorsque du logement est programmé, un certain nombre de logements sociaux est exigé.

Deux tendances se dégagent dans les PLU des douze communes étudiées. Certains d'entre eux se distinguent par une utilisation ambitieuse des outils et incitent véritablement à la construction de logements sociaux. D'autres, au contraire, en restent à un seuil de 30% et utilisent peu les outils à leur disposition.

LES SECTEURS DE MIXITÉ SOCIALE

Parmi les villes les plus ambitieuses se trouve **Biarritz** qui a défini des seuils très bas au-delà desquels s'applique un taux minimal de logements sociaux : pour des opérations comprenant entre 5 à 12 logements construits ou à surface de plancher comprise entre 400 et 800 m², les opérateurs doivent construire au minimum 30% de logements sociaux type PLAI, PLUS, PLS et un minimum de 10 % d'accession sociale à la propriété. Dès lors que l'opération compte entre 13 et 51 logements ou une surface comprise entre 800 et 3500 m², 40 % de logements sociaux type PLAI et PLUS doivent être inscrits dans la programmation ainsi qu'un maximum 10 % de logements de type PLS ou en accession sociale à la propriété. **Au-delà de 50 logements ou 3 500 m² de surface plancher, l'opération doit comprendre 50 % de logements locatifs sociaux de type PLUS et PLAI, auxquels s'ajoutent un maximum de 20 % de logements en accession sociale à la propriété.** Ces dispositions sont saluées par les bailleurs sociaux présents sur le territoire.

“Il y a eu beaucoup de production privée ces dernières années, donc le seul moyen de faire du logement social, c'est d'imposer un pourcentage sur toutes les productions et c'est ce qui est fait avec des taux allant jusqu'à 60 %. C'est la preuve d'un vrai volontarisme politique, mais nous devons courir pour rattraper nos objectifs. Le territoire met la main dans le cambouis, mais ce n'est pas encore à la hauteur des enjeux.” (Entretien bailleur social présent au Pays Basque).

À Bidart, des seuils similaires sont appliqués : toute opération de plus de 11 logements doit compter au moins 40 % de logements sociaux (PLAI et PLUS) et au maximum 10 % de logements en PLS ou 20 % d'accession sociale. En région normande, la totalité de la commune de Bois-Guillaume est couverte par un secteur de mixité sociale imposant un taux de 40 % de logements sociaux pour toute opération de plus de 5 logements. Ce zonage, qui est le plus restrictif de l'agglomération de Rouen, distingue Bois-Guillaume des autres communes de la métropole soumises à la loi SRU pour qui le taux est seulement de 30 %, ce qui correspond au minimum légal pour les communes carencées⁴⁷. Il correspond à un choix du nouveau maire de se montrer volontariste dans l'atteinte des objectifs quantitatifs SRU, afin d'éviter la mise en carence de la commune.

Si certaines communes se montrent très volontaristes dans leur utilisation des secteurs de mixité sociale, **d'autres en revanche se distinguent par leur sous-utilisation voire par leur non-utilisation de cet outil.** C'est le cas de Saint-Cloud où le PLU n'en compte aucun. Dans les communes qui sous-utilisent cet outil, les secteurs de mixité sociale sont très restrictifs. Le PLU de Toulon en est l'exemple le plus caractéristique avec un secteur de mixité sociale imposant 30 % de logements sociaux à partir de 3 000 m² de surface plancher, un seuil qui s'appliquait jusqu'à la mise en carence en 2020. Ce seuil très élevé permettait aux promoteurs de construire des opérations avec des surfaces à peine inférieures à 3 000 m² sans logements sociaux. Cela se traduit par un taux de production de logements sociaux en VEFA assez bas, à 45 %.

47. Dans le cadre de l'application de la loi SRU, les communes carencées ont l'obligation de réaliser un minimum de 30 % de logements locatifs sociaux (PLAI/PLUS) dans toutes les opérations de construction de plus de 12 logements ou de plus de 800 m² de surface de plancher

“Il faudrait baisser les secteurs de mixité sociale de 3 000 m² à 2 000 m², mais c’est aussi un outil politique que la majorité refuse de mettre en place en conseil municipal.”

(Entretien élu de l’opposition à Toulon).

À Nice, ce seuil a longtemps été à 3 000 m² avant d’être diminué il y a quelques années à 1 500 m². Néanmoins la commune ne comprend que deux secteurs de mixité sociale, recouvrant une portion très réduite du territoire communal : le pôle d’échange multimodal de Saint-Augustin et la ZAC Grand Aréna.

Toutefois, pour les communes carencées, le seuil déclencheur au-delà duquel 30 % de logements sociaux doivent être construits est automatiquement abaissé à 800 m² de surface de plancher et concerne toute opération de plus de douze logements. Cette mesure concerne les villes de Saint-Cloud et Toulon depuis 2020 et de Nice depuis 2023.

LES EMPLACEMENTS RÉSERVÉS

Les emplacements réservés constituent un outil qui, s’il peut permettre aux opérateurs d’obtenir des fonciers, est également utilisé par certains maires pour manifester leur bonne volonté à construire du logement social. Un agent de la préfecture des Alpes-Maritimes n’hésite pas à rappeler la mauvaise foi dont semblent parfois faire preuve les services techniques des villes dans le choix des emplacements.

“Il faut vérifier si les emplacements sont réellement des endroits constructibles car certains maires mettent des emplacements réservés de mixité sociale sur des zones inondées, des zones naturelles, des périmètres architecturaux protégés ou des zones pavillonnaires.”

(Entretien préfecture des Alpes-Maritimes).

À Nice, une partie des 52 emplacements réservés indique une programmation comprenant un part de logements sociaux et une part de logements en accession sociale à la propriété, qui, sauf s’ils sont en BRS, ne sont pas comptabilisés dans le cadre de la loi SRU. En outre, il ne faut pas surestimer l’utilité des emplacements réservés et des secteurs de mixité sociale qui restent avant tout des espaces de construction potentiels. Si le foncier des parcelles identifiées n’est pas maîtrisé par la puissance publique et qu’aucune aide n’est prévue pour encourager les opérateurs à l’acquérir, rien n’assure que ces emplacements réservés soient utilisés pendant la période de validité du PLU, comme l’explique un acteur institutionnel à propos de Fréjus.

“La ville ne se porte pas acquéreur pour utiliser les emplacements réservés du PLU. Finalement, il y a beaucoup plus de constructions hors emplacements réservés que sur les emplacements réservés.”

(Entretien mairie de Fréjus).

Bien que les seuils de logements sociaux permettent d’encourager la production de logements sociaux, certains acteurs mettent en avant le fait qu’en l’absence d’aides financières aux opérateurs, les opérations risquent fort de ne pas atteindre l’équilibre financier et donc de ne pas être engagées.

“Les promoteurs ne vont pas se positionner sur un emplacement réservé avec 40 % de logement social, car c’est trop dur à équilibrer financièrement, il faudrait des aides supplémentaires de la commune pour que l’opération puisse sortir.”

(Entretien développeur foncier chez un bailleur maralpin).

LES ORIENTATIONS D'AMÉNAGEMENT ET PROGRAMMATION (OAP) ET ZONES D'AMÉNAGEMENT CONCERTÉES (ZAC), VÉRITABLES OUTILS DE PROGRAMMATION.

Contrairement aux emplacements réservés et aux secteurs de mixité sociale qui fixent des objectifs potentiels de production, l'utilisation des OAP et des ZAC permet de fixer des objectifs de programmation concrets sur des fonciers déjà maîtrisés - ou facilement maîtrisables - par la puissance publique. Le Bourget-du-Lac se distingue particulièrement par son utilisation ambitieuse des OAP. Vingt 'OAP logement' sont en effet enregistrées dans le PLU avec des taux de logements sociaux compris entre 40 et 75 %. Saint-Rémy-lès-Chevreuse compte, elle, trois OAP, dont deux appliquant un taux de 35 % de logements sociaux pour les opérations de plus de 5 logements. La troisième prévoit la construction de 100 logements dont 40 logements sociaux et 40 logements BRS (comptabilisés au titre de la loi SRU). À Bois-Guillaume, deux OAP affichent un taux de 50 % de logements sociaux. Ces programmations sont ambitieuses pour des villes de moins de 15 000 habitants. Plus ponctuellement, la mise en place de ZAC peut permettre aux communes de programmer un nombre important de logements sociaux et donc d'engager une véritable dynamique de rattrapage. La ZAC des Sables à Fréjus devrait ainsi compter 375 logements sociaux, soit 35 % de la programmation de logements et se répartir sur 14 tours de 19 étages tandis qu'à Biarritz, la ZAC Kléber prévoit 210 logements sociaux, soit 40 % de la programmation et la ZAC Aguilera 300, dont 60% de logements sociaux.

DANS LES GRANDES AGGLOMÉRATIONS, LES OBJECTIFS SONT MOINDRES, VOIRE PARFOIS INEXISTANTS.

À Toulon, dans les six OAP que compte le PLU, aucune mention n'est faite du logement social, une donnée révélatrice de l'absence de prise en compte de cet enjeu. À Nice, dans les OAP de la Plaine du Var et des Îlots du Littoral, le seuil de logement social par opération est seulement à 30 %, de même que dans les OAP d'Annecy. L'opération d'intérêt national (OIN) de l'Eco-vallée de la Plaine du Var⁴⁸, au-delà de seuils de logements sociaux ne montant pas au-dessus de 30%, affiche une programmation qui traduit une faible prise en compte des besoins en logement. L'OIN vise à accueillir d'ici la fin des années 2030 une zone d'activité, le centre d'affaires international Grand Arénas, le technopôle urbain Nice Méridia, le stade Allianz Riviera, ainsi que de nombreuses zones d'activités économiques et commerciales.

L'AMÉNAGEMENT DANS LES COMMUNES ÉTUDIÉES, ET PLUS PARTICULIÈREMENT SUR LA CÔTE D'AZUR

Une partie importante des territoires étudiés se caractérise par une faible culture de l'aménagement et de la planification qui nécessitent une vision de long terme. Bien que cela s'observe aussi en Savoie et au Pays Basque, le cas de la Côte d'Azur est particulièrement marquant. Que ce soit dans les documents d'urbanisme ou lors des entretiens avec les acteurs du territoire, la région PACA se caractérise par une planification récente, et donc balbutiante.

“Il n'y a pas la tradition de ZAC dans le Var, ce n'est pas une habitude, il n'y a pas de plan d'intervention de secteur, tout fonctionne au coup par coup. Il n'y a pas non plus de grands établissements d'aménagement, ce qui est un vrai frein à la production. C'est pourquoi tout est si lent ici.”

(Entretien bailleur social de Côte d'Azur).

À Toulon, neuvième aire urbaine de France, le projet de Mayol à Pipady, long d'un kilomètre et large de 200 mètres, ne relève pas du régime de la ZAC et s'appuie uniquement sur des appels à projet. Si à Nice, la plaine du Var sera bientôt complètement urbanisée grâce à la ZAC Joia Meridia, les élus de l'opposition qualifient malgré tout “ce projet d'Éco-Vallée [comme] du bétonnage au coup par coup dans la plaine du Var” (Juliette Chesnel Le Roux, cheffe du groupe EELV lors du conseil métropolitain du 20 février 2024). L'absence de politique d'aménagement portée par les acteurs publics se traduit par un laisser-faire du secteur privé.

48. L'Éco-Vallée est devenue une OIN en 2005, alors que Christian Estrosi était ministre délégué à l'aménagement du territoire. Le dispositif d'OIN, programmé sur une trentaine d'années et concernant 15 communes, a permis la création d'un établissement public d'aménagement et l'octroi de subventions étatiques supplémentaires, afin de garantir le développement économique de la métropole de Nice par l'aménagement de la plaine du Var.

Figure II.1 : Tableau synthétique des outils réglementaires des douze communes étudiées.
 En vert : taux de logements sociaux supérieur à 30 %, sur un champ d'application élargi.
 En rouge clair : seulement 30 % de logements sociaux, sur un champ d'application restreint.
 En rouge foncé : outil non utilisé ou taux inférieur à 30 %

COMMUNE	SEUILS DE MIXITÉ SOCIALE ET EMPLACEMENTS RÉSERVÉS	OAP ET ZAC
BOIS-GUILLAUME	40 % de logements sociaux à partir de 5 logements	2 OAP avec 50 % de logements sociaux sur chaque
BIARRITZ	40 % de logements sociaux à partir de 13 logements ou 800m ² et 50% de logements sociaux pour plus de 50 logements ou 3500m ² de surface plancher	2 ZAC avec respectivement 40 et 50 % de logements sociaux
FRÉJUS	9 secteurs de mixité sociale réduits avec un taux de logements sociaux compris entre 33 et 50 % (34 emplacements réservés pour un potentiel de 1500 logements sociaux)	8 OAP avec un pourcentage de logements sociaux compris entre 30 et 50 % ZAC des Sables : 35 % de logements sociaux, soit 375 logements sociaux
SAINT-RÉMY-LÈS-CHEVREUSE	40 % de logements sociaux à partir de 3 logements	3 OAP dont 2 avec 40 % de logements sociaux
CAMBO-LES-BAINS	30 % de logements sociaux à partir de 7 logements et 40% de logements sociaux à partir de 19 logements	3 OAP avec 40 % de logements sociaux
BOURGET-DU-LAC	25 % de logements sociaux pour toute opération de plus de 1 000m ²	16 OAP avec des taux de logements sociaux compris entre 30 et 70 %
BIDART	40 % de logements sociaux (PLAI/PLUS) à partir de 10 logements et 50 % de logements sociaux à partir de 30 logements	3 OAP sur 7 comprenant de futurs logements indiquent la construction de logements sociaux sans préciser de pourcentage
ANNECY	30 % de logements sociaux à partir de 4 logements	1 OAP avec entre 25 et 30 % de logements sociaux sur les différents secteurs
NICE	2 secteurs de mixité sociale réduits 30 % de logements sociaux à partir de 1 500m ² (réduit à 800m ² depuis la carence de 2023)	2 OAP avec 30 % de logements sociaux OIN de la Plaine du Var : 250 logements sociaux sur la ZAC Joia Méridia
TOULON	30 % de logements sociaux à partir de 3 000m ² (réduit à 800m ² depuis la carence de 2020)	Un projet de 44 hectares "Mayol à Pipady" : aucun logement social
SAINT-CLOUD	Pas de secteur de mixité sociale mais un nouveau PLU en cours d'élaboration avec des secteurs de mixité sociale prévus Pas de secteur de mixité sociale (toutefois depuis la carence de 2020, obligation de réaliser 30 % minimum de logements locatifs sociaux (PLAI/PLUS) dans toutes les opérations de construction de plus de 12 logements ou de plus de 800 m ² de surface de plancher)	Aucune OAP ou ZAC
CARPENTRAS	Pas de secteur de mixité sociale mais un nouveau PLU en cours d'élaboration avec des secteurs de mixité sociale prévus	Document non accessible

Ce tableau montre donc une inégale prise en main des outils réglementaires par les communes. Bois-Guillaume, Fréjus, Saint-Rémy-lès-Chevreuse, Biarritz et Cambo-les-Bains se caractérisent par une utilisation volontariste des outils réglementaires à leur disposition en faveur de la production sociale. Le cas des communes du Bourget-du-Lac et Bidart se distingue par une utilisation d'une partie des outils réglementaires à leur disposition. Bourget-du-Lac définit des seuils réglementaires de logements sociaux conséquents sur l'ensemble de ses OAP. Bidart utilise seulement les seuils de mixité sociale et emplacements réservés pour favoriser la production sociale. Annecy, Nice et Toulon se caractérisent par une faible utilisation des outils réglementaires à leur disposition qui se traduit par des seuils de logements sociaux peu ambitieux et le nombre faible d'opérations d'aménagement comprenant des logements, notamment sociaux. La commune de Saint-Cloud se distingue par une absence totale d'utilisation des outils réglementaires en faveur du logement social. Pire, son zonage du PLU empêche et restreint les potentiels de densification et d'opérations de logements, notamment sociaux, sur son territoire. Enfin, si le PLU de Carpentras ne comprend pas de secteur de mixité sociale, le nouveau PLU en cours d'élaboration prévoit des seuils de mixité sociale compris entre 40 et 50 %, qui devraient faciliter la construction de logements sociaux dans les prochaines années.

LA DÉLIVRANCE DES PERMIS DE CONSTRUIRE, OUTIL DISCRÉTIONNAIRE À LA MAIN DU MAIRE

Cependant, la mise en place de réglementations favorisant la construction de logements sociaux ne garantit pas que les opérations iront à leur terme. Si les projets proposés en mairie respectent le PLU, cela n'est pas gage de validation du permis de construire, qui reste soumis à des considérations politiques, comme cela a été observé à Annecy.

“Pour pouvoir densifier dans le cadre de l'urbanisme négocié, les élus demandent moins d'étages que permis dans le PLU, car les élections reposent sur un discours d'apaisement du territoire et de baisse des constructions.”

(Entretien bailleur social présent à Annecy).

Des cas similaires ont été constatés à Nice, preuve que l'instruction des permis de construire reste un outil politique parfois utilisé pour décourager les opérateurs de logements sociaux du territoire⁴⁹.

“La ville nous a vendu un terrain situé dans un quartier périphérique et populaire, avec un petit immeuble de 3 logements à détruire pour construire 28 logements sociaux. Je rencontre le responsable de l'instruction des permis de construire qui nous donne son accord. Mais l'architecte-conseil de la ville refuse de donner son accord, prétextant une mauvaise insertion dans le paysage urbain. La ville nous a vendu un terrain pour construire, tout est en règle, mais l'architecte-conseil bloque tout. On achète un terrain pour faire, puis on nous interdit de faire. La ville nous met volontairement des bâtons dans les roues quand il s'agit de produire du logement social.”

(Entretien bailleur social maralpin).

b. Les objectifs de production du PLH, indicateurs de la volonté politique locale

Autre instrument central des politiques de l'habitat pour les collectivités territoriales, les Programmes locaux de l'habitat (PLH) **sont obligatoires depuis 2009** pour toutes les communautés de communes compétentes en matière d'habitat de plus de 30 000 habitants comprenant au moins une commune de plus de 10 000 habitants, et pour toutes les communautés d'agglomération et toutes les communautés urbaines. C'est un document stratégique, établi pour une période d'au moins cinq ans et qui doit être en compatibilité avec le PLU. Le PLH contient d'abord une partie diagnostic qui dresse un état des lieux du parc de logements de l'intercommunalité. Il établit ensuite des orientations et un programme d'actions en définissant une politique pour répondre aux besoins en logement et assurer une offre diversifiée et équilibrée entre les communes du territoire. Cette partie contient des propositions d'actions adaptées aux enjeux du territoire. Depuis 2014, les PLH ont également un objectif transversal de mixité sociale. Concernant l'application de la loi SRU, les PLH fixent généralement des objectifs chiffrés de production, une part de logements sociaux à produire parmi la production totale et la répartition des logements sociaux entre PLAI, PLUS et PLS, en conformité avec les objectifs triennaux des communes concernées.

Parmi les communes étudiées, la plupart des PLH contiennent **une programmation de logements**

49. Les travaux de Guilhem Dupuy confirment ce constat : DUPUY, Guilhem (2010). “Le maire, le promoteur et l'accession sociale : Les négociations entre promoteurs et élus locaux sur les programmes de logements”, Métropolitiques.

qui assure la mise en conformité à plus ou moins long terme avec les objectifs de la loi SRU.

Ainsi, le PLH de la Communauté d'agglomération du Pays Basque prévoit que Biarritz, Bidart et Cambo-les-Bains produisent respectivement 60 %, 65 % et 47 % de logements sociaux sur la période 2021-2026. Pour Biarritz, cela représente 78 logements sociaux par an sur une production annuelle de 130 logements au total. Ces objectifs chiffrés s'accompagnent de fiches-actions. Le PLH du Pays Basque prévoit ainsi de "faciliter l'intervention directe des bailleurs sociaux" par un accompagnement financier de 3 millions d'euros par an et un accompagnement opérationnel pour l'acquisition de fonciers. Le PLH de la COVE⁵⁰ dont fait partie Carpentras témoigne également d'une volonté de mise en conformité avec les objectifs de la loi SRU. La ville de Carpentras doit atteindre 40 % de logements sociaux dans la production de logements sur la période 2022-2028. Cela correspond à 286 logements sociaux (48 par an) sur 714 logements à produire au total. Le PLH prévoit également des objectifs qualitatifs avec une part minimale de 35 % de PLAI et une part maximale de 5 % de PLS. En termes d'actions, le PLH de la COVE prévoit principalement la création de nouvelles aides financières, notamment des primes aux bailleurs sociaux pour la production de petits logements sociaux (T2) ainsi que pour la production d'opérations de moins de 10 logements. Le PLH de la métropole de Rouen, qui a été élaboré en 2020 au moment de l'arrivée du Parti Socialiste à la présidence de la métropole, propose une **politique de rééquilibrage territorial et social** afin de limiter le creusement des inégalités entre la rive gauche et la rive droite de la métropole. Ce rééquilibrage doit se faire par la démolition des logements sociaux situés dans les QPV et leur reconstruction dans les communes dotées de moins de 35 % de logements sociaux et plus particulièrement dans les communes SRU, dans le cadre du NPNRU. 60 % des logements sociaux ainsi produits doivent être en PLAI. Ainsi, en 2022, ce sont 895 logements sociaux qui ont été agréés - dépassant l'objectif du PLH fixé à 700 logements sociaux -, dont plus d'un tiers dans la seule commune de Bois-Guillaume⁵¹.

Toutefois, toutes les communes ne disposent pas de PLH aussi ambitieux. En réalité, **certaines communes ne disposent pas de PLH du tout.** C'est le cas de Saint-Cloud, sans PLH depuis 2013 puisque l'EPT⁵² Paris Ouest La Défense n'a pas travaillé à l'élaboration d'un PLH en raison de la constitution en parallèle du Plan

Métropolitain de l'habitat et de l'hébergement (PMHH) qui doit se substituer mais qui n'a pas encore abouti à ce jour. Saint-Rémy-lès-Chevreuse est également dépourvue de PLH car la Communauté de communes de la Haute-Vallée de la Chevreuse n'est pas légalement tenue d'en établir un⁵³. Le dernier PLH concernant Toulon Provence Méditerranée portait sur la période 2010-2015. L'élaboration d'un nouveau document n'a été engagée qu'en 2021 et est toujours en cours.

Quant à elle, **la métropole de Nice dispose d'un PLH mais ce dernier fixe délibérément des objectifs inférieurs à ceux de la loi SRU** en matière de production de logements sociaux. Dès l'introduction du document établi pour la période 2017-2022, on lit que "les objectifs 'SRU' sont impossibles à atteindre en l'état des disponibilités foncières, des contraintes identifiées du territoire [...] et des moyens humains et financiers des bailleurs sociaux". Le PLH prévoit certes une part de 49 % de logements sociaux dans la production de logements à Nice. Néanmoins, alors que la ville devait réaliser 3 700 logements sociaux par an sur la période triennale 2020-2022 dans le cadre de la loi SRU, le PLH ne prévoit qu'un objectif de 1 023 logements sociaux par an, ce qui correspond seulement à **28 % des objectifs SRU**⁵⁴. Ainsi, à travers son PLH, la métropole de Nice refuse de manière assumée d'intégrer les objectifs SRU.

Par ailleurs, le coût global de mise en œuvre du PLH est estimé à 9,5 millions d'euros par an. Or les budgets d'investissements de la métropole depuis 2017 prévoient en moyenne 6,4 millions d'euros par an pour la réalisation du PLH⁵⁵, soit seulement 67 % des investissements nécessaires⁵⁶. Ainsi, **la métropole ne consacre pas les moyens nécessaires au respect du PLH qu'elle a elle-même élaboré.** De fait, en 2022, à Nice, seulement 42 % des objectifs de production de logements sociaux du PLH ont été réalisés, contre 74 % en 2021 et 60 % en 2020.

50. COVE : Communauté d'agglomération Ventoux-Comtat Venaissin

51. En 2022, 333 logements sociaux ont été agréés dans la commune de Bois-Guillaume, notamment grâce à une opération située sur un foncier appartenant au Centre Hospitalier Universitaire prévoyant 159 logements sociaux.

52. EPT : Etablissement public territorial, structure ayant le statut d'EPCI créée dans le cadre de la métropole du Grand Paris au sein des trois départements de petite couronne.

53. La population de la Communauté de communes est de 25 092 habitants en 2019, nombre inférieur au seuil de 30 000 habitants à partir duquel le PLH est obligatoire.

54. Une telle réduction d'objectifs se retrouve pour l'ensemble des communes SRU de la métropole de Nice, comme l'a analysé un rapport de la Chambre Régionale des Comptes en 2020.

Ce décalage entre les obligations légales imposées par l'art. 55 de la loi SRU et la programmation de logements à Nice est assumée par les responsables politiques. En 2021, l'adjoint au logement Anthony Borré⁵⁷ affirme à Médiapart : "face à des objectifs [SRU] peu réalistes, le PLH métropolitain adopté le 28 juin 2018 fixe un objectif de 1721 logements sociaux par an, en plein accord avec le préfet des Alpes-Maritimes et le préfet de région"⁵⁸. Le PLH apparaît comme un document très politique, car son élaboration conditionne la possibilité pour un EPCI d'être délégataire des aides à la pierre. Il est donc empreint du rapport de forces entre les collectivités locales et les services de l'Etat.

"Le préfet aime mieux se mettre d'accord sur les objectifs du PLH et accepte de réduire les objectifs SRU pour pouvoir signer un PLH à la fin. Surtout qu'il n'y a pas que les objectifs SRU, il y a aussi l'hébergement, les personnes âgées, etc. Donc ça ne sert à rien de tout faire capoter pour un problème de chiffre."

(Entretien préfecture des Alpes-Maritimes).

Néanmoins, **même les PLH dont la programmation respecte les objectifs de la loi SRU sont rarement appliqués à la lettre.** Pour les communes les plus éloignées du taux cible de 25 %, atteindre les objectifs de rattrapage nécessite un effort colossal. Ainsi, le PLH du Grand Lac indique que sur les 365 logements à produire au Bourget-du-Lac sur la période 2019-2026, 361 doivent être des logements sociaux pour respecter les objectifs de la loi SRU. Unanimement considéré comme inatteignable par les acteurs institutionnels, cet objectif a été revu à la baisse après la promulgation de la loi 3DS en février 2022. Le PLH de la CA du Pays Basque précise qu'atteindre 25 % de logements sociaux à son terme en 2026 nécessiterait "soit de doubler la production totale de logements [...] avec entre 50 et 80 % environ de logements sociaux", "soit de maintenir le rythme élevé de construction [...] en ne construisant que des logements sociaux". Ainsi, le PLH est un document stratégique et politique dont l'objectif s'avère moins de fixer des objectifs à atteindre coûte que coûte que de **donner des grandes orientations révélatrices de la volonté des élus locaux en matière de politique de l'habitat.** De fait, les dynamiques de production de logements sociaux obéissent à des logiques multiples, qui ne se résument pas aux orientations du PLH.

"Le PLH vient fixer des objectifs mais en tant que bailleur, je n'attends pas qu'on vienne me donner tel ou tel objectif. [...] Je n'attends pas non plus, en tant

qu'élu, qu'on vienne me dire 'Vous avez un plan, voilà ce que vous avez à faire.'"

(Entretien adjoint au logement de la métropole de Toulon et président de Toulon Habitat Méditerranée).

Les outils opérationnels tels que le PLU et le PLH peuvent s'avérer très efficaces pour produire du logement social lorsqu'ils sont bien appropriés par les collectivités locales. Pourtant en capacité de se doter des mêmes outils réglementaires, les différentes communes ont des aspirations très fluctuantes en termes de construction de logements sociaux. Ainsi, l'établissement et l'application d'un PLU ou d'un PLH n'est pas seulement une affaire d'ingénierie technique. C'est aussi une question de volonté politique. Ces documents peuvent ainsi être **instrumentalisés pour afficher une politique de l'habitat ambitieuse mais peu suivie d'effets.**

2. POLITIQUES D'ACQUISITION ET DE MAÎTRISE FONCIÈRE : "LA QUESTION FONCIÈRE NE S'IMPROVISE PAS, ELLE S'ANTICIPÉ"⁶⁰

Dans les douze villes étudiées, la question du foncier et de son coût apparaît décisive pour la production de logements sociaux. Dans les contextes urbains les plus denses, trouver du foncier disponible pour construire est déterminant. Cependant, au-delà de sa rareté, c'est son prix qui est d'abord avancé comme un obstacle majeur à l'équilibre financier des opérations. Différentes solutions sont possibles pour surmonter cette difficulté. Si la commune possède des réserves communales, elle peut les vendre à un promoteur ou à un bailleur pour un prix inférieur à celui du marché et ainsi faciliter l'opération. Cependant, parmi les communes étudiées, rares sont celles possédant des réserves importantes et il faut donc que les opérateurs achètent directement le foncier à des particuliers ou, dans le cas où la commune

55. Budgets d'investissements de la métropole de Nice.

56. La multiplication de 28 % par 67 % aboutit à 18 %, un taux proche du taux d'atteinte des objectifs SRU de la ville sur la période triennale 2020-2022, à 14 %.

57. Premier adjoint au maire en charge de la sécurité, du logement, à la rénovation urbaine et à la politique de la ville

58. Médiapart, "Logement social : Nice reste impunément hors des clous", 2021, https://www.mediapart.fr/journal/france/190321/logement-social-nice-reste-impunement-hors-des-clous#at_medium=custom7&at_campaign=1049

59. Mohamed Mahali : Adjoint au maire de Toulon en charge de l'urbanisme, du logement, de l'aménagement durable, de l'écologie urbaine, de la mer, des plages et de l'animal dans la ville & Président de Toulon Habitat Méditerranée

60. Slogan utilisé par l'EPFL Pays Basque. Source : www.epfl-pb.fr

souhaite intervenir elle-même, qu'elle exerce son droit de préemption urbain (DPU)⁶¹. Ce droit peut être transféré à l'établissement public foncier, voire, dans de plus rares cas, à un opérateur. Lorsque la commune est carencée, le droit de préemption est automatiquement repris par la préfecture.

a. Une intervention réduite au strict minimum dans la majorité des communes

La situation la plus courante est celle où la commune a **des ambitions minimales** qui se manifestent par peu, voire aucune veille foncière menée, des recours à l'Établissement Public Foncier (EPF) au coup par coup et, de manière générale, un laisser-faire du marché privé. Cette situation se retrouve à Saint-Rémy-lès-Chevreuse, Saint-Cloud, Toulon, Nice, Fréjus et Annecy, et dans une moindre mesure au Pays Basque.

Depuis quelques années, la politique foncière de la métropole de Nice semble, par exemple, réduite au strict minimum. **Le budget d'investissement consacré aux acquisitions foncières est nul sur les trois dernières années** (2021, 2022 et 2023), alors qu'il était déjà très faible au cours des années précédentes (compris entre 0,05 et 1,6 million d'euros entre 2016 et 2020⁶²), ce qui ne permet pas de compenser le manque de fonciers publics disponibles. En guise de comparaison, la métropole de Rouen, qui est de taille comparable, a voté un budget de 6,9 millions d'acquisitions foncières pour l'année 2024, malgré un budget total d'investissements de 344 millions d'euros, bien inférieur aux 470 millions d'euros de la métropole niçoise. Par ailleurs, le droit de préemption n'a pas été utilisé une seule fois durant l'année 2023 alors qu'une trentaine d'immeubles entiers ont fait l'objet d'une Déclaration d'Intention d'Aliéner (DIA⁶³). Cette absence de politique foncière est justifiée par des "équilibres d'opérations difficiles à obtenir" selon les agents de la métropole. Selon les élus métropolitains de l'opposition, le faible usage du DPU se remarque paradoxalement par sa médiatisation systématique lorsqu'il est utilisé.

"Dès que la mairie préempte quelque chose, elle est obligée de s'en vanter et ça fait la une des journaux. C'est vous dire à quel point la mairie préempte peu..." (Entretien élu métropolitain de l'opposition niçoise).

De même, la métropole de Toulon ne fait que très peu de veille foncière. C'est seulement avec l'élaboration en

cours du PLH qu'un travail d'identification du foncier mobilisable commence à peine à avoir lieu⁶⁴. Cette **absence de politique foncière** se retrouve dans d'autres villes du Var, notamment à Fréjus. L'EPCI ne mène que peu d'actions foncières, tandis que la ville de Fréjus assume de ne pas "aller chercher le foncier par elle-même" et de se contenter de "répondre aux sollicitations des promoteurs"⁶⁵. L'utilisation du DPU - et du DPU renforcé - y est rare. Au lieu de réaliser un travail d'identification et d'acquisition de fonciers potentiellement constructibles, ou de solliciter l'aide de l'EPF PACA, la politique foncière de la ville se caractérise par "la vente effrénée de terrains municipaux à des promoteurs pour une cinquantaine de millions d'euros". Selon la journaliste Camille Vigogne Le Coat, cette politique s'explique par la volonté du maire David Rachline de faire baisser l'endettement municipal à partir de son arrivée en 2014, au point que le foncier communal est aujourd'hui réduit comme peau de chagrin⁶⁶.

La ville de Saint-Cloud se caractérise également par une absence de politique foncière assumée.

"Nous ne voulons pas de politique foncière. Le foncier est trop cher et une politique d'envergure n'est pas envisageable. Par ailleurs, nous arrivons à acheter dans le diffus de manière ponctuelle, c'est pourquoi nous n'avons même pas besoin d'une politique foncière."

(Entretien mairie de Saint-Cloud).

Le cas de Saint-Rémy-lès-Chevreuse est plus ambigu. En raison du prix du foncier, la commune ne peut se permettre d'acquérir elle-même des parcelles et elle doit faire appel directement aux opérateurs. Bien qu'elle profite de plusieurs conventions d'intervention

61. Le droit de préemption urbain offre la possibilité à une collectivité locale, dans un périmètre prédéfini, de se substituer à l'acquéreur éventuel d'un bien immobilier mis en vente, pour réaliser une opération d'aménagement. Le propriétaire du bien n'est alors pas libre de vendre son bien à l'acquéreur de son choix et aux conditions qu'il souhaite (source : Cerema).

62. En guise de comparaison, la métropole de Rouen, qui est de taille comparable, a voté un budget de 6,9 millions d'acquisitions foncières pour l'année 2024, malgré un budget total d'investissements de 344 millions d'euros, bien inférieur aux 470 millions d'euros de la métropole niçoise.

63. La déclaration d'intention d'aliéner permet au propriétaire d'un bien immobilier situé dans une zone de préemption d'informer la commune de son intention de vendre et d'obtenir une déclaration d'intention d'aliéner un bien.

64. Entretien métropole de Toulon.

65. Entretien mairie de Fréjus.

66. Camille Vigogne Le Coat (2023), Les Rapaces, Les Arènes, p.135-136.

successives signées avec l'EPFIF depuis 2012, lui permettant d'acquérir des fonciers destinés à une programmation sociale, les sollicitations de la commune pour une intervention de l'EPFIF dans le diffus restent assez peu nombreuses (3 périmètres de projet).

Plus globalement, le manque de réserves foncières publiques - souvent lié à leur vente récente - est un enjeu que l'on retrouve dans de nombreuses communes déficitaires en logements sociaux. Il s'explique par une **absence de politique foncière de longue haleine, pourtant seule à même d'enclencher une dynamique de rattrapage efficace et rapide**. De même, c'est une absence de vision à long terme de la maîtrise foncière qui explique le retard pris par la ville de Biarritz au fil des périodes triennales.

Au-delà d'une faible proactivité des municipalités en matière de politique foncière, celles-ci **entravent même parfois les opérateurs**. C'est le cas à Annecy où, à la demande de l'ancienne municipalité, deux bailleurs ont acheté des terrains et doivent maintenant négocier avec la nouvelle municipalité pour que ces terrains soient maintenus en zone constructible. Cela s'explique par un «objectif de réduction de la consommation foncière encore plus ambitieuse que la loi ZAN sur le territoire annécien» (entretien Grand Annecy). De même, un acteur opérationnel dénonce un double jeu de la part de la ville de Biarritz, qui incite les opérateurs publics à se positionner sur des parcelles sur lesquelles la réglementation en vigueur interdit de densifier (entretien avec un acteur opérationnel basque).

b. Un nombre très restreint de politiques foncières portées par les collectivités

Rares sont donc les communes à mener une politique foncière ambitieuse. Contrairement à la majorité des communes de Côte d'Azur, la commune de Carpentras se distingue néanmoins par une politique prospection foncière mise en place de longue date. En effet, par le biais d'une concession signée en 1998, la municipalité a fait appel à une société d'économie mixte (SEM) départementale, Citadis, afin de permettre la revitalisation du centre. Le concessionnaire a eu pour mission de mener des acquisitions, des démolitions, des reconstructions et des réhabilitations de logements en vue de leur location ou de leur revente. Ainsi, dès les années 2000, cette concession a permis d'accompagner

les premières études urbaines menées par la collectivité et de faciliter une première phase ambitieuse de maîtrise foncière publique, en lien avec la contractualisation du PNRQAD en 2011. En 2018, la commune a fait le choix de clôturer la concession. Durant toute cette période, **de nombreux biens ont ainsi été acquis et intégrés dans le patrimoine communal**.

De même, la métropole de Rouen se démarque par la mise en place d'une nouvelle Stratégie Foncière Métropolitaine en mars 2023, dont la commune de Bois-Guillaume profite. Afin de compenser le manque de fonciers disponibles et d'accompagner la politique de rééquilibrage social du PLH, cette politique vise à constituer un stock de réserves foncières stratégiques à vocation d'habitat grâce à des acquisitions estimées à un montant de 17 millions d'euros. Bien qu'elle soit encore balbutiante et qu'il soit encore trop tôt pour en estimer l'efficacité, une telle ambition distingue la métropole de Rouen des autres métropoles étudiées.

Bien que le Pays Basque se caractérise historiquement par l'absence d'une politique de maîtrise foncière, les communes, et notamment Biarritz et Bidart, se sont mises à utiliser le DPU régulièrement : «sur la côte basque, beaucoup ont compris que le droit de préemption est une vraie arme pour produire du logement, et notamment du logement social» (entretien OPH Pays Basque). Le DPU est alors délégué à l'EPF ou alors directement à des bailleurs comme Habitat Sud Atlantique. Quant à elle, la commune de Cambolles-Bains se caractérise à la fois par une volonté de mobiliser ses réserves foncières communales pour prévoir des opérations de logements sociaux, et par une intervention fréquente de l'EPFL.

c. Les EPF, des partenaires-clés

Si l'absence de stratégie des collectivités est un frein essentiel au développement d'une politique foncière, les établissements publics fonciers peuvent proposer un partenariat décisif aux communes. Leur rôle est de réaliser, pour le compte des collectivités, **des acquisitions foncières et immobilières, afin de constituer des réserves foncières permettant la construction de logements sociaux**. Si les EPF sont avant tout chargés du repérage, de l'acquisition, du portage et de la gestion du foncier, ils peuvent aussi avoir un rôle d'aide à l'ingénierie pour faciliter l'aménagement du foncier par les collectivités.

Alors que les EPF locaux - Savoie, Haute-Savoie et

Pays Basque - ont de faibles possibilités d'intervention en raison d'un manque de moyens et d'un périmètre d'intervention réduit, les EPF d'État - l'EPF PACA, l'EPF Normandie et l'EPF d'Ile-de-France - sont des établissements avec d'importants moyens financiers créés à partir des années 1960. En guise d'exemple, l'EPF de Normandie (EPFN), premier EPF d'État créé, a été fondé en 1968 pour permettre le développement industriel du bassin de la Seine. Son intervention repose sur une convention cadre signée avec la région, adossée à un Programme Pluriannuel d'Intervention (PPI) doté d'une enveloppe de 100 millions d'euros pour une durée de 5 ans. Signataire des CMS et d'un programme d'action foncière avec la métropole, l'EPFN propose un accompagnement particulier aux communes SRU de la métropole, et notamment à la ville de Bois-Guillaume. Ce partenariat peut passer par l'**acquisition de fonciers stratégiques** (3 opérations représentant environ 80 logements sociaux sont actuellement portées par l'EPF à Bois-Guillaume), par la constitution d'un **fonds de minoration foncière** permettant de réduire jusqu'à 40 % le prix de cession des terrains, ou par la réalisation "d'Études Flash", qui sont des études de pré-faisabilité réalisées en deux mois et financées par l'EPF, permettant d'étudier la possibilité de faire usage du DPU et représentant une vraie **aide à l'ingénierie** pour les petites communes. L'EPFIF et l'EPF PACA sont également des EPF d'État puissants, proposant le même type de partenariat et de soutien aux communes concernées. L'EPF PACA intervient régulièrement à Carpentras et à Nice, et de manière plus réduite à Toulon.

Le cas de l'EPF local du Pays Basque est particulier, puisqu'il est considéré comme l'un des EPF locaux les plus actifs, ce qui le rapproche des EPF d'État. Créé sous l'impulsion de l'État et des élus locaux en 2005, l'EPF Pays Basque couvre depuis 2012 la totalité du Pays Basque. Dans un **territoire peu acculturé au logement social et peu doté en réserves foncières**, l'EPF joue un rôle clé d'aide à l'acquisition foncière, puisque le DPU lui est presque systématiquement délégué par les collectivités. L'EPF joue également un rôle d'assistance à maîtrise d'ouvrage pour les communes dotées de faibles moyens en ingénierie. De nombreuses opérations portées par l'EPF ont été menées dans les communes de Biarritz, de Bidart et de Cambo-les-Bains.

Dès lors, **l'absence d'un EPF puissant sur le territoire peut constituer un vrai frein à la**



production de logements sociaux. À l'inverse, le refus des communes de Saint-Cloud et de Fréjus de signer une convention avec l'EPF, malgré les incitations des préfets, est révélateur d'un manque de volonté politique.

“Il n'y a plus de foncier sur lequel se positionner aujourd'hui mais les élus de Saint-Cloud ne voient pas l'intérêt d'exercer de la veille foncière. Ils réalisent des opérations sans solliciter l'EPF pour des raisons politiques.”

(Entretien acteur institutionnel des Hauts-de-Seine).

Ainsi, si la capacité financière des EPF est inégale d'un territoire à un autre, il n'en reste pas moins que c'est avant tout la volonté des communes de tisser des partenariats forts, durables et efficaces qui fait la différence d'un territoire à l'autre.

d. De timides solutions alternatives pour répondre au manque de foncier

Lorsque le foncier disponible manque, le **renouvellement urbain via l'acquisition-amélioration de logements existants et le changement d'affectation** permettent de créer des logements sociaux. Dans de nombreuses communes, des aides financières spécifiques sont déployées par les collectivités pour encourager les opérations d'acquisition-amélioration, notamment par les EPCI. C'est le cas de la métropole de Nice, de la métropole de Rouen, de l'agglomération fréjusienne, de la CoVe de Carpentras, et surtout de l'EPCI du Pays Basque qui peut financer les opérations de logement social jusqu'à 30 000€ par logement. **Le Pays Basque est ainsi l'EPCI apportant le plus grand soutien financier aux opérations d'acquisition-amélioration.** De son côté, le maire de Bois-Guillaume se distingue par la volonté de réaliser plusieurs opérations de logements sociaux par des changements d'affectation d'anciens bureaux et commerces : 34 logements sociaux ont été agréés de cette manière entre 2020 et 2022.

Néanmoins, malgré l'existence de ces aides, **les opérations d'acquisition-amélioration restent peu courantes en raison de leurs coûts importants et de leurs difficultés opérationnelles.**

“Un office public HLM est un gros bulldozer à construire, qui ne sait pas bien rénover et qui ne peut pas se permettre de rentrer dans le détail, de réparer

des escaliers anciens tout en ajoutant des normes PNR. Il faudrait que les collectivités nous subventionnent à 70-80 %...”

(Entretien OPH présent sur la Côte d'Azur).

En guise d'exemple, bien que la ville de Fréjus évoque un intérêt croissant pour l'acquisition-amélioration dans le CMS 2023-2025⁶⁷, seul un potentiel d'une trentaine de logements y est identifié. Malgré des aides financières conséquentes – 6 000€ par logement – apportées par l'agglomération, les bailleurs sociaux interrogés sont sceptiques sur la faisabilité de telles opérations en raison de leurs coûts importants, reflet du manque de réalisme opérationnel des annonces de la municipalité.

Dans le cas des communes possédant un taux de vacance élevé comme à Nice et Carpentras, **la lutte contre la vacance résidentielle** peut sembler une solution pour répondre au déficit de logements sociaux. Néanmoins, les outils déployés par la métropole de Nice pour réduire le taux de 14 % de logements vacants identifiés se caractérisent par leur insuffisance. Selon les agents des services métropolitains, le PNRQAD déployé sur le centre-ville ancien n'a pas réussi à atteindre son objectif de remise sur le marché de logements vacants. La rénovation de logements vacants dégradés est encore timide et le collectif citoyen de gauche Viva! reproche à la municipalité d'entretenir *“un laisser-faire et un laisser-spéculer”*⁶⁸. Le collectif souligne, par ailleurs, une idéologie de défense du droit de propriété, prégnante parmi les élus, qui se traduit par une inaction politique en matière de lutte contre la vacance résidentielle, comme le montre le discours des agents de la métropole : *“à la métropole, nous ne pouvons être qu'incitatifs, les propriétaires veulent garder leur bien et nous ne pouvons pas y toucher”*⁶⁹.

Par ailleurs, les acteurs rencontrés préfèrent **remettre en cause les chiffres de la vacance**. La sénatrice des Alpes-Maritimes estime qu'il est de toute façon impossible d'avoir des données fiables⁷⁰ sur le sujet, tandis que les agents des services métropolitains et l'adjoint au logement, Anthony Borré, avancent que, parmi les 33 000 logements vacants identifiés sur le

67. La production de logements sociaux à Fréjus contient une part de production neuve record, proche de 99%.

68. Entretien membre du collectif citoyen Viva!.

69. Entretien métropole de Nice.

70. Entretien sénatrice des Alpes-Maritimes.

territoire de la ville de Nice, seuls 4 000 correspondent à de la vacance structurelle, c'est-à-dire à de la vacance supérieure à 2 ans.

À l'inverse, une commune comme Cambo-les-Bains - qui pourtant se caractérise par un taux de vacance résidentielle de seulement 6% en 2020 - cherche à réduire la tension sur le marché du logement en agissant sur la vacance des logements. La municipalité a contacté les propriétaires de plus de 200 logements vacants, mais "seuls une trentaine seraient susceptibles de les remettre sur le marché"⁷¹, signe que **la lutte contre la vacance résidentielle reste difficile à mettre en place**, même pour les communes qui font preuve de volontarisme en la matière.

Au-delà de la vacance résidentielle, la vacance des bureaux est également un problème dans certaines villes étudiées. Alors que Saint-Cloud est caractérisée par un taux de vacance de ses bureaux de 8 % en raison de sa situation périphérique, la possibilité de les transformer en logements, voire même en logements sociaux, reste une piste qui n'est pas explorée du fait du prix que cela représenterait pour les opérateurs et de l'absence d'aides financières mises en place par la municipalité⁷².

Pour conclure, l'étude des politiques foncières des douze communes révèle un retard pris par ces dernières quant à la constitution de réserves communales et une tendance générale au laisser-faire sur le marché foncier et immobilier, dont elles pâtissent aujourd'hui. Si la métropole de Rouen se distingue par une politique foncière ambitieuse, la majorité des communes font un usage plus parcimonieux des instruments de maîtrise foncière à leur disposition. **L'utilisation du DPU et la création de partenariats solides avec l'EPF sont les outils les plus efficaces**, dont la sollicitation est le reflet de la volonté politique de collectivités cherchant à reprendre la main sur leur foncier, pour compenser le manque de terrains publics.

71. <https://www.francebleu.fr/infos/societe/projet-marienia-a-cambo-le-maire-de-fend-une-politique-volontariste-du-logement-et-repond-aux-opposants-3140848>

72. Entretien Dhрил.

73. https://www.bfmtv.com/cote-d-azur/replay-emissions/bonjour-cote-d-azur/gabriel-attal-veut-s-inspirer-de-nice-pour-la-surelevation-de-logements_VN-202402150131.html

74. Entretiens métropole de Nice, directrice de l'EPF PACA, militants associatifs et bailleurs sociaux maralpains.

À NICE, LA CHIMÈRE DE LA SURÉLÉVATION

En décembre 2023, au lendemain de l'annonce de la mise en carence de la ville, le maire Christian Estrosi fait paraître dans les journaux locaux les résultats d'une étude réalisée par le bureau Upfactor, annonçant la possibilité de construire 7 750 nouveaux logements, dont 3 725 logements sociaux, par des opérations de surélévation d'un ou de deux étages des immeubles de la métropole. Bien que cette annonce ait été saluée par le premier ministre Gabriel Attal quelques jours après sa nomination⁷³, tous les acteurs interrogés - y compris les agents de la métropole - sont sceptiques sur la faisabilité du projet⁷⁴. D'un point de vue opérationnel, la moitié des immeubles identifiés concernent des copropriétés privées et il semble peu réaliste d'envisager d'y intervenir facilement. D'un point de vue financier, **le bureau d'étude mentionne un coût total de 525 millions d'euros, c'est-à-dire un montant supérieur de 11 % au budget d'investissement total de la métropole de Nice pour l'année 2024**. Un bailleur, chargé d'une part importante des opérations à réaliser, confirme la faible faisabilité des opérations envisagées : *"Upfactor nous a sorti une quarantaine d'opérations à surélever, mais finalement seules trois sont réalistes techniquement, en raison de problèmes de solidité"* (Entretien bailleur social maralpin).

3. SUBVENTIONNER LE LOGEMENT SOCIAL OU PAYER L'AMENDE ?

En plus des outils réglementaires et fonciers qui sont à leur disposition, les communes peuvent également subventionner financièrement les opérations de logements sociaux. Dans des marchés immobiliers attractifs, leur construction est souvent onéreuse pour les bailleurs sociaux. Cette situation est liée aux coûts des matériaux, du foncier ou des ressources humaines et techniques requises. L'équilibre des opérations étant ainsi toujours très difficile à assurer, **l'absence d'aide financière directe est un frein important à l'atteinte des objectifs SRU**. Il s'agit donc ici d'objectiver le volontarisme des douze communes en étudiant les différents outils qu'elles utilisent, ou non, pour soutenir l'équilibre financier des opérations de logements sociaux sur leur territoire.

Au regard de la possibilité pour les communes de réinjecter leurs pénalités financières SRU dans des subventions accordées au logement social, il convient de séparer ces communes en trois catégories :

- Les communes **qui financent systématiquement les opérations de logements sociaux, au-delà des déductions de pénalités SRU**, sur leur territoire ;
- Les communes qui **utilisent leurs pénalités SRU** pour équilibrer les opérations de logements sociaux sur leur territoire ;
- Les communes qui **n'utilisent pas ou très peu leurs pénalités SRU** pour financer la production de logements sociaux sur leur territoire.

Cette typologie permet ainsi d'évaluer le volontarisme politique des douze communes au regard de leur utilisation, active ou non, des outils financiers à leur disposition pour atteindre leur objectif SRU.

75. Réponse de la ministre de la cohésion des territoires (18 mai 2021) lors d'une séance de questions au gouvernement à l'Assemblée Nationale. Question n°33570 - Assemblée nationale (assemblee-nationale.fr).

76. Groupe Caisse des Dépôts, Coûts de construction des logements sociaux : Un prix de revient en hausse modérée, 2021.

77. Groupe Caisse des Dépôts, Coûts de construction des logements sociaux : Un prix de revient en hausse modérée, 2021.

LE DISPOSITIF DE DÉDUCTION DES PÉNALITÉS SRU

“Les communes doivent s'acquitter d'un prélèvement annuel sur leurs ressources fiscales, proportionnel au nombre de logements manquants. Ces communes ont cependant la faculté de déduire du prélèvement les montants qu'elles investissent en faveur du logement social [...] Parmi les dépenses éligibles à la déduction du prélèvement figurent les subventions foncières accordées par les communes directement au propriétaire ou au maître d'ouvrage qui réalisent sur des terrains ou des biens immobiliers des opérations ayant pour objet la création de logements locatifs sociaux. Entrent notamment dans cette catégorie, les subventions accordées aux organismes HLM au titre de la surcharge foncière, ou pour favoriser l'équilibre d'une opération de logements locatifs sociaux.”⁷⁵

LE COÛT MOYEN D'UN MÈTRE CARRÉ DE LOGEMENT SOCIAL EN 2020

Le coût moyen d'un logement social en 2020 sur le territoire français était de 154 000 € soit 2 300 euros le mètre carré⁷⁶. Son prix augmente d'environ 1,6% chaque année. *“Le foncier et son prix contribue pour près de la moitié du coût d'un logement social. C'est donc la hausse des prix fonciers qui explique l'accroissement des coûts des opérations sociales depuis 2014”⁷⁷*. La production sociale représente ainsi un coût plus élevé dans les territoires tendus et attractifs. Dans le cas des douze communes étudiées, le coût au mètre carré d'un logement social est de :

Commune	Département	Prix au m ²
Biarritz - Bidart - Cambo-les-Bains	Pays Basque	1 942 € à 2 414 €
Bois-Guillaume	Haute Normandie	1 942 € à 2 414 €
Carpentras - Toulon - Fréjus	Var - Vaucluse	1 942 € à 2 414 €
Annecy - Le Bourget-du-Lac	Savoie - Haute-Savoie	1 942 € à 2 414 €
Saint-Cloud - Saint-Rémy-lès-Chevreuse	Hauts-de-Seine - Yvelines	2 414 € à 3 244 €
Nice	Alpes-Maritimes	2 414 € à 3 244 €

a. Les communes qui financent directement la production du logement social⁷⁸

Figure II.2 : Aides financières directes de Bois-Guillaume et Annecy

DES COMMUNES NON CARENCÉES QUI SUBVENTIONNENT DIRECTEMENT LE LOGEMENT SOCIAL

Certaines communes ont une démarche volontariste dans le financement de la production de logements sociaux sur leur territoire. C'est le cas des communes non carencées d'Annecy et Bois-Guillaume. Celles-ci ont mis en place des subventions pour chaque opération de logement social. Annecy **finance automatiquement 100 euros par mètre carré avec un plafond de 9 000 euros par logement**, ce qui représentait un budget de 1,12 millions d'euros sur l'année 2022. Il convient de nuancer l'importance du budget par le faible nombre d'opérations de logements sociaux qui ont été menées sur Annecy durant cette année, notamment en lien avec un ralentissement du rythme de construction sur le territoire. Par ailleurs, l'EPCI garantit l'intégralité des emprunts des bailleurs sociaux.

«La commune d'Annecy garantit les emprunts des bailleurs à 100 %, ce qui est très positif pour les bailleurs [...] La Ville apporte aussi des subventions, qui sont complétées par le Grand Annecy. Sur une opération, cela représente moins de 10 % de l'équilibre financier.»

(Entretien USH Haute-Savoie).

Bois-Guillaume a fait le choix de financer chaque PLAI et PLUS à hauteur de 4 000 euros. Cette aide reste cependant ponctuelle et à l'appréciation de la commune. La commune se réserve également le droit de garantir les emprunts des bailleurs sociaux de son territoire. In fine, ces aides ont représenté 123 000 euros de dépenses communales sur la période 2020-2022.

Commune	Aides Commune	Aides EPCI	Aides Département
Annecy	Tous LLS : 100 €/m ²	PLAI : 120 €/ m ² PLUS : 70 €/m ² PLS : 30 €/m ² PLAI adapté : 230 €/m ²	PLAI : 100 €/ m ² PLUS : 30 €/m ² <u>Acquisition- amélioration</u> : PLAI : 150/m ² PLUS : 60 €/m ²
Bois-Guillaume	PLAI et PLUS : 4 000 €/logement	PLAI : 5 000 €/logement PLAI adapté : 7 000 €/logement <u>Acquisition- amélioration</u> PLAI : 7 000 €/logement PLUS : 5 000 €/logement PLS : 2 000 €/logement	PLAI : 5 000 €/logement

78. L'absence de la commune du Bourget-du-Lac dans cette catégorie, à laquelle elle appartient pourtant, s'explique par le manque de données obtenues, notamment sur les montants des subventions directes allouées aux logements sociaux. Les seules données obtenues portent sur l'existence d'une subvention de 2 000 euros par BRS ainsi qu'une utilisation active de tous les financements externes, tels que le fonds friche pour favoriser la production sociale.

LES COMMUNES CARENCÉES : DES SUBVENTIONS IMPORTANTES MAIS UNE FAIBLE PRODUCTION DE LOGEMENTS SOCIAUX

Parmi les communes carencées, certaines s'engagent également dans le financement direct de la production de logements sociaux sur leur territoire, notamment pour atteindre leurs objectifs SRU. C'est le cas de Biarritz et Nice. Cependant, malgré ces subventions directes, ces deux communes se caractérisent par une **faible production de logements sociaux**, notamment au regard de leurs objectifs SRU. Dans les faits, les enveloppes budgétaires municipales destinées à la production sociale restent peu importantes ou participent trop peu à amorcer une dynamique de rattrapage des objectifs SRU.

La commune de Biarritz subventionne chaque logement jusqu'à 90 000 euros, ce qui représente **la subvention la plus importante** constatée parmi les communes étudiées. Cette aide est d'autant plus importante qu'elle complète le dispositif intercommunal de financement de logements sociaux de l'agglomération du Pays Basque (10 000 euros par logement social et 30 000 euros pour les opérations d'acquisition-amélioration). Dans les faits, ces 90 000 euros d'aide concernent peu de logements financés sur le territoire.

«À Biarritz, ils donnent 90 000 euros par logement social. C'est énorme, c'est eux qui le font le plus mais parce que c'est déduit de leurs pénalités SRU.» (Entretien EPCI du Pays Basque).

La subvention proposée par la mairie de Biarritz est importante, notamment au regard du prix au mètre carré moyen de revient d'un logement social au Pays Basque : 2 414 euros⁷⁹. L'importance des prix amène ainsi la commune à concentrer ses aides sur peu de logements sociaux, en déduction de sa pénalité SRU (aux alentours de 3,8 millions d'euros).

À Nice, la commune finance le logement social à hauteur de 180 euros par m² pour le PLAI et 150 euros par m² pour le PLUS⁸⁰. Le poids de ces aides est à nuancer du fait de la faible production de logements sociaux dans la commune. Malgré les aides financières mises en place, peu d'opérations de logements sociaux sortent de terre sur le territoire en lien avec le manque d'outils fonciers et réglementaires facilitant leur réalisation.

Figure II.3 : Aides financières directes de Biarritz et Nice

Commune	Aides Commune	Aides EPCI
Biarritz	Tous LLS : 90 000 €/logement	Tous LLS : 10 000 €/logement <u>Acquisition-amélioration</u> : Tous LLS : 30 000 €/logement
Nice	PLAI : 180 €/m ² PLUS : 150 €/m ²	<u>Aides à la pierre de type 3 (État)</u> : Tous LLS : 160 €/m ² PLAI : plafond 11 500 € <u>Pour les opérations soumises à un DPU, en commune carencée</u> : PLAI : 20 000 € PLUS : 7 000 € Primes pour les opérations en recyclage foncier

Plus globalement, si les villes de Biarritz et Nice se distinguent par des subventions particulièrement importantes destinées à la production de logements sociaux, ce sont aussi les villes dont le montant des pénalités SRU est le plus important, atteignant respectivement 3,8 millions d'euros et 7 millions d'euros à l'issue de la période triennale 2020-2022. Les subventions accordées aux logements sociaux ne sont qu'une manière de réduire le montant des amendes, et ne peuvent être associées à une volonté de produire autrement que sous la contrainte. À titre d'exemple, l'annonce d'une nouvelle subvention de 5,4 millions

79. À titre d'exemple, un logement de 70 mètres carrés coûte environ 170 000 euros à produire. La subvention de la commune, pouvant aller jusqu'à 90 000 euros, peut donc représenter jusqu'à la moitié de l'équilibre financier de l'opération. Source : Groupe Caisse des Dépôt, Coûts de construction des logements sociaux : Un prix de revient en hausse modérée.

80. Entretien bailleur social maralpin.

d'euros pour le logement social accordée par la ville de Nice, quelques mois après l'annonce de sa mise en carence⁸¹, ne correspond pas à une décision politique de soutenir volontairement la production sociale, mais à une manière d'investir directement sur son propre territoire le montant des pénalités SRU.

DES COMMUNES QUI S'ANCRENT DANS DES CONTEXTES TERRITORIAUX VOLONTARISTES EN MATIÈRE DE FINANCEMENT DU LOGEMENT SOCIAL ?

Les communes les plus actives s'ancrent dans des **contextes territoriaux volontaristes pour financer la production de logements sociaux**. C'est le cas d'Annecy qui peut compter sur les subventions du Grand Annecy (120 €/m² pour le PLAI, 70 €/m² pour le PLUS et 30 €/m² pour le PLS ainsi que 230 €/m² pour le PLAI adapté) et du département de la Haute-Savoie (100 €/m² de PLAI et 30 €/m² de PLUS construit ainsi que 160€/m² de PLAI en acquisition-amélioration et 60 €/m² de PLUS). Dans le cas de Bois-Guillaume, cette politique d'aide à la production sociale s'adjoit à des subventions importantes de la part d'autres acteurs du territoire, pour un montant total de 2 millions d'euros⁸² sur la période de 2020 à 2022. Plus précisément, celles de la métropole de Rouen s'élèvent à 658 000 euros, fléchées sur du PLAI et du PLUS.

«On a élaboré une nouvelle aide pour le logement très social en 2022 avec 5 000€ par PLAI et jusqu'à 7 000€ par PLAI adapté [...]. On travaille aussi à rendre viables les opérations en acquisition-amélioration, on met 7 000€ par PLAI, 5 000€ par PLUS et même 2 000€ pour le PLS.»

(Entretien métropole de Rouen).

Le département de Seine-Maritime s'implique également fortement sur le territoire de la métropole de Rouen, au-delà de ses compétences, en finançant le PLAI à hauteur de 5 000€ dans les communes SRU⁸³, comme c'est le cas à Bois-Guillaume. En effet le département n'est délégataire des aides à la pierre de type 2⁸⁴ que dans les territoires ruraux. Dans ce cadre, celui-ci n'est pas obligé de financer la production de logements sociaux dans les communes carencées situées dans des territoires urbains, comme la métropole rouennaise par exemple.

Enfin, la commune de Biarritz, longtemps peu volontariste en matière de financement du logement social, peut s'appuyer sur un EPCI moteur sur la question du logement social. L'aide communale de 90 000€ par logement complète le dispositif de financement de l'agglomération du Pays Basque (10 000€ par logement social et 30 000€ pour les opérations d'acquisition-amélioration). Celle-ci est également délégataire des aides à la pierre de type 3⁸⁵. Elle a donc en charge de distribuer les subventions étatiques pour le logement social sur le territoire du Pays Basque. Ces aides sont similaires pour l'ensemble des communes du territoire et sont complémentaires des aides déjà mises en place par l'EPCI.

81. <https://www.nicematin.com/social/crise-du-logement-social-de-nouvelles-mesures-incitatives-pour-les-bailleurs-sociaux-et-les-promoteurs-a-nice-907439>

82. 605 000 euros d'aides à la pierre (assurées par la métropole) et 577 000 euros de l'ANRU.

83. Entretien département de Seine-Maritime.

84. La métropole de Rouen est délégataire des aides à la pierre de type 2. Cette délégation lui octroie plusieurs compétences : le choix de sa stratégie financière, la programmation des opérations de logements sociaux, la gestion des aides. L'instruction des dossiers de financement reste prise en charge par la préfecture. Ces aides étatiques viennent compléter les dispositifs financiers déjà mis en place par la métropole.

85. La délégation des aides à la pierre de type 3 octroie à une collectivité plusieurs compétences : le choix de sa stratégie financière, la programmation des opérations de logements sociaux, la gestion des aides ou encore l'instruction des dossiers de financement.

LES DISPOSITIFS DE FINANCEMENT DU LOGEMENT SOCIAL : LE CAS DES AIDES À LA PIERRE

Outre les prêts accordés aux bailleurs par la caisse des dépôts et consignation, le logement social peut être subventionné par une pluralité d'acteurs institutionnels. Les subventions les plus importantes sont accordées par l'Etat, uniquement pour la production de PLAI : les aides à la pierre. Celles-ci peuvent varier d'un territoire à un autre, en fonction du coût de revient moyen du logement social. Depuis les années 2000, on observe un processus de délégation de la gestion de ces aides des préfectures à des acteurs locaux (département ou EPCI). Ces délégataires des aides à la pierre peuvent être de deux types, en fonction du niveau de transfert des compétences étatiques

En plus des aides à la pierre, les EPCI et les communes peuvent faire le choix de financer les opérations de logements sociaux des bailleurs. Ces subventions sont à leur propre appréciation et dépendent de choix politiques. Enfin, les départements et les régions peuvent également participer - ou non - au financement de la production sociale, même si leur rôle reste moindre (sauf pour les départements lorsqu'ils sont délégataires des aides à la pierre).

	Compétences	EPCI	Commune
Préfecture	Il n'y a pas de transfert de compétences, l'Etat, à travers la préfecture, garde la gestion des aides à la pierre.		Saint-Cloud Saint-Rémy-lès-Chevreuse Annecy et Le Bourget-du-Lac Fréjus et Toulon Carpentras
Délégataire type 2	L'acteur a le choix de sa stratégie financière ; la programmation des opérations de logements sociaux ; la gestion des aides	Métropole de Rouen	Bois-Guillaume
Délégataire type 3	L'acteur a le choix de sa stratégie financières ; la programmation des opérations de logements sociaux ; la gestion des aides ; l'instruction des dossiers de financement	Métropole de Nice CA du Pays Basque	Nice Biarritz Cambo-les-Bains Bidart

Dans le cas de de Nice, l'État est l'acteur qui finance le plus le logement social sur son territoire même si c'est la métropole de Nice, délégataire des aides à la pierre de type 3 qui en a la gestion. En plus de ces aides à la pierre, la métropole finance, avec ses fonds, 160 € par m² (tous logements sociaux confondus), jusqu'à un plafond de 11 500 € par PLAI. En plus de ces aides, la métropole peut dédier une enveloppe de 20 000 € par PLAI et 7 000 € par PLUS dans des opérations immobilières qui répondent à des critères précis. Celles-ci doivent être situées dans une commune carencée, présenter un déséquilibre financier et être soumises à une déclaration d'utilité publique. **Ces aides restent néanmoins insuffisantes pour équilibrer les opérations sur le territoire** comme les agents de la métropole le déplorent eux-mêmes.

«On donne vraiment des aides pour équilibrer les opérations, en plus des aides à la pierre de l'État mais ce n'est pas assez. Les objectifs SRU sont impossibles à tenir, mais ce n'est pas faute d'aider le logement social.»

(Entretien métropole de Nice).

Néanmoins, le cas de la métropole de Nice est d'autant plus spécifique qu'il se caractérise par une **sous-utilisation des aides à la pierre, faute de production Hlm suffisante**, alors même que ce sont des aides étatiques dont l'utilisation ne rogne pas le budget métropolitain. Selon un rapport de la Chambre Régionale des Comptes datant de 2020, les enveloppes consommées annuellement au titre de la délégation des aides à la pierre sont inférieures de 64 % aux moyens alloués dans la convention d'objectifs signée avec l'État, entre 2015 et 2018. Sur ces mêmes années, la moyenne annuelle des aides de l'État attribuées par la métropole est de 3,4 millions d'euros. En réponse à ce rapport, la métropole a rétorqué que les objectifs de production définis lors du comité régional de l'habitat et de l'hébergement *“ne tenaient pas compte jusqu'à récemment de la réalité du territoire et étaient ainsi bien supérieurs aux objectifs du PLH”*. Une telle situation est révélatrice d'un **rejet des objectifs SRU de la part des élus métropolitains niçois**. Quand une élue de l'opposition interpelle Anthony Borré, l'adjoint au logement de la métropole de Nice, sur la baisse de financement consacré au logement social prévue pour l'année 2024, l'élue explique le manque de logements sociaux par la fragilité des opérateurs du territoire, plutôt que par un manque de financements :



“En matière de logement, ce ne sont pas les crédits de la métropole qui comptent le plus mais c'est avant tout la capacité des promoteurs et des bailleurs à réaliser des opérations.”⁸⁶

b. Des communes qui subventionnent ponctuellement l'équilibre financier des opérations de logements sociaux

Il s'agit ici d'analyser les cas des trois communes qui financent à l'équilibre la production sociale sur leur territoire. A contrario de financements systématiques et fléchés par type de logement produit, les subventions sont conditionnées à l'appréciation de la commune pour chaque opération portée par un bailleur social. Ces aides sont déduites de leurs pénalités SRU et ne viennent pas rogner leurs budgets municipaux.

⁸⁶ Conseil métropolitain du 20 février 2024, consacré au vote des orientations budgétaires pour 2024.

LE FINANCEMENT À L'ÉQUILIBRE DES OPÉRATIONS DE LOGEMENTS SOCIAUX : UNE AIDE CONDITIONNÉE AUX MOYENS DE LA COMMUNE ?

Fréjus et Carpentras sont les deux communes non carencées qui ont mis en place un financement à l'équilibre de la production de logements sociaux sur leur territoire. Celles-ci ont décidé de subventionner les opérations de logements sociaux, dans l'objectif d'équilibrer le bilan des bailleurs sociaux. Elles utilisent leur prélèvement SRU afin de financer la production sociale sur leur territoire, et limitent leur financement au comblement des déficits des bailleurs sociaux. Cette stratégie, qui ne rogne pas les budgets municipaux, peut donc paraître comme moins volontariste que celle des communes qui financent le logement social sur leur territoire, au-delà des déductions de leurs propres pénalités SRU (Annecy, par exemple).

CARPENTRAS, UNE VILLE DÉFAVORISÉE QUI FINANCE DIFFICILEMENT LE LOGEMENT SOCIAL

Il convient cependant de nuancer ce moindre volontarisme politique par la diversité des contextes financiers et institutionnels des douze communes. Dans le cas de Carpentras, au regard de ses taux d'atteinte SRU (22 % de logements sociaux pour 123 % d'objectif quantitatif pour le bilan triennal 2020-2022), le montant déductible de sa pénalité reste insuffisant pour permettre à la commune de financer automatiquement chaque opération de logement social sur son territoire. C'est également le cas de communes plus volontaristes comme Annecy mais celle-ci se distingue par des finances communales bien plus conséquentes. Carpentras est la ville au potentiel fiscal le plus faible des douze communes et son budget et ses investissements sont réduits. La commune peut donc être dans l'incapacité, malgré les dispositifs étatiques, de réunir les financements nécessaires à la mise en place d'aides systématiques et fléchées par type de logement social produit.



La troisième commune qui finance à l'équilibre le logement social est la commune de Saint-Rémy-lès-Chevreuse, récemment carencée en 2023. Ces aides ont pu se situer autour de 10 000 à 15 000 euros par logement et servent également à équilibrer financièrement les opérations pour les bailleurs sociaux.

“On le fait parfois pour quelques opérations 100 % sociales. J'en ai fait une dans ma rue à l'époque où j'étais adjoint à l'urbanisme. On avait fait 56 chambres étudiantes avec 10 000 euros par logement. On a aussi fait 10 logements avec Habitat et Humanisme où on a équilibré une surcharge foncière de 15 000 euros par logement.”

(Entretien maire de Saint-Rémy-lès-Chevreuse).

Figure II.4 : Aides financières de Fréjus, Carpentras et Saint-Rémy-lès-Chevreuse

Commune	Aides Communes	Aides EPCI	Aides Département
Fréjus	Aides ponctuelles	Acquisition- amélioration : PLAI : 6 000 €/logement PLUS : 6 000 €/logement	Aucune
Carpentras	Aides ponctuelles	PLAI : 2 000 €/logement PLUS : 1 000 €/logement PLAI adapté : 3 000 €/logement Acquisition- amélioration : PLAI : 6 000 €/logement PLUS : 5 000 €/logement	Aucune
Saint-Rémy-lès-Chevreuse	Aides ponctuelles	Zéro	2 000€-11 000 €/logement

DES FINANCEMENTS MOINDRES ASSOCIÉS À DES CONTEXTES TERRITORIAUX MOINS VOLONTARISTES ?

À Carpentras, les difficultés à financer la production sociale sont compensées par les subventions d'autres acteurs institutionnels locaux. Alors que la commune garantit par exemple l'emprunt des bailleurs sociaux à hauteur de 20 %, le reste est garanti par l'EPCI et le département, à hauteur de 40 % chacun. Ces garanties d'emprunt ne s'appliquent pas aux logements sociaux financés en PLS. Ces aides s'accompagnent également de subventions intercommunales pour la production de PLAI (2 000€ par logement et 3 000€ pour le PLAI adapté) et de PLUS (1 000€ par logement). Dans ce cadre, **Carpentras se distingue par un contexte institutionnel d'acteurs volontaristes** sur la question du financement du LLS.

A contrario, **la commune de Fréjus est marquée par un contexte territorial moins favorable**, avec des acteurs qui financent peu la production sociale. La ville a ainsi connu une baisse des subventions allouées au logement social depuis 2014, potentiellement liée à l'arrivée d'un maire étiqueté Rassemblement National. Cette baisse s'explique d'abord par une rareté des subventions du département du Var, mais aussi d'Esterel Côte d'Azur Agglomération qui ne finance plus que les opérations d'acquisition-amélioration de PLAI et PLUS, à hauteur de 6 000 € par logement (avant 2014, l'aide était de 3 000 € pour tous les PLAI et PLUS). La région PACA a, elle aussi, retiré ses subventions à direction des bailleurs sociaux. Les faibles subventions sont donc à la fois liées au retrait des acteurs institutionnels mais aussi à un choix politique de la mairie de Fréjus.

“Fréjus subventionne de temps en temps mais ce n'est pas systématique, c'est du coup par coup. C'est toujours mieux que Saint-Raphaël qui ne finance rien, et ça permet d'équilibrer nos opérations.”

(Entretien bailleur social varois).

Enfin, la commune de Saint Rémy-lès-Chevreuse est marquée par une sous-utilisation des outils mis à sa disposition dans un contexte territorial modérément volontariste. Premièrement, le rôle de la communauté de communes dans la production sociale est inexistant. Le département des Yvelines a, quant à lui, mis en place un “Plan de Prévention Carence” qui sert à aider les communes à atteindre leur taux SRU. Créé en 2018 en partenariat avec l'EPFIF, la

DDT des Yvelines et des bailleurs du territoire, ce plan permet d'octroyer des aides allant de 2 000 euros à 11 000 euros par logement, selon le type d'opération. Ce dispositif est particulièrement ambitieux : entre 2018 et 2021, il a représenté un budget conséquent de 8,6 millions d'euros pour la production de 670 logements sociaux, soit une moyenne de 13 000 euros par logement⁸⁷. Le département propose également un accompagnement technique aux communes carencées, ou proches de la carence, en co-élaborant un parcours de construction pour atteindre le taux SRU. Bien que la commune de Saint-Rémy-lès-Chevreuse ne recourt pas à l'aide à l'ingénierie proposée, elle fait régulièrement appel aux aides financières, dont le maire salue l'efficacité⁸⁸.

c. Les communes qui ne financent pas la production sociale

Il s'agit ici d'étudier les communes qui n'utilisent pas - ou alors seulement de manière infime - leurs pénalités SRU pour financer la production de logements sociaux sur leur territoire. Cette absence de subventions peut être liée à deux facteurs. Le premier est l'insuffisance d'ingénierie locale, souvent compensée par les services de l'EPCI. Le second relève d'un manque de volonté politique, voire d'une mauvaise foi des communes qui préfèrent payer une amende plutôt que soutenir la production sociale sur leur territoire.

UNE ABSENCE DE SUBVENTIONS COMPENSÉE PAR LE VOLONTARISME DE L'INTERCOMMUNALITÉ

Certaines des communes non carencées ont fait le choix de ne pas subventionner la production de logements sociaux sur leur territoire ou de le faire de manière très ponctuelle. C'est le cas de Bidart et Cambo-les-Bains dans l'agglomération du Pays Basque. Cette absence d'aide peut être liée au rôle moteur de leur EPCI. Dans ce contexte, la communauté d'agglomération du Pays Basque finance de manière importante la construction sociale sur son territoire (10 000 euros par logement social et jusqu'à 30 000 euros pour les opérations d'acquisition-amélioration)⁸⁹, tout en garantissant intégralement les emprunts des bailleurs sociaux. Bidart et Cambo-les-Bains s'impliquent donc peu dans le financement des logements sociaux car les aides financières intercommunales suffisent à porter la production locale. Dans ce contexte, l'absence de

financements directs s'explique par l'articulation des compétences des acteurs locaux plutôt que par un manque de volontarisme politique des communes.

Figure II.5 : Aides financières de Bidart et Cambo-les-Bains

Commune	Aides commune	Aides EPCI
Bidart	Aucune	Tous LLS : 10 000€/logement <u>Acquisition-amélioration</u> : Tous LLS : 30 000€/logement
Cambo-les-Bains	Aucune	Tous LLS : 10 000€/logement <u>Acquisition-amélioration</u> : Tous LLS : 30 000€/logement

LA (QUASI) ABSENCE DE SUBVENTIONS LIÉE À UN MANQUE DE VOLONTÉ POLITIQUE

Certaines communes se distinguent par leur faible utilisation des possibilités allouées par la reconversion de leur pénalité SRU en subventions pour favoriser la production de logements sociaux. Cette **absence ou faible présence d'aides financières peut indiquer une absence de volonté politique pour atteindre leur taux SRU**. C'est le cas des communes carencées de Saint-Cloud et Toulon, malgré des mises en carence et une majoration de prélèvement de 250 % pour la première et de 100 % pour la seconde⁹⁰.

87. Alain Piffàretti, « Yvelines : de nouvelles aides départementales en faveur du logement social », Les Echos, octobre 2021.

88. Entretien maire de Saint-Rémy-lès-Chevreuse.

89. Entretien EPCI du Pays Basque.

90. Dans le cadre de leur mise en carence, ces deux communes ont des pénalités SRU majorées et donc plus conséquentes. Dans ce contexte, leur possibilité de financer le logement social en déduction de cette pénalité est d'autant plus intéressante que les montants à payer sont conséquents.

Ces sommes représentent ainsi des millions d’euros qui pourraient être injectés dans le rééquilibrage d’opérations de logements sociaux (1,5 millions d’euros pour Saint-Cloud et 3 millions d’euros pour Toulon en 2023).

Pour la préfecture varoise, l’utilisation infime des aides déductibles de la pénalité SRU est compensée par les aides de la métropole (3 000 euros par logement social dans des opérations d’acquisition-amélioration) et un minimum de 10 000 euros par PLAI apporté par l’État. À Saint-Cloud, l’absence de volonté politique est d’autant plus importante que **la commune utilise peu, voire pas les aides de la Drihl à sa disposition**. Ces aides pouvant être prêtées par la caisse des dépôts aux communes d’Ile-de-France carencée, représentent près de 80 000 euros par logement. Or, Saint-Cloud préfère payer l’amende SRU plutôt que de financer la production sociale sur son territoire, notamment en utilisant les aides qu’on lui propose, comme le déplorent certains acteurs du territoire.

“80 000 euros par logement construit peuvent être prêtés par la Drihl et Saint-Cloud pourrait en bénéficier. Cependant dans les faits, ils sont peu utilisés, voire pas du tout [...] Une partie de leur carence sert à financer la caisse de l’EPPFIF et donc Saint-Cloud pourrait demander à utiliser ses fonds mais le maire ne le fait pas. Il y a peu de volonté d’utiliser les outils fiscaux à leur disposition pour rattraper le retard.”
(Entretien acteur institutionnel).

Figure II.6 : Aides financières de Toulon et Saint-Cloud

Commune	Aides Commune	Aides EPCI
Toulon	Aucune	Acquisition-amélioration : Tous LLS : 3 000 €/logement
Saint-Cloud	Aucune	Aucune

Pour conclure, **l’outil des aides financières est un indicateur clef pour évaluer le volontarisme politique des communes pour produire du logement social**. Annecy et Bois-Guillaume se démarquent ainsi comme les communes appartenant aux collectivités les plus volontaristes du panel. Fréjus et Saint-Rémy-lès-Chevreuse financent les opérations de logements sociaux pour qu’elles atteignent

l’équilibre. Enfin, l’absence d’aides financières des communes de Saint-Cloud et Toulon souligne l’absence de volontarisme politique. Toutefois, les subventions mises en place par les communes peuvent également servir à invisibiliser une réalité plus complexe. L’utilisation de cet outil n’est pas un indicateur suffisant de la volonté communale. En effet, **malgré l’affichage de subventions directes, Nice et Biarritz produisent peu de logements sociaux**. Les budgets réellement utilisés restent ainsi faibles et sont majoritairement déduits des pénalités SRU. A *contrario*, l’absence de subventions des communes de Bidart et Cambo-les-Bains s’explique par un contexte territorial particulier qui compense les déficiences observées localement. Enfin, certaines communes peinent à financer le logement social, en lien avec un contexte économique et social défavorable qui pèse sur leur potentiel fiscal. C’est le cas de Carpentras qui, faute de budget suffisant, ne peut systématiquement aider la production de logements sociaux, mais qui peut compter sur l’aide de son intercommunalité et du département du Vaucluse.

4. UN ENCADREMENT PONCTUEL DES PRIX DE LA VENTE EN VEFA

L’encadrement des prix de VEFA est un outil mobilisé par de nombreuses collectivités qui permet, de manière complémentaire aux subventions, d’encadrer la production de logements sociaux en limitant la mainmise des promoteurs. Cinq communes du panel n’ont pas d’encadrement des prix : Saint-Cloud, Saint-Rémy-lès-Chevreuse, Carpentras, Toulon et Fréjus. Ces diverses initiatives reflètent les défis complexes auxquels sont confrontés les acteurs, pour répondre aux besoins en logements sociaux tout en maintenant un équilibre financier viable des opérations.

a. Des prix plafonds de VEFA qui conditionnent les subventions et les agréments

À Nice, une charte de partenariat public-privé est mise en place depuis 2010. Cette charte, qui conditionne les subventions de la Métropole, impose un prix plafond de VEFA fixe à 2 550 euros par m², pour éviter une surenchère foncière. Les agents de la Métropole expliquent que les bailleurs sont associés à la fixation du prix, dans l’optique de limiter la concurrence inter-bailleurs et de leur permettre de se positionner équitablement⁹¹. Un des bailleurs présents sur le

territoire explique que la charte agit comme une protection : «la charte nous protège, elle nous aide à tenir, mais les promoteurs pleurnichent»⁹².

De fait, selon un promoteur présent sur le territoire, ce prix plafond n'est pas réaliste par rapport à la flambée des coûts de construction : pour 2022, il évalue le coût de revient du m² à environ 1 900 euros contre 2 800 euros pour 2024, ce qui est supérieur aux 2 550€ de la charte. Ce prix plafond reste néanmoins largement supérieur aux prix fixés dans les autres territoires étudiés.

La communauté d'agglomération des Grand Lac fixe un plafond à 2 200€/m² pour la commune du Bourget-du-Lac et conditionne les subventions de l'EPCI à son respect. La Métropole de Rouen, quant à elle, conditionne le versement des subventions et les agréments au non-dépassement des prix fixés dans l'accord d'encadrement de la VEFA. Le montant du plafond est sectorisé. Bois-Guillaume est dans le secteur 1 (2 250€/m²), au même titre que Rouen et que l'ensemble des communes SRU de la métropole. Le prix plafond fixé est le plus élevé de la métropole car les communes SRU correspondent aux communes où le prix du foncier est le plus élevé. Les autres communes de l'agglomération doivent respecter un prix plafond de 2 120€ ou 2 040€ selon leur éloignement au centre. L'octroi d'aides est également conditionné à la fixation d'un prix plafond pour la CA Pays Basque. Ce prix dépend du type de produit ainsi que de la position géographique. Pour Bidart et Biarritz, le plafond se situe entre 2 100€/m² et 2 250€/m², pour Cambo-les-Bains entre 1 950€ et 2 100€.

Pour Annecy, le prix plafond est fixé non pas par l'EPCI mais par le département de Haute Savoie et s'élève à 2 180€/m². Le Grand Annecy conditionne les subventions au respect de ce prix et depuis 2020, seule une opération n'a pas été subventionnée à l'échelle de l'EPCI⁹³, signe de la réussite d'un tel encadrement.

Néanmoins, certains opérateurs expriment des préoccupations quant à l'encadrement des prix de la VEFA, affirmant que cela entraîne une baisse de la qualité des logements en raison de la pression sur les coûts de construction. Cette préoccupation se retrouve dans l'ensemble des communes étudiées. Les acteurs alertent également sur les risques liés à la baisse de production en maîtrise d'ouvrage directe qui permet aux bailleurs un contrôle des prestations proposées et de leurs effets sur les charges locatives.

b. Les communes du Var : un encadrement officieux des prix de la VEFA, aujourd'hui disparu

Les communes de Toulon et de Fréjus se distinguent du reste des communes étudiées. Bien qu'aucune charte VEFA ne soit officiellement en place, la préfecture n'agréait pas de logements en VEFA à un coût de production supérieur à 1 800€/m² dans le Var. Les acteurs évoquent un accord officieux avec les services préfectoraux. Cet accord aurait permis d'y créer un nombre important de logements, en permettant aux bailleurs présents sur le territoire d'injecter moins de fonds propres et donc d'équilibrer les opérations.

“Il y avait quelqu'un de bien au service logement de la préfecture qui ne voulait pas que les promoteurs s'engraissent sur le dos du logement social. [...] Ça a tenu 10 ans, sur un non-dit politique, mais depuis la Covid, ce n'est plus le cas, avec l'inflation et la hausse des matériaux : on achète à 2 300 euros le m² en VEFA, ce qui reste inférieur à nos coûts de production.” (Entretien avec un bailleur social varois).

L'encadrement du marché pour ce territoire relevait ainsi d'accords tacites, mis en place par la préfecture elle-même, plutôt que par les collectivités. Depuis que cet accord a pris fin, les élus n'ont pas cherché à fixer officiellement un prix plafond pour les ventes en VEFA. Faute d'encadrement, la part de production de logements sociaux réalisés en VEFA a aujourd'hui explosé dans ce département, au point qu'elle atteint un taux de 94 % à Fréjus. Le cas de cette commune est particulier car, bien que la production de logements sociaux soit conséquente, elle correspond à un mode de construction en vase clos, qui repose sur une relation bilatérale entre les promoteurs et la municipalité, en délaissant tous les autres acteurs du territoire. Cette situation est à relier à l'enquête menée par la journaliste Camille Vigogne Le Coat, qui évoque dans son ouvrage des relations particulièrement étroites entre le maire et certains promoteurs, architectes ou dirigeants d'entreprises des travaux publics particulièrement privilégiés dans l'attribution des marchés publics de la

91. Entretien métropole de Nice.

92. Entretien bailleur social maralpin.

93. Bilan mi-parcours du PLH du Grand Annecy publié en septembre 2023.

commune. Ces dirigeants d'entreprises sont, selon elle, *“les seuls véritables patrons de ce bout de département, plus influents que n'importe quel élu, fût-il maire”*⁹⁴.

Pour conclure, malgré des effets pervers observés par certains acteurs sur l'équilibre financier et la qualité des opérations de logements sociaux, l'encadrement des prix de la VEFA reste un indicateur clef du volontarisme politique des collectivités, et plus particulièrement des intercommunalités. Parmi les terrains étudiés, **seuls cinq EPCI se sont saisis de cet outil pour encadrer le marché** : les métropoles de Nice et de Rouen, le Grand Annecy, la CA des Grands Lacs et la CA du Pays Basque. Ce nombre reste faible au regard de la part que représente la VEFA au sein de la production de logements sociaux, et de son incidence sur les dynamiques de construction.

94. Les Rapaces, Camille Vigogne Le Coat, 2023, Les Arènes, p.37.

95. Cette mesure, déjà mise en place dans d'autres métropoles telles que Paris ou Bordeaux, vise à équilibrer le marché du logement en exigeant qu'un logement destiné à une location touristique soit compensé par un logement destiné à une location à l'année (bail classique). Cette politique entraîne des changements de destination pour les acteurs qui choisissent de se conformer à la loi, ainsi qu'une surveillance accrue des nouvelles offres pour éviter toute location illégale.

96. [nicepresse.com](https://www.nicepresse.com)

LA RÉGULATION DES MEUBLÉS TOURISTIQUES COMME MOYEN DE RÉDUIRE LA PRESSION SUR LE MARCHÉ LOCATIF

Encadrer le marché des meublés touristiques permet de limiter l'envolée des prix immobiliers et des loyers. Les collectivités du Pays Basque et de la Côte d'Azur, pourtant confrontées de manière similaire à la croissance des meublés touristiques, ont adopté des politiques très différentes, reflets d'une volonté plus ou moins grande de réguler le marché locatif et de répondre aux besoins en logements de leur population.

La communauté d'agglomération du Pays Basque a instauré une politique volontariste de compensation⁹⁵. L'impact de cette mesure est significatif : entre 2020 et 2022, 1 800 demandes de changement d'usage ont été annuellement acceptées, alors qu'en 2023, date de mise en place du dispositif, seules deux autorisations ont été délivrées dans les zones où la compensation est en vigueur. Les autorisations sont temporaires et valables pour une période de trois ans, après quoi les propriétaires doivent renouveler leur demande. Ainsi, tous les biens actuellement proposés en location meublée sont destinés à être soumis à la compensation, et donc progressivement retirés du marché des meublés touristiques.

À l'inverse, les municipalités de Toulon et de Fréjus refusent toute mesure de régulation. À Nice, les mesures en place restent inadaptées aux enjeux. Si la métropole commence à peine à réguler les demandes de changement d'usage, atteignant un taux de refus de 56 % des demandes au cours de l'année 2022, les élus refusent d'adopter de véritables réglementations contraignantes. De fait, les propriétaires des Airbnb restent considérés comme *“des acteurs économiques majeurs du territoire en complément des hôtels”*⁹⁶, selon les mots du maire.

Ainsi, les outils à disposition des communes sont multiples et permettent de s'adapter à la diversité des contextes territoriaux. Les communes se caractérisent néanmoins par une inégale propension à les mettre en place. Dans le cas où les outils, insuffisamment utilisés ou rendus inefficaces par des difficultés techniques, ne permettent pas d'atteindre des taux de remplissage des objectifs triennaux satisfaisants, la préfecture a le rôle de proposer des outils supplémentaires et surtout de contraindre les communes à agir.

B. LE RÔLE DES SERVICES DE L'ÉTAT DANS L'APPLICATION DE LA LOI SRU : AMBIGUÏTÉS ET LIMITES

Sur le terrain, l'application de l'article 55 de la loi SRU repose sur l'action des directions départementales des territoires (DDT)⁹⁷, les services de l'Etat à l'échelle départementale étant considérés comme un échelon de proximité permettant à la fois le dialogue avec les élus et la connaissance des réalités de terrain. Les DDT sont chargées, d'une part, de mettre en place des dispositifs d'accompagnement des communes pour les aider à remplir les objectifs de la loi, et d'autre part, d'appliquer les sanctions prévues en cas de non-respect des objectifs⁹⁸.

1. LES DISPOSITIFS D'ACCOMPAGNEMENT PROPOSÉS PAR LES PRÉFECTURES

Les DDT jouent d'abord un rôle clé de **mise à disposition d'informations et d'outils**, pour faciliter la compréhension des contraintes imposées par la loi, notamment pour les communes dotées d'une faible ingénierie ou nouvellement entrantes. La DDTM des Pyrénées-Atlantiques se distingue par sa proactivité et son rôle de pilote de la politique du logement. Depuis 2022, le préfet organise un comité territorial pour le logement au Pays Basque ayant pour objectifs de *"partager avec l'ensemble des acteurs locaux du logement les constats sur la situation du logement au Pays Basque et d'assurer la coordination des différents acteurs et de leurs outils"*⁹⁹, qui a notamment permis de *"rencontrer plus de vingt communes soumises à la loi SRU et d'identifier, au cas par cas, les points de blocage"*¹⁰⁰. Depuis que Cambo-les-Bains est entrée dans le dispositif SRU en 2017, l'accompagnement de la DDTM a permis à la commune d'anticiper son premier bilan triennal en 2022, en prévoyant les opérations nécessaires très tôt, et ainsi d'atteindre 161 % de taux

d'atteinte de ses objectifs. La commune a notamment choisi volontairement de déléguer son DPU à la DDTM, afin d'améliorer l'efficacité de son utilisation. Ce travail partenarial a été facilité par l'élection d'un agent de la DDTM au sein du conseil municipal de la commune.

La mise à disposition d'outils par les DDT est fondamentale pour pallier le manque d'ingénierie de certaines petites communes, mais elle peut être **limitée par le manque de volonté des élus de les prendre en main**. Contrairement à la DDT de Seine-Maritime qui entretient un *"rapport de discussion, de communication et d'entraide"*¹⁰¹ avec les communes déficitaires du département, certaines DDT déplorent des relations distantes avec les municipalités carencées. *"Ce sont des communes qui travaillent dans leur coin et qui ne cherchent pas à nous solliciter activement, malgré les aides techniques que nous pourrions leur apporter. Nous ne sommes pas un partenaire du quotidien pour elles, contrairement à d'autres communes du département qui savent venir réclamer notre aide."*

(Entretien préfecture).

En effet, dans le cas des communes carencées radicalement opposées à l'application de la loi SRU, la relation de travail avec la préfecture est souvent *"tendue et compliquée"*¹⁰². Malgré la mise en carence, les villes n'hésitent pas à refuser ouvertement les outils proposés, notamment sur la Côte d'Azur¹⁰³.

97. En Île-de-France, il s'agit de la direction régionale et interdépartementale de l'hébergement et du logement (Drihl).

98. L'analyse suivante se base sur des entretiens réalisés avec 7 préfectures départementales, correspondant à 10 de nos communes étudiées. Seule une préfecture a refusé de s'entretenir avec nous.

99. Source : pyrenees-atlantiques.gouv.fr.

100. Entretien préfecture des Pyrénées-Atlantiques,

101. Entretien préfecture de Seine-Maritime.

102. Entretien Dhril.

103. Entretien préfet de la région PACA.

À titre d'exemple, dans un courrier datant du 8 juin 2023 au sujet du bilan de la période triennale 2020-2022, le préfet du Var souligne le refus de la ville de Toulon d'engager un travail partenarial avec l'État sur la production de logements sociaux *«malgré plusieurs relances de [sa] part»*. Un tel manque de volonté explique en partie la mise en carence de la ville.

2. LA DÉCISION DE MISE EN CARENCE, REFLET D'UNE LOGIQUE D'ARRANGEMENT ENTRE LE PRÉFET ET LE MAIRE

C'est d'abord au niveau de l'échelon départemental que la décision de prononcer la carence et de fixer le taux de majoration du prélèvement est prise, en cas de non-respect des objectifs triennaux quantitatifs et/ou qualitatifs.

a. La difficile évaluation du volontarisme des communes par les DDT

Avant de publier les arrêtés de carence, les agents des DDT sont chargés d'évaluer le manque de volontarisme des communes. Alors que les sanctions doivent théoriquement être prises de manière uniforme sur l'ensemble du territoire national, force est de constater que **l'application de la loi reste très inégale selon les contextes locaux**. Le cas de la région Provence-Alpes-Côte-d'Azur, considérée comme la région concentrant le plus grand nombre de communes déficitaires, en est emblématique. À l'issue de la période triennale 2020-2022, seulement 5 % des 198 communes concernées ont rempli l'ensemble de leurs objectifs triennaux, et 95 communes sont à ce titre actuellement carencées. Le nombre de communes réfractaires rend l'évaluation du volontarisme des communes difficile pour les préfetures, qui ont fait le choix paradoxal de limiter le poids du critère quantitatif et de renforcer celui du qualitatif : alors que chacun des critères représentait 3 points sur 10 auparavant, leurs poids a été ramené à respectivement 2 et 4 points, les 4 points restants étant consacrés à l'évaluation du volontarisme des élus¹⁰⁴.

«Nous avons dû diminuer le poids du quantitatif pour ne pas assassiner les communes car elles sont toutes trop mauvaises. Nous essayons de récompenser les moins pires, de faire de la qualité dans la médiocrité.» (Entretien préfeture de Côte d'Azur).

Un tel changement de notation peut conduire les agents des DDT à se montrer particulièrement indulgents vis-à-vis de communes produisant pourtant très peu de logements sociaux.

b. Une clémence parfois inexplicable dans les territoires les plus difficiles

Les préfets disposent ainsi d'une réelle marge d'appréciation dans la décision de mise en carence des communes, selon la relation qu'ils entretiennent avec les élus locaux et les rapports de force à l'œuvre (Lescloupé, 2015), ce qui semble être à l'origine parfois d'une indulgence surprenante vis-à-vis de certaines communes déficitaires.

À l'issue de la période triennale 2020-2022, le préfet des Pyrénées-Atlantiques a d'abord envisagé de majorer la pénalité de Biarritz de 150 % seulement, malgré un taux de réalisation des objectifs quantitatifs de seulement 5 %. À la suite de la pression exercée par la commission nationale SRU, la préfeture a finalement opté pour une majoration de 250 % - alors même que la commission proposait le seuil de majoration maximal, qui est de 400 %.

«C'est vrai que le préfet a un peu tardé à nous carencer, on a été sous-majoré à 100 % alors que ça faisait longtemps qu'on aurait dû être au moins à 250 %, mais c'est un sujet très politique ici, le logement !» (Entretien mairie de Biarritz).

La commission a par ailleurs invité la préfeture à mettre en carence les communes de Gan et d'Anglet, du fait de taux d'atteinte de respectivement 12 % et 38 %, sans que son avis ne soit suivi¹⁰⁵.

À l'instar de Biarritz, Nice semble avoir bénéficié d'une complaisance injustifiée de la part de la préfeture pendant plusieurs périodes triennales, en dépit de ses piètres résultats. À la commission nationale SRU qui

104. Cette grille de notation sur 10 n'est pas utilisée par l'ensemble des préfetures. Bien que le gouvernement recommande à toutes les DDT de mettre en place des barèmes de notation de ce type, ce sont les préfets qui en décident la mise en place ou non.

105. Avis de la commission nationale de la loi SRU, à l'issue de la période triennale 2020-2022.

réclamait en 2020 la mise en carence de la ville «par équité avec les communes de plus petite taille qui ont été proposées à la carence avec des taux d'atteinte supérieurs»¹⁰⁶, la préfecture a répondu en rappelant «le rôle de locomotive [de la ville de Nice] dans la production de logement social pour l'ensemble de la métropole» et en mettant en avant le respect des objectifs qualitatifs par la ville¹⁰⁷.

Plus globalement, la mise en carence en Nice est révélatrice d'un **rapport de force qui se conclut parfois au désavantage de l'État** (Epstein & Kirszbaum, 2003). Les préfets peuvent être amenés à se montrer moins sévères dans l'application de la loi SRU afin de ne pas contrarier les municipalités et d'avancer sur d'autres sujets. Ainsi, la mise en carence éventuelle de Nice renvoie à des enjeux politiques d'importance nationale que le préfet ne peut se permettre de mettre tout à fait de côté, au moment de la mise en place de sanctions.

«La préfecture se dit qu'il faut traiter Estrosi différemment, parce que c'est Nice, parce que c'est près de l'Italie, de Monaco. Il y a d'autres considérations qui font qu'on peut vouloir faire plaisir à un élu comme Estrosi. Il n'y a pas que le logement, il y a aussi la sécurité, il y a les migrants, il y a le Tour de France¹⁰⁸, la conférence des Océans¹⁰⁹, les Jeux Olympiques¹¹⁰, ...» (Entretien acteur).

Un tel rapport de force peut parfois placer le préfet en porte-à-faux vis-à-vis de l'État central, en cas de désaccord sur la position à adopter vis-à-vis des élus.

«La décision de mise en carence engage le préfet dans un rapport de force risqué. Quand il s'agit d'un maire de métropole qui a été sénateur, ministre ou député, il n'est pas à l'abri de recevoir un coup de fil d'en haut...» (Entretien président de la commission nationale de la loi SRU).

Une telle logique de l'arrangement peut avoir des **implications judiciaires**. Une enquête menée par le Parquet National Financier est en cours depuis février 2022 pour «concession et toutes infractions connexes relative aux conséquences financières du non-respect par la commune de Nice de la loi SRU», suspectant une potentielle connivence entre Christian Estrosi et l'ex-préfet des Alpes-Maritimes, Bertrand Gonzalez, qui aurait permis à la ville d'éviter la carence jusqu'à 2023 et d'économiser ainsi environ 11 millions d'euros¹¹¹.

3. LES CONSÉQUENCES DE LA MISE EN CARENCE : DES SANCTIONS DIFFICILES À METTRE EN ŒUVRE

En cas de mise en carence, le préfet de département dispose d'une panoplie étendue d'outils pour sanctionner la commune, certains ayant un «caractère automatique et obligatoire» et d'autres relevant plutôt de «facultés laissées à la libre appréciation de l'État» (Cour des comptes, 2021). Parmi les sanctions obligatoires, les plus importantes sont la majoration du prélèvement, la reprise du droit de préemption urbain (DPU) exercé par la commune ou l'intercommunalité et l'abaissement des seuils réglementaires de mixité sociale¹¹². La reprise de l'instruction des permis de construire, sanction la plus médiatisée, est seulement facultative.

La reprise du DPU est une mesure puissante car elle permet, théoriquement, à l'État d'acquiescer lui-même des fonciers pour y construire les logements sociaux manquants. Néanmoins, selon l'ensemble des agents préfectoraux rencontrés, le travail d'analyse des

106. Avis de la commission nationale de la loi SRU, 17 novembre 2020.

107. https://www.mediapart.fr/journal/france/190321/logement-social-nice-reste-im-punement-hors-des-clous#at_medium=custom7&at_campaign=1049

108. En juillet 2024, après 3 étapes dans les Alpes-Maritimes, l'arrivée du Tour de France est prévue sur la place Masséna à Nice.

109. En juin 2025, la métropole de Nice accueillera des centaines de chefs d'État lors de la troisième Conférence des Nations Unies sur l'Océan (UNOC 2025)

110. La métropole de Nice constitue l'un des quatre pôles d'accueil des Jeux Olympiques d'hiver en 2030, pour les épreuves de patinage, ski-cross et snowboard.

111. <https://www.lefigaro.fr/nice/logements-sociaux-la-ville-de-nice-a-t-elle-delibere-ment-echappe-aux-amendes-pour-non-respect-de-la-loi-sru-20231106>

112. Dans toute opération de plus de 12 logements ou de plus de 800 mètres carrés, au moins 30% de logements sociaux doivent être construits. (Art. L. 302-9-1-2 du CCH)

déclarations d'intention d'aliéner (DIA) doit se faire en collaboration avec les services des municipalités, faute de moyens suffisants pour s'en occuper efficacement en interne.

«Il faudrait étudier entre 1 000 et 2 000 DIA par an, ce qui est impossible. La ville de Nice fait un pré-travail d'analyse et de filtrage pour repérer des immeubles à préempter, avant de nous contacter.»

(Entretien préfecture des Alpes-Maritimes).

Si la reprise du DPU peut permettre aux DDT de «mettre la pression et de forcer la main»¹¹³ aux communes pour pousser à la production de logements sociaux, cette nécessaire collaboration avec les services municipaux peut rendre les DDT **dépendantes du bon vouloir des municipalités**. Dans le cas de Saint-Cloud, les bailleurs ne peuvent se permettre de proposer des opérations contre l'avis de la municipalité, limitant ainsi l'efficacité de la sanction vis-à-vis des communes les plus réfractaires.

«Quand une DIA sort, la Dhril nous contacte pour préempter. Nous contactons immédiatement la municipalité pour avoir son avis. Par exemple, il y a quelques mois, on aurait pu préempter un pavillon pour densifier le tissu pavillonnaire avec une opération de logements sociaux, mais la commune a refusé.»

(Entretien bailleur social présent à Saint-Cloud).

Des cas similaires ont été constatés dans les Yvelines et sur la Côte d'Azur.

La reprise de la compétence d'instruction des permis de construire est une mesure très forte, symboliquement et médiatiquement, mais dont l'application reste **exceptionnelle**. Parmi les communes étudiées, seule Saint-Cloud en a fait l'objet.

«Nous avons décidé de retirer les permis de construire à la ville de Saint-Cloud en 2020, même si cela demande des moyens humains constants. Les résultats du triennal 2020-2022 sont nettement meilleurs [34% contre 17% en 2017-2019], c'est pourquoi nous encourageons cette modalité d'action.»

(Entretien Drihl).

Les moyens importants que demande cette sanction expliquent que Saint-Cloud soit l'une des seules communes des Hauts-de-Seine à en avoir fait l'objet (avec la commune de Vaucresson), malgré les piètres résultats des huit autres communes carencées du département.

En définitive, le transfert de compétences impliqué par la loi SRU, sans être accompagné de moyens humains, techniques et financiers supplémentaires, reste **difficile à mettre en place par les DDT, surtout quand les municipalités refusent explicitement l'application de la loi SRU**. Dans les discours de certains élus, les agents préfectoraux sont perçus comme les représentants impitoyables d'un État central coercitif, incapable de s'adapter aux contraintes territoriales des communes. Le préfet de Seine-Maritime est décrit comme «la main froide de l'État, prête à tout pour construire»¹¹⁴. Un élu d'une ville carencée n'hésite pas à comparer la DDT à «la Gestapo» et le préfet à «un ayatollah du logement social»¹¹⁵. C'est pourquoi les municipalités n'hésitent pas à déposer des recours gracieux et contentieux contre les arrêtés de carence et les sanctions qui les accompagnent. Bien que ces recours n'aient que de très faibles chances d'aboutir¹¹⁶, ils permettent aux élus de s'ériger en victimes d'une injustice régaliennne, aux yeux de leurs administrés. En janvier 2023, alors que le tribunal administratif de Cergy-Pontoise refuse le recours déposé, le maire de Saint-Cloud déclare à la presse : *«Nous ferons évidemment appel de cette décision et nous irons jusqu'à la Cour européenne des Droits de l'Homme s'il le faut !»*¹¹⁷.

Ce constat est partagé au sein des préfectures-mêmes, qui se rendent compte de la faiblesse des outils qu'elles peuvent mettre en place. Pour résoudre cette difficulté, le préfet de la région PACA n'hésite pas à réclamer un transfert de compétences plus important pour les préfectures, à rebours de la dynamique de décentralisation.

«Pour forcer les maires à construire, il faut permettre à l'État de reprendre la main en nous donnant la possibilité, par exemple, d'imposer des modifications des documents d'urbanisme pour identifier des zones d'aménagement. C'est une renationalisation des moyens de planification qu'il faudrait.»

(Entretien préfet de la région PACA).

113. Entretien préfecture des Yvelines.

114. Entretien maire de Bois-Guillaume.

115. Entretien élu d'une commune déficitaire.

116. Cour des comptes, 2021.

117. <https://www.leparisien.fr/hauts-de-seine-92/carence-de-logements-sociaux-a-saint-cloud-le-recours-de-la-ville-rejete-le-maire-ne-desarme-pas-27-01-2023-JWMWANGQENGRPM64BJSRW25WJY.php>

LA PRÉFECTURE DU RHÔNE REPREND LA DÉLIVRANCE DE PERMIS DE CONSTRUIRE : "PARFOIS FAIRE UN EXEMPLE N'EST PAS INUTILE"

À l'opposé de préfets qui ne peuvent - ou ne veulent pas - mettre en place les sanctions les plus sévères vis-à-vis des communes déficitaires, la décision de la préfète du Rhône en 2023 de retirer la délivrance de permis de construire à sept communes carencées du Rhône, dont quatre de la métropole lyonnaise, a eu un grand écho médiatique. Bien que cette décision n'ait pas été facile à prendre en raison des moyens humains qu'elle nécessite, la préfète justifie cette "mesure exceptionnelle [...] par des résultats particulièrement insuffisants". À titre comparatif, la préfecture des Hauts-de-Seine, pourtant particulièrement bien dotée en communes carencées, n'a repris la délivrance des permis de construire qu'à deux communes.

4. LE CMS, À LA FOIS OUTIL DE COOPÉRATION ET D'ASSOUPPLISSEMENT DE LA LOI SRU

Le Contrat de Mixité Sociale (CMS) est un dispositif contractuel liant l'État et les communes déficitaires en logements sociaux. En faisant intervenir d'autres acteurs ou partenaires tels que les Établissements Publics Fonciers, les bailleurs sociaux concernés ou les intercommunalités, il permet d'assurer le déploiement de tous les outils réglementaires, financiers et opérationnels envisageables pour permettre le rattrapage de la commune. Si le CMS a été créé en 2015 à destination des communes carencées, la loi 3DS de 2022 marque sa consécration législative, par la professionnalisation de leur élaboration grâce à l'intervention de la Direction de l'Habitat, de l'Urbanisme et des Paysages (DHUP), chargée de proposer un guide d'élaboration et de vérifier la qualité de chaque CMS signé. Ainsi, alors que les CMS de première génération - très peu nombreux - "étaient des politesses faites aux maires réticents permettant de les dédouaner"¹¹⁹, la période triennale 2023-2025 se distingue par le nombre important de CMS signés à l'échelle nationale. Les communes de Fréjus, Toulon, Nice, Bourget-du-Lac, Biarritz et Bois-Guillaume sont

en train d'élaborer un CMS pour la période triennale 2023-2025. Parmi elles, seules les communes de Bois-Guillaume et du Bourget-du-Lac en avaient déjà élaboré un précédemment.

a. Une aide à l'ingénierie et une incitation aux partenariats

L'élaboration d'un CMS représente une **vraie aide à l'ingénierie pour les communes déficitaires**. Les CMS sont composés selon un schéma commun : une première partie de diagnostic sur le logement social communal, une deuxième partie énumérant les outils et leviers d'action permettant son développement, et enfin une dernière partie présentant une feuille de route avec des objectifs chiffrés pour le triennal correspondant.

"Le CMS permet de se poser les bonnes questions, d'y chercher des réponses, et de regrouper l'ensemble des outils efficaces dans un seul document. Il sert à créer un vrai dialogue entre des partenaires qui se parlent peu en temps normal, en adoptant une réflexion de long terme sur le développement de la commune. [...] Il permet aussi aux petites communes, qui ont peu d'ingénierie et de services, de s'approprier le dispositif SRU. Par exemple, les communes se mettent à presser les bailleurs d'avancer sur leurs opérations quand elles comprennent que les opérations ne rentrent dans l'inventaire SRU que quand elles sont signées avant la fin de la période triennale."

(Entretien préfecture de Seine-Maritime).

Dans le cas de Bois-Guillaume, l'élaboration du CMS a été guidée par les recommandations de la DDT, mais en laissant la responsable du service urbanisme porter son écriture et organiser les réunions nécessaires avec les différents partenaires, afin que *"la commune ne se sente pas dépossédée de ses moyens, que ça soit par l'État ou par la métropole"*¹²⁰.

La DDT de Seine-Maritime se distingue pour son volontarisme dans l'élaboration des CMS, depuis leur création. **Les 5 communes déficitaires du département ont dû signer plusieurs CMS** sur les périodes 2017-2019, 2020-2022 et 2023-2025.

"Nous avons été moteurs. La loi demande la rédaction d'un CMS seulement pour les communes carencées,

118. <https://www.lefigaro.fr/lyon/logements-sociaux-la-competence-urbanisme-bien-tot-retiree-aux-communes-du-rhone-qui-ne-respectent-pas-la-loi-20231009>

119. Entretien membre de la commission nationale de la loi SRU.

mais nous avons voulu aller au-delà en sollicitant toutes les communes déficitaires.”

(Entretien préfecture de Seine-Maritime).

Une telle relation de dialogue avec les communes déficitaires est le reflet d'un territoire considéré comme "facile" du point de vue du respect de la loi SRU, avec une forte culture du logement social. Les communes déficitaires sont peu nombreuses, aucune n'est carencée, et les élus ne remettent pas en cause la nécessité de répondre aux besoins des demandeurs de logement social. Un tel succès serait inimaginable sur la Côte d'Azur ou au Pays Basque. Bien que la préfecture doive obligatoirement proposer un CMS aux communes carencées, seules 13 communes parmi les 26 carencées d'Alpes-Maritimes se sont dotées d'un CMS ; de même, c'est le cas de seulement 4 communes parmi les 9 carencées des Pyrénées-Atlantiques.

b. La généralisation des CMS "abaissants", une entorse au respect de la loi SRU ?

Si la signature d'un CMS - surtout pour les communes non carencées - est le signe d'un volontarisme certain, il faut rappeler qu'il n'est pas un outil contraignant. Dès lors, sa signature peut correspondre à une manière pour les communes de se montrer volontaire aux yeux du préfet, et donc d'éviter des sanctions trop importantes. **L'effet d'annonce est alors plus important que l'effet réel**, comme l'exemple des CMS "abaissants" le montre.

Afin de permettre la mise en place du principe de différenciation territoriale, la loi 3DS a permis aux communes déficitaires de signer des CMS permettant de réduire leur objectif de rattrapage - généralement de 33 % à 25 %. Une fois le CMS signé, ce seront ses objectifs qui seront évalués à l'issue du bilan triennal, et non les objectifs originaux. Sur les territoires les plus déficitaires en logements sociaux comme la Côte d'Azur, les CMS abaissants sont omniprésents. Parmi les CMS auxquels nous avons eu accès, celui de Fréjus lui permet de passer de 726 à 550 logements sociaux à construire entre 2023 et 2025, et celui de Toulon de 1 982 à 1 546 logements sociaux. La même utilisation des CMS s'observe dans les Alpes-Maritimes : *"C'est une décision politique. La politique c'est de se dire qu'ils sont trop mauvais dans le 06"*¹²¹. Plutôt que de faciliter le rattrapage des communes carencées, **la fonction première du CMS peut sembler alors**

détournée. Dans des contextes où le dialogue entre les élus des villes les plus réfractaires et les représentants de l'État est particulièrement compliqué, la signature d'un CMS permet d'enclencher une dynamique de dialogue, jusqu'alors inexistante.

"Le CMS nous permet de suivre régulièrement les communes via des comités de pilotage ou des comités techniques, et de se rencontrer plus souvent qu'au moment du bilan triennal. Cela nous permet de tirer la sonnette d'alarme plus tôt quand c'est nécessaire." (Entretien préfecture des Alpes-Maritimes).

La volonté des préfectures de signer un CMS à tout prix pour maintenir une relation de dialogue avec les communes déficitaires aboutit à une situation paradoxale, puisque **le CMS peut en partie permettre d'institutionnaliser et de contractualiser le non-respect des objectifs triennaux par les communes.** Un agent préfectoral de la Côte d'Azur nous explique valider des CMS dans lesquels les opérations prévues parviennent à remplir à peine 10 % des logements sociaux manquants, au lieu des 25 % minimum et des 33 % de la loi 3DS : *"mieux vaut un mauvais CMS que pas de CMS du tout"*¹²². Bien que l'utilité des CMS ne soit pas discutable, de telles situations sont révélatrices des limites de la mise en application du dispositif du CMS. À l'inverse, en refusant les CMS abaissants, les préfectures de Normandie et du Pays Basque se distinguent par leur intransigeance dans l'application de la loi.

c. Le refus des CMS comme posture politique

À côté des communes qui utilisent le CMS pour donner l'impression d'un volontarisme politique ou pour réduire les objectifs à atteindre, certaines communes carencées, comme Saint-Cloud et Saint-Rémy-lès-Chevreuse, se distinguent par leur refus explicite d'élaborer un CMS. Dans la mesure où le CMS n'est pas un dispositif contraignant, un tel refus relève avant tout de la posture politique. Il correspond à un **rejet explicite de la loi, au refus d'objectifs présentés comme irréalisables et absurdes par les élus.** À l'inverse, accepter de signer un CMS signifierait consentir à la loi SRU et à son application, ce que les élus de ces deux communes refusent à tout prix,

120. Entretien préfecture de Seine-Maritime.

121. Entretien préfecture des Alpes-Maritimes.

122. Entretien préfecture de Côte d'Azur.

notamment pour des raisons électorales. Si le maire de Saint-Rémy-lès-Chevreuse justifie le refus d'un CMS par une volonté d'indépendance : *"je n'aime pas avoir les pieds et poings liés, je veux être libre, je rends déjà suffisamment de comptes à l'État comme ça"*¹²³, l'ensemble des autres acteurs interrogés n'hésitent pas à pointer du doigt un **manque de volontarisme** et un refus des aides proposées à la fois par la préfecture et par les autres acteurs potentiellement impliqués dans l'élaboration d'un CMS.

En définitive, l'étude du rôle des préfectures dans l'application de la loi révèle deux tendances majeures. D'une part, **les communes sont très inégalement volontaires** dans la prise en main des outils préfectoraux et dans l'application des sanctions prises à leur encontre, ce qui en restreint l'efficacité. D'autre part, les outils et les sanctions sont mises en place de manière très inégale selon les territoires, faute de moyens humains insuffisants, mais aussi en raison d'un **volontarisme très variable des préfets**, dépendant des rapports de force à l'œuvre localement et des

relations entretenues avec les collectivités. Alors que les préfets, en tant que représentants de l'État central, sont chargés d'une application homogène de la loi sur tous les territoires, une telle discrétion dans l'application de leurs pouvoirs pose question. En définitive, le rôle des préfets reste majoritairement placé sous le signe d'une "logique incitative plus que coercitive" (Kirszbaum & Goetz, 2021), dont le Contrat de Mixité Sociale serait l'emblème.

CONCLUSION PARTIELLE

Le tableau suivant permet de synthétiser, de manière simplifiée, les différents outils utilisés par les communes pour produire des logements sociaux, à partir des données récoltées. Ces outils sont souvent mis en place par les communes elles-mêmes, mais certains sont aussi dépendants de l'action d'autres acteurs (EPCI, département, préfecture...).

Figure III.7 : Comparaison des outils mise en place par les communes pour produire des logements sociaux

OUTILS	COMMUNES	Nice (06)	Toulon (83)	Amécy (74)	Fréjus (83)	Carpentras (84)	Saint-Cloud (92)	Biarritz (64)	Béas-Guillaume (78)	Saint-Rémy-lès-Chevreuse (78)	Bidart (64)	Cambo-les-Bains (64)	Le Bourget-du-Lac (73)
OUTILS RÉGLEMENTAIRES	PLU (SMS et ER)												
	Programmation (OAP, ZAC, OIN...)												
	PLH (objectifs de production)												
OUTILS FONCIERS	Constitution de réserves foncières												
	Partenariat avec l'EPF												
	Acquisitions-améliorations												
OUTILS FINANCIERS	Subventions communales												
	Subventions intercommunales												
	Subventions départementales												
RÉGULATION DES MARCHÉS	Régulation des prix de vente en VEFA												
	Régulation des meublés touristiques												
SUIVI DES PRÉFECTURES	Aide à l'ingénierie												
	Reprise du DPU (mise en carence)												
	Reprise du PC												
	CMS												



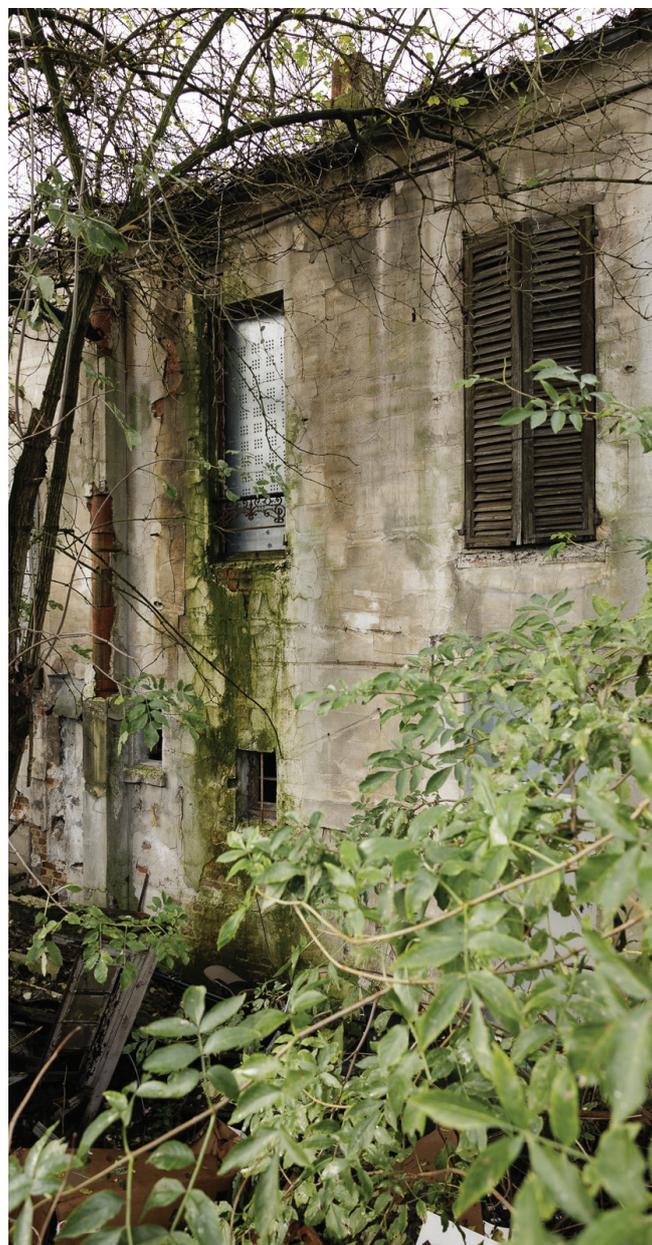
123. Entretien maire de Saint-Rémy-lès-Chevreuse.

Il existe une **pluralité d'outils mis à disposition des collectivités pour encourager la production de logements sociaux**. Les outils réglementaires, considérés comme les plus puissants, permettent de fixer des objectifs quantitatifs de production, en contrôlant la part sociale des opérations et en programmant directement les opérations nécessaires. Les outils fonciers permettent de maîtriser les terrains constructibles et d'en limiter le prix d'acquisition, grâce aux différentes subventions octroyées par les collectivités. Il est également possible d'encadrer les marchés pour éviter une envolée des prix, en plafonnant la vente en VEFA ou en régulant le marché des meublés touristiques. Lorsque ces outils ne sont pas suffisamment efficaces, les préfetures peuvent proposer un certain nombre de dispositifs, plus ou moins coercitifs, pour encourager les communes à construire.

Ainsi, les contextes locaux et les jeux d'acteurs - EPCI, départements, DDT, EPF, OPH... - ont une grande influence sur la mise à disposition d'outils favorisant la production sociale. À titre d'exemples, les choix politiques de la métropole de Rouen ou de l'EPCI du Pays Basque permettent clairement de favoriser le rattrapage des communes déficitaires, contrairement à l'inaction de la Métropole de Toulon, de la communauté de communes de la Haute Vallée de la Chevreuse ou de Paris Ouest la Défense. C'est pourquoi ces outils ne sont pas uniquement dépendants du volontarisme communal. Néanmoins, les communes se caractérisent par une **inégalité propension à, d'une part, utiliser leurs propres outils, et d'autre part, s'appropriier les outils mis à disposition par les autres acteurs présents sur le territoire**. Ainsi, le refus assumé de la commune de Saint-Cloud d'utiliser la totalité de ces outils relève d'une stratégie de recherche de l'entre-soi particulièrement problématique. C'est pourquoi l'analyse des outils déployés par les municipalités et de leurs résultats concrets permet d'objectiver la volonté politique des élus à produire du logement social.

Cependant, les communes les plus déficitaires se caractérisent par une utilisation ambiguë de ces outils. Les effets d'annonce sont nombreux : emplacements réservés non utilisés, programmations sans logements sociaux, subventions communales déduites du prélèvement SRU, contrats de mixité sociale non-contraignants, refus de délivrer les permis de construire... C'est pourquoi la mise en place

d'un outil ne garantit pas toujours une production efficace de logements sociaux, quand elle n'est pas accompagnée d'un véritable volontarisme politique. Certaines communes carencées, comme Biarritz, Nice ou Saint-Rémy-lès-Chevreuse, en font usage, mais sans mobiliser tout leur potentiel. Dans ces communes, la mise en place d'outils relève parfois plutôt d'un discours politique cherchant à compenser l'effet stigmatisant de la carence que d'une recherche efficace de résultats. C'est pourquoi **l'analyse des outils et dispositifs est indissociable d'une analyse des résultats de chaque commune et des discours de justification des élus**.





PARTIE III

LES ÉLUS FACE À LA LOI SRU, POSTURES ET IMPOSTURES POLITIQUES

Au-delà de la mise en place de sanctions, la mise en carence a un impact symbolique fort. Afin de limiter son effet stigmatisant, les élus des communes déficitaires en logements sociaux déploient une rhétorique de justification particulièrement bien rodée. Ces discours, repris par les médias, sont à destination des administrés, mais aussi des services préfectoraux et de l'ensemble des acteurs présents sur le territoire. Ils permettent de justifier la plus ou moins grande atteinte des objectifs SRU, mais aussi d'instrumentaliser la construction ou la non-construction de logements sociaux à des fins électoralistes qui peuvent poser question.

A. CONSTRUIRE OU NE PAS CONSTRUIRE : QUAND LES DISCOURS SE CONFRONTENT AUX FAITS

La confrontation du discours aux faits permet de faire la part entre les réelles difficultés et la mauvaise foi politique. Alors que certaines communes se distinguent par des dynamiques de rattrapage largement entamées, la majorité ont un discours plus ambigu, ce qui les distingue également de communes qui assument - voire revendiquent - la non-atteinte de leurs objectifs.

1. DES COMMUNES RÉSOLUMENT ENGAGÉES DANS LE RATTRAPAGE DE LEUR RETARD

Parmi les douze communes étudiées, quatre se distinguent par un discours très volontariste suivi d'actions concrètes pour construire du logement social. Pour les communes du Bourget-du-Lac, Carpentras et Bois-Guillaume c'est le changement de majorité municipale qui a marqué une inflexion dans la politique de logement avec un dynamisme renouvelé dans la production de logements sociaux, tandis que pour Cambo-les-Bains, malgré une entrée récente dans le dispositif SRU, la commune s'est engagée très tôt dans une dynamique de rattrapage. De tailles très variées, entre 5 000 et 30 000 habitants, ces communes font face à des enjeux différents. Carpentras est la seule des quatre communes comportant des QPV sur son territoire, alors que les autres se distinguent par

une population particulièrement aisée. Malgré ces différences, les quatre communes ont en commun de déployer des outils ambitieux pour parvenir à combler leur retard.

a. Carpentras, un volontarisme porté par la nécessité

Carpentras est une **commune particulièrement volontariste en matière de production de logements sociaux**, ce qui se traduit, dans les faits, par une mobilisation active des outils financiers et fonciers à sa disposition. Si la commune mobilise peu d'outils réglementaires, cette situation est amenée à changer avec la publication du nouveau PLU, en conformité avec le PLH, qui prévoit la mise en place de servitudes de mixité sociale. Le discours de la commune est également accompagné par des actions pour permettre l'implantation de logements sociaux. La commune se distingue par sa politique d'aménagement et de prospection foncière, qui remonte à 1998 où elle a fait appel à une SEM départementale, ayant permis à la collectivité d'acquérir du foncier. Par conséquent, Carpentras se distingue par d'excellents résultats lors du bilan triennal de 2020-2022. La commune présente un taux SRU de 22 % pour un taux d'atteinte de ses objectifs quantitatifs de près de 123 %, grâce à la production 369 logements sur la période.

Le dynamisme de la commune de Carpentras s'explique en partie par des besoins locaux importants en matière de logements sociaux. Ce territoire se distingue par un fort taux de pauvreté qui a amené la commune à considérer comme nécessaire la production de logements sociaux.

“80 % de la population du Vaucluse est éligible au logement social et acheter devient difficile avec les prix sur ce territoire. [...] On n'a pas de difficultés particulières pour construire du logement social, nous avons vraiment la volonté d'essayer d'atteindre les 25 % qui nous ont été fixés par la loi le plus vite possible.” (Entretien adjoint à l'urbanisme de Carpentras).

En parallèle de son action pour produire des logements sociaux, la municipalité œuvre à véhiculer une image positive de ses bénéficiaires. En conséquence, les élus et les services de Carpentras cherchent à éviter de concentrer les logements sociaux dans un seul quartier de la ville, ce qui lui permet de mieux faire accepter les nouvelles opérations.

“On a eu des problèmes d’acceptation avec le logement social notamment parce qu’on a trois quartiers sensibles sur la commune. Sur l’ancien modèle - très concentré - les problèmes pouvaient arriver, mais avec les nouveaux logements sociaux, on a moins de difficultés. On fait attention à la mixité sociale.”

(Entretien adjoint à l’urbanisme de Carpentras).

Le volontarisme de la commune au regard du logement social, tant dans le discours que les actions concrètes, est mis en avant par les acteurs locaux. Tous soulignent la volonté politique des élus de Carpentras d’atteindre rapidement les objectifs SRU, notamment en mobilisant les outils fonciers, financiers et bientôt réglementaires à leur disposition.

“On a une vraie volonté politique à Carpentras et à la COVE, avec un PLH vertueux qui est vraiment appliqué. Cette commune montre que si vous avez envie de faire du logement social, vous pouvez le faire [...]. Cette volonté de la part des élus peut aussi se voir au niveau de l’ingénierie qu’ils sont prêts à déployer.”

(Entretien préfecture du Vaucluse).

Pour conclure, Carpentras est une ville particulièrement volontariste qui mobilise de nombreux outils pour produire du logement social. Il s’agit avant tout, pour la municipalité, de répondre à une forte demande locale. Par ailleurs, les autres acteurs présents sur le territoire, notamment l’EPCI et le département, jouent un rôle moteur dans la production de logements sociaux, permettant ainsi de soutenir le dynamisme de la commune.

b. La réconciliation imparfaite de la loi SRU et de l’écologie à Bois-Guillaume

LA LOI SRU VÉCUE COMME UNE INJONCTION PAR LA PRÉCÉDENTE MUNICIPALITÉ.

En 2002, la ville entre dans le dispositif SRU avec un grand retard et un taux de logements sociaux de seulement 4 %, qui s’explique par le fait qu’elle a

connu des phases d’urbanisation rapides sans réflexion d’aménagement global. Les mandats du maire Les Républicains Gilbert Renard (2006-2020) sont caractérisés par de très mauvais bilans triennaux : «le maire regardait ailleurs, il préférerait payer en pensant que ça l’exonérerait de la loi, c’était la politique de l’autruche»¹²⁴. La municipalité essaye même - en vain - de se soustraire à la loi en fusionnant avec la commune voisine de Bihorel, déjà bien dotée en logements sociaux (environ 35 %)¹²⁵.

A la suite de la menace d’une mise en carence à la fin du bilan triennal 2014-2016, le maire n’a pas d’autre choix que d’accepter le CMS et les outils proposés par la DDT en 2017. Les objectifs de ce premier CMS, vécus comme une injonction, n’ont pas été respectés, mais la commune échappe à la carence. Des opérations avec une part - insuffisante - de 20 % logements sociaux ont été lancées, et les premiers résultats sont visibles, puisqu’entre 2015 et 2019, Bois-Guillaume connaît une croissance annuelle moyenne de son parc social de 4 % contre 1,4 % à l’échelle de la métropole¹²⁶. Néanmoins, les opérations de densification ne sont pas toujours acceptées par la population, ce qui coûte en partie sa réélection à Gilbert Renard.

UN DOUBLE BASCULEMENT POLITIQUE, PERMETTANT LA CONFIRMATION DU RATTRAPAGE DE LA COMMUNE

Alors que la campagne des municipales de 2020 se joue sur la question de l’urbanisme, le nouveau maire (sans étiquette) est élu sur la promesse d’un urbanisme maîtrisé et écologique, avec un discours très positif sur le remplissage des objectifs SRU. La même année, à la suite de l’élection de Nicolas Mayer-Rossignol à la présidence de la Métropole, la commune met en place une politique de l’habitat ambitieuse, autour de la stratégie de rééquilibrage social métropolitain.

124. Entretien maire de Bois-Guillaume.

125. La fusion dure deux années entre le 1er janvier 2012 et le 1er janvier 2014 mais elle est interrompue à cause d’un manquement dans la procédure.

126. Source : département de Seine-Maritime.

“Les communes SRU de la métropole auraient pu, depuis longtemps, être exonérées des obligations SRU car ce n’est pas un territoire suffisamment tendu, mais il y a eu un choix politique de les garder pour réussir ce rééquilibrage.”

(Entretien métropole de Rouen).

Les outils mis en place et les dispositifs déployés par la commune, la métropole et l’EPF s’accumulent : secteurs de mixité sociale, emplacements réservés, OAP, stratégie foncière plafonnement des prix de la VEFA, fléchage des bailleurs, subventions, minoration foncière, études de pré-faisabilité, portage foncier, etc. Ils sont le signe d’un volontarisme partagé par tous les acteurs du territoire. De même, c’est dans le but de remplir les objectifs fixés par la loi SRU que le maire a choisi, malgré les difficultés, de tenir bon sur les 159 logements sociaux de l’opération sur le site de l’ancien CHU¹²⁷. Grâce à cette opération, la commune dépasse de 98 logements son objectif triennal et prend donc de l’avance pour la période triennale 2023-2025.

Ainsi, **la période triennale 2020-2022 correspond à la première période durant laquelle la commune de Bois-Guillaume remplit ses objectifs triennaux.** D’un point de vue quantitatif, la commune dépasse de 136 % l’objectif annoncé de 274 logements. Fin 2022, ce sont 372 logements sociaux qui sont comptabilisés, c’est-à-dire plus du triple de ce qui a été produit durant les périodes triennales précédentes. Les objectifs qualitatifs sont également largement dépassés. Néanmoins, il serait injuste d’attribuer ces bons résultats uniquement au volontarisme de la nouvelle équipe municipale, dans la mesure où une grande partie des opérations réalisées a été lancée par la municipalité précédente.

LES AMBIGUÏTÉS D’UN MAIRE ÉTIQUETÉ ÉCOLOGISTE : UNE POSITION D’ÉQUILIBRISTE ?

La situation du maire de Bois-Guillaume est paradoxale. Il est à la fois volontaire pour produire du logement social, tout en poursuivant l’objectif - sur lequel il a été élu - de limiter le nombre global de logements produits. C’est pourquoi il souhaite rester vigilant sur la qualité des opérations prévues et sur la manière de les construire, afin de répondre à ses priorités politiques écologiques et sociales tout en veillant à ne pas décevoir son électorat. Ainsi, en plus d’un important travail de concertation, la ville a adopté une “Charte Urbanisme & Cadre de

vie” en 2022, réalisée en partenariat avec des comités d’habitants tirés au sort et des opérateurs du territoire, afin de contrôler la qualité des opérations livrées sur le territoire communal¹²⁸. Cette charte a été saluée par les élus de la métropole : *“Cette charte est géniale. On aimerait faire la même chose à la Métropole, c’est en projet et le président de la Métropole s’y est engagé”* (Entretien métropole de Rouen).

Paradoxalement, son positionnement politique peut amener le maire à **revoir à la baisse les objectifs de construction de son prédécesseur**¹²⁹, car “il se dit qu’il construit déjà bien assez”. À titre d’exemple, le maire a insisté pour réduire la taille d’un lotissement comprenant des logements sociaux sur l’OAP Rouges Terres Sud, pour y implanter une ferme urbaine maraîchère. De même, à son arrivée, il a tenté d’annuler une opération comptant 67 logements sociaux prévue de longue date, afin de limiter l’artificialisation des terres. C’est seulement grâce à l’insistance de la métropole et de la DDT que l’opération a finalement été acceptée, après avoir pris plusieurs années de retard¹³⁰. De telles situations sont révélatrices de l’ambiguïté de la position de la municipalité, quand il s’agit de faire coïncider enjeux écologique et enjeux sociaux.

127. En raison de retards liés à un prix d’acquisition du foncier trop élevé, la métropole et la commune ont choisi de remplacer une quarantaine de logements PLS ou PLUS par des BRS, ce qui représente une entorse à la stratégie de rééquilibrage social métropolitaine mais permet de remplir les quotas SRU de la commune (entretien avec les agents de la métropole de Rouen).

128. La Charte a été attaquée par la préfecture, au titre du contrôle de légalité, car la compétence d’urbanisme ne revient plus à la commune. Mais elle reste utilisée de manière implicite par les opérateurs du territoire.

129 Entretien mairie de Bois-Guillaume.

130 Entretien bailleur social de Seine-Maritime.

c. Cambo-les-Bains, une nouvelle entrante qui dépasse ses objectifs SRU

Cambo-Les-Bains est une commune volontariste pour produire des logements sociaux, ce qui se traduit tant dans les discours que dans son action. Commune attractive du rétro-littoral basque, elle est soumise à une forte pression sur le logement. La commune est récemment entrée dans le dispositif SRU avec un taux particulièrement réduit de logements sociaux à 9 %. Bien qu'elle soit faiblement dotée en ingénierie, un travail partenarial avec la préfecture, les opérateurs et l'EPCI lui a permis de largement dépasser les objectifs de la période triennale 2020-2022 - 100 logements - par la réalisation de 161 logements.

Malgré ce bilan positif, la commune explique faire face à des contraintes liées à l'acceptabilité de la construction : *“sur Cambo, il y a la coexistence entre des terres agricoles et des terres constructibles et donc une coexistence de plusieurs objectifs contradictoires. [...] on a des oppositions d'agriculteurs sur des terrains constructibles”*. L'opposition entre l'idée d'une *“terre nourricière basque”*³¹ et l'impératif de construire du logement social donne lieu à des mobilisations habitantes, cristallisées autour du projet de la Mariena¹³², prévu avec une part de 50 % de logements sociaux. La commune possède de nombreuses zones agricoles et naturelles, dont la préservation apparaît de plus en plus nécessaire à l'heure du ZAN¹³³.

Ainsi, la commune de Cambo-les-Bains, malgré des contraintes foncières liées aux zones naturelles et agricoles ainsi que des mobilisations citoyennes, **fait preuve d'une volonté politique en termes de construction de logements sociaux**. La dynamique partenariale entre les différents acteurs concernés a permis de dépasser les objectifs triennaux.

d. Le Bourget-du-Lac, des résultats catastrophiques malgré des objectifs de rattrapage ambitieux

Le Bourget-du-Lac présente des résultats surprenants au vu de l'action et des outils mis en place pour construire. Avec 20 % de logements sociaux sur la commune, Le Bourget-du-Lac a été carencée en raison d'un bilan catastrophique sur la période triennale 2020-2022, puisqu'elle n'a atteint que 4 % de ses objectifs - soit 5 logements - contre 170 % sur le triennal

précédent. S'il est facile d'imputer ces piètres résultats au changement de majorité aux municipales de 2020, ce chiffre relève davantage d'une erreur de parcours. L'ensemble des acteurs du logement présents sur le territoire s'accordent sur la volonté de la commune en matière de production de logements sociaux.

“La temporalité de la carence tombait mal, ils ont beaucoup de projets initiés mais sur la période triennale 2020-2022, aucun projet n'a pu émerger en termes de financement et donc d'agrément. C'était donc une période de creux mais une période d'agrément va être lancée et la production va repartir.”

(Entretien préfecture de Savoie).

La nouvelle majorité (DVG) a rapidement traduit ses intentions en modifiant le PLU avec l'ajout de 16 OAP, avec des taux de logements sociaux par opération compris entre 40 et 75 %. Cela représente un nombre d'opérations inédit pour une commune ne dépassant pas les 5 000 habitants. Néanmoins, des taux de logements sociaux aussi élevés sont parfois difficiles à atteindre en raison du prix du foncier. La commune a donc candidaté au Fonds pour le recyclage des friches, ce qui lui a permis, grâce à l'obtention d'une subvention d'un million d'euros, d'acquérir des fonciers et d'imposer des parts de logement social allant jusqu'à 75 %.

Pour faire accepter des nouvelles constructions parfois contestées par les habitants, la municipalité a créé le poste d'adjoint à la concertation, une initiative efficace qui a permis de désamorcer un certain nombre de critiques : *“si les OAP ont pu faire grincer des dents, personne ne les a attaquées, c'est le signe que la concertation marche bien”*³⁴. Au-delà des concertations que mène la commune pour chaque projet, la municipalité alerte les habitants sur les conséquences du non-respect de la loi SRU, notamment sur son site internet.

“Si nous ne comblons pas notre déficit d'ici 2025, la pénalité serait portée à 250 000 euros par an, une somme considérable pour le budget municipal. De plus, le Préfet reprendrait la main sur l'urbanisme de la commune pour créer d'autorité du logement social sur notre territoire. [...] Nous n'avons donc

131. Entretien mairie de Cambo-les-Bains.

132. Projet immobilier de 3,7 hectares (94 logements dont 49 en location sociale) porté par Bouygues Immobilier et l'Office 64 de l'Habitat, auquel s'opposent plusieurs associations dont le collectif Lurzaindia.

133. Lors de la révision du PLU en 2019, la ville a converti 6 des 9 hectares du plateau de Mariena en zone agricole et naturelle.

aucun intérêt à remettre le sujet à plus tard, d'autant que nous n'aurons bientôt plus de terrains de superficie suffisante pour réaliser des logements sociaux.^{134bis}

Le souhait clairement énoncé par l'adjoint au logement d'atteindre l'objectif de 25 % d'ici 2028 traduit une forte volonté politique de la part d'une commune qui cherche à se donner les moyens de construire par la mise en place d'outils. Toutefois, comme le rappelle la préfecture de Savoie, "si les OAP sont un indicateur d'une volonté forte, encore faut-il les réaliser"¹³⁵. **Les résultats du triennal 2023-2025 seront donc un indicateur important pour évaluer l'efficacité de ces outils.**

Carpentras, Bois-Guillaume, Cambo-Les-Bains et Le-Bourget du-Lac portent donc toutes quatre un discours volontariste en matière de construction de logements sociaux, appuyé par la mise en place d'outils ambitieux. **La spécificité de ces quatre villes réside dans leur collaboration fréquente avec les autres acteurs de leurs territoires respectifs** - EPCI, EPF, préfecture et OPH - qui leur apportent une expertise supplémentaire et des aides financières plus ou moins conséquentes. Grâce à l'aide de la DDT du Pays Basque et de l'EPCI, Cambo-Les-Bains, qui entrait tout juste dans le dispositif de la loi SRU, a ainsi dépassé ses objectifs triennaux. À Bois-Guillaume, la métropole rouennaise se donne les moyens de réussir sa stratégie de rééquilibrage social. À Carpentras et au Bourget-du-Lac, les collaborations avec les autres acteurs institutionnels sont également profitables.

2. DES COMMUNES AUX DISCOURS AMBIGUS ET DES OBJECTIFS SEULEMENT PARTIELLEMENT REMPLIS

Cinq communes du panel se caractérisent par un discours plus ambigu pour produire du logement social. Tout comme les quatre communes précédentes, elles soulignent leur volonté d'atteindre leurs objectifs triennaux et ne s'opposent pas frontalement à l'application de la loi SRU. Cependant, ce discours n'est pas suivi, dans les faits, par l'atteinte des objectifs fixés par la loi SRU et par une dynamique de construction suffisante. Cette discordance entre discours et mise en application peut s'expliquer par plusieurs facteurs et positionnements politiques qu'il convient d'étudier, au regard des situations très différentes des communes concernées.

a. Fréjus, une production sociale importante pour le contexte varois

En 2014, Fréjus, qui compte à peine plus de 10 % de logements sociaux, est carencée en raison d'un mauvais bilan triennal avec 301 logements construits sur les 450 fixés par l'objectif. Cette carence concorde avec le changement de majorité municipale et l'arrivée du Rassemblement National à la tête de la commune. Pour la municipalité, c'est ce changement qui marque un tournant dans la production de logements sociaux.

"On a cultivé notre retard en ne faisant que des villas et des pavillons pendant des décennies. Au début les administrés n'étaient pas très contents des immeubles construits, mais il y a la contrainte de la loi et aujourd'hui nous avons un très bon rattrapage."

(Entretien mairie de Fréjus).

Pour sortir de la carence, la ville construit en moyenne 812 logements sociaux par période triennale jusqu'en 2022. En 2020-2022, elle atteint 65 % de ses objectifs, ce qui la distingue de la majorité des communes du Var, particulièrement récalcitrantes¹³⁶. La ville dénombre ainsi aujourd'hui 14 % de logements sociaux sur son parc de logements. Pour cela, la commune a mobilisé des outils variés avec notamment des seuils de mixité sociale élevés dans les opérations - entre 30 et 50 % - et une ZAC prévoyant la construction de 375 logements sociaux. Si la ville construit, elle se démarque néanmoins par son refus de collaborer avec les partenaires institutionnels locaux : l'intercommunalité et l'EPF. Ainsi, il n'y a pas de PLUi ni de convention avec l'EPF PACA, une institution qui permet pourtant à de nombreuses villes de mener une politique foncière. Ce refus de collaboration masque en réalité la volonté pour la commune de garder la mainmise sur son territoire et sur sa politique de peuplement.

"La commune délivre les permis de construire et élabore son PLU. Elle refuse le PLUi pour que cela reste son territoire. La ville veut loger ses propres habitants et garder la main sur les produits proposés et le public accueilli."

(Entretien acteur institutionnel varois).

^{134bis}. Extrait du site internet de la commune du Bourget-du-Lac : <https://www.lebourgetdulac.fr/triangle-sud/>

¹³⁴. Entretien adjoint au logement de Bourget-du-Lac.

¹³⁵. Entretien préfecture de Savoie.

Si la commune utilise des outils favorisant la construction de logements sociaux, 94 % de la production se fait en VEFA. Cela témoigne de l'omniprésence des promoteurs sur son territoire. L'absence d'encadrement des prix de la VEFA et le manque d'aides financières directes de la commune empêchent les bailleurs de produire en maîtrise d'ouvrage directe. Ce mode de production est pourtant utile puisque les opérations sont constituées à 100 % de logements sociaux, alors que la VEFA augmente, en parallèle de la construction de logements sociaux, le nombre de logements privés et donc conduit à une augmentation plus lente du taux SRU.

Fréjus se distingue ainsi des communes varoises par son **relatif dynamisme en matière de construction de logements sociaux**. Néanmoins, la dynamique de construction privée reste très importante et empêche la commune d'augmenter de manière significative son taux de logements sociaux à l'échelle communale.

b. Annecy, une commune volontariste qui ne veut plus "bétonner"

Annecy est une **commune volontariste pour construire du logement social**. Si elle utilise peu les outils réglementaires et fonciers mis à sa disposition, elle soutient le développement de l'offre sociale sur le territoire par une **utilisation active des outils financiers**. Lors du bilan triennal de 2020 à 2022, ce volontarisme s'est traduit par un taux d'atteinte de 81% des objectifs triennaux pour un taux SRU qui s'établit à 22 %. Plus généralement, l'enjeu de produire du logement - en particulier social - est partagé par l'ensemble des acteurs du territoire.

Toutefois, la mairie d'Annecy a changé de bord politique lors des dernières élections municipales de 2020, suite à la victoire d'une coalition écologiste-Renaissance contre le maire sortant divers-droite, à quelques voix près. **La particularité de cette coalition réside dans son discours anti-construction**, reprochant à l'ancienne équipe municipale d'avoir **"bétonné le territoire"**¹³⁷. Leur victoire a donc été perçue comme une "sanction" à l'encontre de la politique bâtiesse de l'ancien maire, portée par un souhait des habitants de contenir l'attractivité démographique de la ville. Par conséquent, le discours actuel de la mairie écologiste reprend cet argumentaire et se montre hostile à toute nouvelle construction ou densification du territoire.

"J'ai l'impression que l'enjeu du logement est compris par tous ici mais le territoire est sous tension, saturé. On essaie de l'apaiser en régulant la construction. L'arbitrage de l'équipe municipale se situe dans un équilibre entre enjeux environnementaux et production de logements. [...] À Annecy, la difficulté à sortir du logement, notamment social, est surtout liée au positionnement de la mairie qui veut ne plus construire du tout."

(Entretien acteur institutionnel de la Haute-Savoie).

Plus concrètement, la mairie a mis en place un **"référentiel du bien construire"**¹³⁸, document qui contraint les promoteurs et bailleurs à améliorer la qualité de leurs opérations, notamment dans le domaine écologique¹³⁹. Cette charte, saluée par certains, est critiquée par les bailleurs comme une nouvelle contrainte qui ralentit la construction de logements sociaux en ajoutant des surcoûts aux opérations. Par conséquent, malgré une appréhension positive du logement social en Haute-Savoie et une volonté politique portée par les élus locaux, **Annecy se caractérise par un refus de la densification de son territoire depuis 2020**.

Même si cette posture ne justifie pas la non-atteinte des objectifs SRU, elle aboutit à des choix politiques qui risquent d'avoir de réelles conséquences sur la production sociale locale. Le refus de construire amène in fine à un ralentissement de la construction de logements sociaux et le risque est grand que cela porte atteinte au respect des objectifs quantitatifs de la commune, comme le déplorent certains acteurs du territoire.

"Ils ne veulent plus construire. Sur la ville d'Annecy, il y a un blocage de principe, [...] ça fait trois ans qu'ils nous baladent. [...] Il y a bien un paradigme de construire différemment, mais le temps passe, et finalement on ne construit plus, tous les permis ont été obtenus sur la municipalité précédente, et donc plus rien ne se produit."

(Entretien bailleur social de Haute-Savoie)

136. 41 % de la production totale de logements à Fréjus concerne des logements sociaux. Bien que ce taux soit inférieur à l'objectif de 48 % fixé par le PLH, Fréjus est la ville d'Estérel Côte d'Azur Agglomération qui en est le plus proche. Saint-Raphaël, seconde ville de l'agglomération, atteint seulement 28 % selon le bilan à mi-parcours 2018-2021 du PLH.

137. Entretien acteur institutionnel de Haute-Savoie.

La politique «anti-construction» portée par la mairie a ainsi amené à un - quasi - arrêt des délivrances de permis de construire - logements sociaux ou libres - qui risque de retarder l'atteinte de l'objectif de 25 % de logements sociaux pour Annecy, prévu à l'horizon 2040¹⁴⁰.

Pour conclure, Annecy est **une commune qui a longtemps été volontariste pour produire du logement social sur son territoire**. Cette situation est liée à un consensus des acteurs locaux autour de la nécessité de répondre à une demande de logements de plus en plus forte, liée à l'attractivité d'Annecy. Cependant **l'inflexion de la doctrine municipale** vers un discours anti-construction lié à un souhait de limiter la construction risque fort de **remettre en cause la bonne trajectoire d'Annecy**. Son discours, autrefois traduit par des bons taux d'atteinte, risque de ne plus être suivi d'actions concrètes en faveur du logement social, lors du prochain bilan triennal.

c. Biarritz, un discours volontariste pour une commune qui, dans les faits, construit peu

À l'inverse d'Annecy, **Biarritz a longtemps été reconnue comme hostile à la mise en application de la loi SRU**. La commune carencée a un taux SRU de 11 % et un taux d'atteinte des objectifs triennaux de 5 % pour le bilan de 2020 à 2022. Ces très mauvais résultats se sont traduits par une majoration de sa mise en carence à hauteur de 250 % à l'issue de la période triennale 2020-2022. Toutefois, l'augmentation des pénalités SRU et l'impulsion de la CA des Pays Basque - motrice sur la question du logement social - ont récemment poussé **Biarritz, à partir de 2017, à commencer à se saisir des enjeux de production de logement social**.

“Je ne dirais pas que la mairie de Biarritz est vraiment volontariste, d'elle-même, mais elle doit produire du logement social pour limiter les pénalités SRU. C'est sous la contrainte mais elle s'est saisie du problème.” (Entretien acteur institutionnel du Pays Basque).

Cela se traduit par **une meilleure mobilisation des outils à sa disposition, notamment réglementaires et financiers**, et dans une moindre mesure, fonciers. Dans les faits, ce changement de paradigme

est à l'origine d'une inflexion du discours de la commune, davantage en faveur du logement social.

LES MOBILISATIONS CITOYENNES COMME JUSTIFICATION DE SON INACTION

Toutefois, Biarritz n'arrive pas à atteindre ses objectifs SRU. Pour justifier ses piètres résultats, la commune s'appuie sur un argumentaire qui souligne les recours systématiques contre les opérations de logements sociaux. En effet, l'hostilité à l'encontre de la densification au Pays Basque est majoritairement portée par des mobilisations citoyennes. L'attachement des riverains au modèle pavillonnaire est un frein à la densification et donc à la construction de nouveaux logements, notamment sociaux. C'est particulièrement le cas à Biarritz, presque entièrement urbanisée et composée en grande majorité d'un tissu pavillonnaire : «On n'est pas trop contraint avec le ZAN car la commune est presque entièrement urbanisée. Le vrai problème ici, c'est l'acceptabilité pour densifier le tissu pavillonnaire »¹⁴¹. L'enjeu ne porte d'ailleurs pas sur la construction de logements sociaux en particulier mais sur la construction d'habitats collectifs, quels qu'ils soient. D'autres acteurs expliquent que *“les gens n'ont rien contre le logement social mais que c'est contre la construction tout court, ils ne veulent pas de nouvelles personnes à côté de chez eux”*¹⁴². L'importance des discours et recours contre la densification ralentit la production locale et donc l'atteinte des objectifs SRU.

Cependant, malgré l'importance des mobilisations citoyennes contre la densification, d'autres acteurs tendent à nuancer ces contraintes et le discours de la mairie de Biarritz. Pour certains, la commune se reposerait même sur les mobilisations pour justifier la faible mise en application de son discours volontariste pour produire du logement social.

“On a un double discours d'une collectivité qui dit ‘oui je vais densifier’ mais au moment de la mise en œuvre concrète, parfois difficile, la municipalité fait marche arrière [...]. La commune de Biarritz se repose sur ces contraintes pour ne pas produire. Il n'y a pas de volonté politique forte et donc peu de constructions et projets qui sortent. Dès qu'il y a un grain de sable, la

138. Entretien USH de Haute-Savoie.

139. Par exemple pour le confort d'été et d'hiver, “favoriser les isolants à forte inertie pour assurer le déphasage jour-nuit” (Référentiel du bien-construire, ville d'Annecy, mai 2022).

140. Entretien mairie d'Annecy.

mairie se retire.”

(Entretien acteur institutionnel du Pays Basque)

Certains déplorent le manque de volontarisme passé de la municipalité qui aurait *“pris la question du logement trop tard, si Biarritz s’était saisie de cette question du logement social, dès la mise en application de la loi SRU, on ne serait pas là maintenant”*¹⁴³. Les contraintes mises en avant dans le discours biarrot et l’appréhension positive du logement social peuvent donc être nuancées. Malgré un refus de densifier le territoire, certains recours citoyens sont également portés par un refus de voir se construire du logement social près de chez eux. Des acteurs expliquent que *“même si les recours concernent toutes les opérations, il est vrai que dès qu’il y a du logement social, ceux-ci se multiplient et la mairie est bien plus frileuse à les contester”*¹⁴⁴.

Pour conclure, Biarritz est une commune qui, **sous la contrainte, a récemment déployé de nombreux outils** pour produire du logement social. Toutefois, ce discours n’est pas, pour le moment, suivi d’une amélioration de la production sociale sur son territoire. Pour le justifier, la commune explique être confrontée à d’importantes mobilisations citoyennes, amenuisant ainsi les possibilités de construire. Bien que de nombreux projets de logements sociaux seront probablement livrés dans les prochaines années¹⁴⁵, il convient de se demander si la politique du logement de Biarritz sera suffisante pour atteindre ses objectifs SRU lors des prochains bilans triennaux.

d. Bidart, une volonté de construire du logement social sans respecter les objectifs qualitatifs

Les élus de Bidart sont volontaristes pour produire du logement social en mobilisant les outils réglementaires, fonciers et financiers à leur disposition.

La commune présente aujourd’hui un taux SRU de 17 % et a pratiquement atteint ses objectifs quantitatifs à hauteur de 91 %, en produisant 149 logements entre 2020 et 2022.

“Les objectifs sont atteignables tant qu’on n’a pas de contretemps, on peut y arriver : on était à 10 % en arrivant, on est à 18 % maintenant. La trajectoire jusqu’au 25 % est possible, à condition de ne pas faiblir.”

(Entretien adjoint à l’urbanisme de Bidart).

Ce discours et cette dynamique de rattrapage s’expliquent par un besoin croissant en logements sociaux sur la commune. L’augmentation des prix de l’immobilier et des loyers a amené l’équipe municipale à mettre le développement de l’offre sociale au cœur de son action politique. La volonté de cette commune de produire du logement social est également mise en avant par les bailleurs sociaux opérant sur le territoire, qui sont mobilisés sur des opérations importantes : un bailleur social local fait part de son intervention dans le projet “source royale” comprenant 140 logements sociaux avec 76 logements locatifs sociaux (dont 40 logements étudiants), 24 logements en accession en Bail Réel Solidaire (BRS) et 14 logements en accession abordable.

La municipalité travaille également à faire accepter le logement social au mieux par les riverains, pour éviter les recours. Les élus rapportent notamment des réactions différentes entre les riverains et les habitants de résidences secondaires à ce propos.

“Le projet «source royale» est attaqué par deux habitants de résidences secondaires voisines. Quand le projet a été annoncé, on a eu seize recours gracieux à la mairie, et même après la concertation, quatorze ont été abandonnés mais il est resté ces deux-là, qui sont allés au contentieux.”

(Entretien adjoint à l’urbanisme de Bidart).

Toutefois, malgré un relativement bon bilan sur la construction et la concertation, la ville n’atteint pas ses objectifs qualitatifs, avec seulement 23 % de PLAI et 38 % de PLS au dernier bilan triennal (pour des raisons développées dans la suite du rapport). Si le besoin de produire du logement social n’est pas discuté, le respect des objectifs qualitatifs et la programmation font l’objet de dissensions avec les autres élus.

“Je suis assez en phase avec l’adjoint à l’urbanisme sur le foncier. Mais le désaccord est dans la programmation : on n’a pas d’opérations d’envergure en 100 % social et il y a une mauvaise répartition sur le plan qualitatif, avec une surcharge de BRS.”

(Entretien élu de l’opposition de Bidart).

141. Entretien mairie de Biarritz.

142. Entretien mairie de Biarritz.

143. Entretien acteur institutionnel du Pays Basque.

144. Entretien acteur institutionnel du Pays Basque.

145. La ZAC Aguilera est un projet de près de 500 logements, dont 40% de sociaux qui seront livrés en 2025.

Ainsi, si Bidart est une commune respectueuse de ses objectifs quantitatifs, la programmation actuelle ne leur permet pas d'atteindre les objectifs qualitatifs.

e. Saint-Rémy-lès-Chevreuse, un discours anti-SRU malgré une réelle production de logements sociaux

Saint-Rémy-lès-Chevreuse se démarque des autres communes du panel par un **taux d'atteinte négatif de ses objectifs quantitatifs, à -410 %**. Ce taux s'explique par le déconventionnement d'une résidence pour personnes âgées qui était comptabilisée, par erreur, parmi les logements sociaux de la commune¹⁴⁶, réduisant ainsi le taux SRU de la commune de 22 % en 2019 à 12 % aujourd'hui. Bien que la ville "ne soit pas la pire commune des Yvelines"¹⁴⁷ et qu'elle ait atteint 217 % de ses objectifs quantitatifs lors de la période triennale précédente, le déconventionnement des 297 logements sociaux, prévu depuis 2014, aurait pu être mieux anticipé par l'équipe municipale. Au-delà de ses résultats quantitatifs, après avoir été épinglée par la Fondation Abbé Pierre parmi les villes "qui abusent des PLS" dans le Palmarès 2014-2016, Saint-Rémy-lès-Chevreuse présente un bilan qualitatif en amélioration avec 31 % de PLAI et 10 % de PLS.

DES DOCUMENTS D'URBANISME RELATIVEMENT AMBITIEUX

Mis à part le déconventionnement de la résidence senior, la ville s'est engagée dans une dynamique de production importante grâce au déploiement d'un PLU ambitieux, bientôt adopté. Sur trois OAP, deux imposent 40% de logements sociaux et l'une impose, en plus de 40% de logements sociaux, également 40 % de BRS. Les seuils de mixité sociale sont élevés avec l'obligation de construire 40 % de logements sociaux dès lors qu'une opération compte plus de 3 logements.

La mise en place réelle de ces outils reste/est toutefois à nuancer : "le nouveau PLU traduit un effet d'affichage évident, de la part d'une mairie qui veut à la fois satisfaire l'État, en montrant qu'ils vont construire, et satisfaire les électeurs, en montrant qu'ils ne vont pas en faire tant"¹⁴⁸. L'équipe municipale tient en effet une position d'équilibriste entre les attentes antagoniques de l'État et de ses électeurs avec un tissu associatif important structuré autour de la préservation du patrimoine et de l'environnement.

UNE SOUS-UTILISATION DES OUTILS PARTENARIAUX

Cependant, si le maire cherche à rattraper le retard pris par sa commune en matière de logements sociaux, il tient un discours très critique envers la loi SRU dont il juge "la mise en œuvre complètement contre-productive et stigmatisante"¹⁴⁹. Dans cette perspective, le maire refuse les partenariats qui lui sont proposés. Les relations avec l'EPFIF, la DDT et le département des Yvelines sont distantes, et la commune ne peut s'appuyer sur le soutien de la communauté de communes, qui n'a repris aucune compétence d'urbanisme ni d'habitat. Le refus de CMS correspond surtout à une posture explicite de refus des modalités d'application de la loi SRU.

LE REFUS D'UN URBANISME DE "DALLE"

Dans les discours des élus, l'opposition aux modalités d'application de la loi est justifiée par le fait que la loi serait déconnectée des réalités de terrains et favoriserait la ghettoïsation des groupes sociaux les plus précaires, dans des quartiers de "grandes tours".

"Je ne dis pas que je ne veux pas de logements sociaux, mais je ne veux pas de logements sociaux qui ghettoïsent les gens comme dans les années 1960. Je veux faire de la mixité sociale intelligente, je veux faire des quartiers qui s'intègrent dans la cité et qui ne soient pas stigmatisés"

(Entretien maire de Saint-Rémy-lès-Chevreuse).

Malgré les recommandations de la préfecture et de la région, le maire refuse de faire une opération à 100% de logements sociaux et insiste pour réduire la hauteur des bâtiments de 18 mètres à 15 mètres sur le quartier de la gare de RER dans les orientations du nouveau PLU, par "peur de créer une dalle en entrée de ville comme à Bobigny"¹⁵⁰. Ainsi, s'il y a bien une production de logements sociaux sur la commune, l'argumentaire de "bonne" mixité sociale et la volonté de la municipalité d'être seule aux commandes renvoient à une **opposition entre l'urbanisme de bourg et celui**

147. Les 297 logements de la maison de retraite étaient initialement conventionnés en logements sociaux. Ils ont été rachetés par le groupe Orpéa sous forme de prêts conventionnés. Alors que les tarifs augmentent largement au-dessus des plafonds de logements sociaux, le conventionnement en logement social demeure, par erreur. En 2014, l'État se rend compte de cette erreur et annonce le futur déconventionnement des 297 logements. Ce déconventionnement était initialement prévu en plusieurs phases pour éviter une nouvelle mise en carence, mais une mauvaise gestion a entraîné la vente en une fois des 297 logements gérés par le bailleur I3F.

148. Entretien préfecture des Yvelines.

des villes nouvelles. L'introduction de populations précaires via les modalités prévues par la loi leur paraissent menacer les formes urbaines et les modes de vie caractéristiques de Saint-Rémy-lès-Chevreuse.

Pour conclure, les cinq communes aux discours ambigus se caractérisent par un consensus autour de la nécessité de produire du logement social sur leur territoire. Si ces communes ont développé un discours volontariste autour de l'enjeu du logement social, **ce discours n'est pas suivi d'un respect systématique des objectifs triennaux.** Dans le cas de Fréjus, d'Annecy et de Bidart, cette situation s'explique avant tout **par des choix politiques.** À Fréjus, le dynamisme du marché immobilier privé ne lui permet pas d'augmenter son taux SRU malgré des taux d'atteinte relativement hauts. *A contrario*, l'inflexion du discours de la municipalité d'Annecy vers un rejet de toute forme de densification a ralenti la production immobilière locale, notamment la production sociale. Enfin, Bidart produit du logement social en ne respectant pas ses objectifs qualitatifs et en abusant de la production de BRS. Dans le cas de Biarritz et Saint-Rémy-lès-Chevreuse, **le décalage entre discours et production sociale s'explique par des facteurs plus conjoncturels.** Pour Biarritz, son discours volontariste s'explique par une prise en considération tardive des objectifs SRU sous la contrainte, dont les résultats sont encore à attendre. Saint-Rémy-lès-Chevreuse a également pris en main l'enjeu du logement social mais se caractérise par une sous-utilisation des outils partenariaux à sa disposition et des taux d'atteinte catastrophiques lors du dernier bilan triennal.

3. CES MAIRES HORS-LA-LOI, 50 NUANCES DE MAUVAISE FOI

Trois communes du panel se distinguent par des discours en opposition à la loi SRU portés ouvertement par les acteurs locaux. Nice et Toulon présentent pourtant des besoins importants en logements sociaux au sein de leur propre population, alors que Saint-Cloud se démarque par une volonté de cultiver un entre-soi bourgeois. Ces communes sont pourtant dotées de moyens financiers importants. Nice et Toulon, par leur statut de métropole, disposent d'une ingénierie conséquente et Saint-Cloud, déjà dotée d'un fort potentiel fiscal, refuse de s'appuyer sur l'expertise de l'EPFIF et de la DDT des Hauts-de-Seine. Les faibles résultats de ces communes traduisent **un positionnement idéologique assumé de refus de l'application de la loi SRU.**

a. À Toulon, les discours changent mais l'inaction reste

Entrée dans le dispositif SRU dès 2002, la ville de Toulon comptait alors 14 % de logements sociaux. Vingt ans plus tard, la ville est toujours loin du taux cible de 25 %. Avec 17 % de logements sociaux, Toulon reste même en-deçà de l'objectif à atteindre à l'entrée dans le dispositif SRU qui était de 20 %. **Depuis 10 ans, le taux d'atteinte des objectifs triennaux de la commune est en constante diminution : 39 % sur la période 2014-2016, 21 % pour 2017-2019 et 19 % pour la dernière période triennale.** Ces chiffres faibles sont d'autant plus alarmants que le besoin de logement social sur la commune est important. Le taux de pauvreté de Toulon s'élève à 22 % et la tension locative dans le parc social atteint 9.

Si leur production est si faible malgré les besoins de la commune, c'est en raison d'un refus du logement social sur le long terme. Historiquement, la majorité municipale de Hubert Falco¹⁴⁸ (Horizons) a contribué à construire une mauvaise image du logement social. Les acteurs du logement toulonnais ont bien conscience que le logement social est un sujet sensible sur la commune : **“À Toulon, le logement social, moins on en parle mieux c'est !”¹⁴⁹.** **Les dix QPV de la commune et leurs grandes barres d'immeuble font**

148. Entretien acteur institutionnel des Yvelines

149. Entretien maire de Saint-Rémy-lès-Chevreuse.

150. Entretien mairie de Saint-Rémy-lès-Chevreuse.

figure de repoussoir pour les élus locaux et les habitants. La commune se réfugie également derrière des contraintes de foncier liées à l'emprise importante de terrains inconstructibles et de zones militaires.

L'inaction toulonnaise en matière de construction de logements sociaux a été relevée par le préfet du Var dans un courrier de juin 2023 au sujet du bilan de la période triennale 2020-2022. Le préfet a évalué le volontarisme de la commune avec **une note de 0/4 pour son "volontarisme inexistant"**. Il pointe du doigt de nombreux **refus de préemptions de terrain ou de permis de construire** pour des opérations de logements sociaux, alors que plus de 500 logements collectifs ont été autorisés depuis 2020 sans aucun logement social. Au total, sur la période 2020-2022, "seuls 9 projets permettant 94 logements locatifs familiaux ont été comptabilisés en offre nouvelle"¹⁵³.

UN INFLÉCHISSEMENT DU DISCOURS EN FAVEUR DE LA CONSTRUCTION DE LOGEMENT SOCIAL

Toutefois, les temps changent et les discours aussi. L'arrivée de Josée Massi en 2023 à la tête de la commune semble avoir marqué un tournant dans la politique de l'habitat toulonnaise. La mise en carence depuis 2020 contraint la ville à faire des efforts. Les élus locaux prennent lentement conscience de l'enjeu que représente le logement social pour leur commune : *"je suis conscient qu'il y a un besoin et on essaie d'y répondre intelligemment"*¹⁵⁴. La ville entame l'élaboration d'un nouveau PLH en 2021, alors que le dernier a pris fin en 2015 mais avait été prolongé jusqu'en 2018.

Avec le renouvellement de la carence en 2023, Toulon a été contrainte de participer à l'élaboration d'un CMS en 2023, comme l'impose la loi 3DS. Bien qu'il abaisse l'objectif de production de logements sociaux sur la période 2023-2025, ce CMS a été salué par l'ensemble des acteurs locaux du logement social. Tous les bailleurs sociaux du territoire ont été associés à sa rédaction. Selon un élu d'opposition à la ville de Toulon, *"le CMS est le premier élément d'attention au logement social de la part de la ville."*¹⁵⁵

Ce changement de posture vis-à-vis de la réalisation de logements sociaux se caractérise par un positionnement des élus locaux à contre-courant des 113 élus frondeurs qui ont signé une lettre ouverte contre la loi SRU en février 2024. Parmi les signataires de cette lettre, on

retrouve un nombre important d'élus de la région (La Ciotat, Hyères, Nice, Aubagne, La Seyne-sur-Mer, Salon-de-Provence, etc). L'adjoint au logement de Toulon se montre très critique à l'égard de ses confrères.

"Je trouve que le discours autour du logement social qui crée des problèmes est un raccourci dingue ! [...] Nous refusons de tomber dans un amalgame facile entre logements sociaux et logements à problème. Cela m'agace quand j'entends certaines oppositions qui décrivent le logement social comme source de problématiques et de délinquance. Ce sont des raccourcis idiots."

(Entretien adjoint au logement de Toulon).

TOUT RESTE ENCORE À FAIRE

Malgré ces évolutions rhétoriques, les outils mis en place par la commune de Toulon pour construire du logement social restent très légers. Les servitudes de mixité sociale ne s'appliquaient qu'à partir d'un minimum de 3 000 m², soit la surface plancher la plus élevée des communes étudiées. Ce seuil n'a été abaissé qu'après le renouvellement de la carence en 2023, puisque l'Etat a alors contraint Toulon à appliquer la servitude de mixité sociale à partir de 800 m².

Malgré une volonté affichée de faire son possible pour construire du logement social, l'adjoint au logement de Toulon admet ne pas connaître l'existence de dispositifs permettant de limiter les prix de sortie de la VEFA. De même, il n'est pas impliqué dans le projet de Mayol à Pipady¹⁵⁶, qui ne comprend aucun logement.

Comme il est également adjoint à l'urbanisme, il paraît curieux qu'un projet d'une telle ampleur puisse se dessiner sans son avis. Ainsi, les intentions affichées demeurent en décalage avec les actions effectives.

Le discours sur les contraintes foncières du territoire reste très prégnant. L'objectif de 25 % de logements sociaux est considéré comme inatteignable par la municipalité toulonnaise mais elle refuse toutefois de le voir comme une fatalité : *"on ne pourra pas atteindre 25 %, c'est impossible mais il faut faire du mieux qu'on peut"*¹⁵⁷. Les élus d'opposition ne partagent ce constat et se montrent critiques de la façon de faire de la majorité municipale.

151. Hubert Falco, maire de Toulon de 2001 à 2023, a été forcé de quitter ses fonctions en avril 2023 après une condamnation pour recel de détournement de fonds publics par le tribunal correctionnel de Marseille, assortie d'une peine d'inéligibilité.

152. Entretien bailleur social varois.

“Le seuil de 25 % est atteignable avec une volonté politique. Cela nécessite de dépasser les habitudes et le lobby du privé. Il faut négocier avec les acteurs du bâtiment. Il faut se battre au niveau national pour le financement. Il faut arrêter de dire qu’il y a des contraintes foncières. Il y des contraintes géographiques mais comme partout, on est dans une grande ville, il faut faire le choix de densifier.” (Entretien élu de l’opposition de Toulon).

Des agents de la commune restent néanmoins très rétifs à l’égard du taux cible de 25 %. Cet objectif est perçu comme nuisible au cadre de vie de Toulon : **“avec 25 % de logements sociaux à Toulon, on tue la commune !”**¹⁵⁸. Le logement social reste largement perçu comme le perturbateur d’un équilibre social sacralisé, à préserver à tout prix, au détriment des populations les plus précarisées. À Toulon, tout reste encore à faire.

b. Nice, quand immobilisme rime avec mauvaise foi politique

Pointée tous les trois ans dans les palmarès de la Fondation Abbé Pierre¹⁵⁹, la cinquième métropole française est devenue le symbole du non-respect de la loi SRU. Dotée de 14 % de logements sociaux, Nice accuse un retard très important dans sa production sociale. Son taux SRU a progressé de moins de 4 points depuis 2002, tandis que ses taux d’atteinte des objectifs quantitatifs se dégradent, passant de 29 % en 2017-2019 à 13 % en 2020-2022. Les objectifs qualitatifs sont également loin d’être respectés, avec une production de 52% de logements peu sociaux. Ce sont ainsi **20 000 logements sociaux qui manquent** aujourd’hui à la ville de Nice. Ces résultats catastrophiques sont conjugués à une incompréhensible indulgence de la part de la préfecture¹⁶⁰, puisque ce n’est qu’en 2023 que la ville a été mise en carence pour la première fois, écopant d’une amende de 7 millions d’euros. Contrairement à d’autres communes réfractaires à la loi SRU, ce manque de logements sociaux est particulièrement inexplicable au regard de la part importante de personnes en situation de pauvreté et en attente d’un logement social.

DES AMBITIONS MINIMALES

Contrairement à Saint-Cloud, les outils déployés par la ville et la métropole de Nice ne sont pas inexistantes, ce qui est mis en avant dans les discours des élus.

“Je ne laisserai personne dire que la ville de Nice ne fait pas d’efforts. Nous sommes ici au cœur d’un territoire qui est trop souvent et injustement pointé du doigt. Et c’est la même chose côté Métropole : nous faisons feu de tout bois pour le logement.”

(Maire de Nice, conférence de presse du 4 février 2024).

Néanmoins, les outils déployés sont largement insuffisants. La métropole a élaboré des documents réglementaires qui refusent de fixer des objectifs de production conformes à la loi SRU, les outils de maîtrise foncière sont de moins en moins utilisés, et le marché immobilier se caractérise par une absence de régulation et un certain laisser-faire vis-à-vis des acteurs de l’immobilier.

Il est alors difficile pour les bailleurs sociaux de se positionner sur le territoire pour y construire : les développeurs fonciers arrêtent d’y prospecter¹⁶¹.

Face à une telle pression foncière et immobilière, les efforts réalisés sont insuffisants pour créer un contexte favorable à la production de logements sociaux, et **les résultats ne sont pas au rendez-vous**. En 2023, seuls 215 logements sociaux ont été agréés, contre 429 en 2022, ce qui correspond à 21 % des objectifs du PLH

153. Le reste des logements sociaux agréés sur la période 2020-2022 étant des logements en résidence ou de l’acquisition-amélioration de logements déjà existants.

154. Entretien adjoint au logement de Toulon.

155. Entretien élu de l’opposition de Toulon.

156. Le projet de Mayol à Pipady s’étend sur 44 hectares sur le front de mer toulonnais. Un hôtel-thalasso, des immeubles de bureau et un palais des congrès sont compris dans la programmation. En revanche, aucun logement n’est pour l’instant prévu.

157. Entretien adjoint au logement de Toulon.

158. Entretien acteur institutionnel toulonnais.

159. Fondation Abbé Pierre (2011 ; 2018 ; 2021 ; 2023).

160. Une enquête menée par le Parquet National Financier est en cours depuis février 2022 suspectant une potentielle connivence entre le maire, Christian Estrosi, et l’ex-préfet des Alpes-Maritimes, Bertrand Gonzalez, qui aurait permis à la ville d’éviter la carence jusqu’à 2023.

161. Entretiens bailleurs sociaux maralpains.

162. Sur la période triennale 2020-2022, la ville de Nice devait produire 11034 logements sociaux, soit 3 678 par an.

163. Chambre Régionale des Comptes (2020).

164. Plan Local d’Urbanisme métropolitain.

et à 6 % des objectifs fixés par la loi SRU¹⁶². Par ailleurs, l'insuffisante utilisation des aides à la pierre¹⁶³ semble même remettre en question la capacité de la métropole à assurer la délégation de cette compétence étatique. De si mauvais résultats s'expliquent sans doute en partie par **l'utilisation abondante d'outils aux résultats prometteurs sur le papier mais qui s'avèrent difficiles à mettre en pratique sur le terrain**. À la suite de la mise en carence, la ville a notamment annoncé le déploiement de nouveaux dispositifs, comme la surélévation, très médiatisée mais difficilement opérationnelle.

DES OBJECTIFS CONSIDÉRÉS COMME INATTEIGNABLES ET CONTRE-PRODUCTIFS

Selon les élus, ces mauvais résultats s'expliquent par des objectifs trop élevés, déconnectés de la réalité du territoire niçois et de ses contraintes.

“La loi SRU applique les mêmes règles pour tous, sans se soucier de la géographie. Dans notre région, où la montagne tombe dans la mer, où les parcelles disponibles sont peu nombreuses et très chères, elle est inapplicable en l'état et contreproductive. [...] Pourquoi sommes-nous tenus à l'impossible ?”

(Maire de Nice, conférence de presse du 4 février 2024).

Ce discours revient dans les documents réglementaires de la métropole : PLUm¹⁶⁴ et PLH. Il ne s'agit pas de contester la nécessité de construire des logements sociaux, mais plutôt de remettre en question l'application de la loi, qui contraindrait les communes à construire des “ghettos” et à “refaire les mêmes erreurs qu'hier dans les quartiers qui font aujourd'hui l'objet de rénovation urbaine”. Le maire de Nice n'hésite pas à affirmer qu'en remplaçant toute la construction privée par de la construction sociale, l'atteinte de l'objectif de 25 % de logements sociaux “obligerait dans le même temps à bâtir quinze écoles et des kilomètres de réseau d'assainissement”¹⁶⁵, alors que les bénéficiaires de logements sociaux n'ont pas un besoin spécialement plus important d'écoles et de canalisations que les habitants de résidences privées.

UNE QUESTION DE CHOIX POLITIQUES : MAIS OÙ VA L'ARGENT ?

Un des arguments avancés par les élus niçois pour expliquer les difficultés à construire est celui de la rareté et du prix du foncier. Cependant, **en 2020-2021, Nice a artificialisé 6 fois plus que la moyenne des 12 plus grandes métropoles françaises**¹⁶⁶, en raison de l'urbanisation de la Plaine du Var. En effet, l'existence du projet d'Éco-Vallée dans la plaine du Var est la preuve que la métropole sait se donner les moyens de maîtriser du foncier et de construire quand elle le juge nécessaire. Depuis 2005, l'OIN couvre 10 000 hectares et prévoit d'urbaniser 450 hectares sur une trentaine d'années. Quelques opérations de logements sont déjà livrées ou programmées, mais sans jamais dépasser une part de 30 % de logements sociaux.

À titre d'exemple, sur la ZAC Nice Méridia, qui a vocation à s'étendre sur 200 hectares, c'est moins d'un tiers de la surface de plancher totale qui est consacré au logement, et pas plus de 30 % de logements sociaux dans cette programmation¹⁶⁷.

Le reste de la ZAC est dédié à des bureaux, des commerces, des laboratoires, des services et de l'hôtellerie. La faible part consacrée aux logements¹⁶⁸, et plus particulièrement aux logements sociaux, dans ce projet d'envergure nationale est le signe d'un refus implicite de se plier aux objectifs SRU.

“Nous avons déjà construit beaucoup de logements sociaux sur la plaine du Var. Le maire nous a demandé d'arrêter de charger en logements sociaux, et il y en a déjà trop. Nous sommes trop proches des QPV, et le choix politique qui est fait est d'éviter une trop grande concentration du parc social.”

(Entretien métropole de Nice).

165. Maire de Nice, conférence de presse du 4 février 2024.

166. Institut Montaigne, Municipales 2020 : l'heure du bilan à mi-parcours, juillet 2023.

167. C'est-à-dire 59 000 m² sur un total de 180 000 m². Source : www.ecovallée-plaine-duvar.fr.

Plus globalement, le manque de logements sociaux ne peut seulement s'expliquer par les contraintes du territoire, car la métropole de Nice est une métropole dotée d'importants moyens techniques et financiers, qu'elle sait mettre au profit d'une stratégie de recherche d'attractivité économique, commerciale et touristique.

“Les élus parlent sans cesse de l'attractivité du territoire. On est dans une politique de recherche effrénée de l'attractivité, autour d'un événementiel permanent. À Nice, la réussite des politiques publiques n'est pas évaluée par le bien-être de la population, mais par le nombre de touristes entrant et sortant du territoire.”

(Entretien membre du collectif citoyen Viva!)

NICE ET LE PAYS BASQUE, DEUX “TERRITOIRES D'EXCELLENCE ENGAGÉS POUR LE LOGEMENT”^{168BIS} AUX AMBITIONS RADICALEMENT OPPOSÉES.

Malgré la faible part de logements, la Plaine du Var a été désignée “territoire d'excellence engagé pour le logement” par le premier ministre actuel, ce qui lui garantit des subventions supplémentaires et des simplifications administratives. Le Pays Basque est lui aussi lauréat du même programme, mais pour un projet de nature bien différente : l'EPCI a proposé un dossier multisites regroupant 24 projets sur 11 communes (dont Biarritz et Bidart), pour un total de 3 500 logements dont 2 000 logements sociaux. La demande de subventions supplémentaires est destinée aux trois principaux bailleurs du département avec lesquels le dossier a été monté. Un tel contraste entre ces deux dossiers interroge sur ce que le gouvernement peut qualifier d’engagé pour le logement”, à l’heure où le nombre de demandeurs de logements sociaux n’a jamais été aussi haut.

168. En tout, il est prévu que l'EPA de la Plaine du Var permette la construction de “13 550 logements créés à terme dans les projets qu’il porte dont environ 35% de logements sociaux”. Source : <http://www.ecovallee-plaineduvar.fr/les-enjeux/logement>.

168bis. Cette expression désigne les 22 territoires qui ont été sélectionnés dans l’appel à projet du gouvernement et qui s’engagent à faire sortir de terre environ 1 500 logements chacun à horizon 2027, soit 30 000 logements en tout, dont au moins 25 % de logement social.

CHRISTIAN ESTROSI, PORTE-PAROLE DE LA DIFFÉRENCIATION TERRITORIALE

Au-delà de la médiocrité de ses résultats, la ville de Nice se caractérise par l'élaboration d'un discours très médiatisé d'opposition à la loi SRU. Ce discours a été amplifié par les annonces du premier ministre Gabriel Attal d'intégrer le logement intermédiaire dans le décompte de la loi SRU. Le 9 février 2024, Christian Estrosi a donné une conférence de presse intitulée "Carences et pénalités SRU des communes Métropole Nice Côte d'Azur", avant de publier une lettre ouverte au ministre délégué chargé du logement dans le Journal du Dimanche, signée par 113 élus locaux¹⁶⁹.

Dans les médias, la loi SRU est présentée comme "un racket d'État qui ne règle rien au problème de fond qu'est le logement"¹⁷⁰, alors même que les pénalités peuvent être utilisées pour produire des logements sociaux dans la ville et que les communes ont la possibilité d'utiliser ces fonds par le système des dépenses déductibles.

c. Saint-Cloud, le refus de densifier comme étendard politique du statu quo de l'entre-soi bourgeois

Le cas de Saint-Cloud se distingue des communes du panel par **son opposition frontale à la loi SRU**. Avec un taux SRU de 17 % pour un taux d'atteinte des objectifs triennaux 2020-2022 de 37 %, Saint-Cloud ne présente pas les pires résultats du panel. Cependant, ses objectifs quantitatifs n'ont jamais été atteints au cours des périodes triennales successives. Cette absence de volonté de produire du logement social sur un temps long a amené Saint-Cloud à être la première commune des Hauts-de-Seine à perdre la délivrance de ses permis de construire en 2020. Cette sanction est d'autant plus significative que son manque de volonté s'inscrit dans un environnement de communes opposées à la loi SRU. En outre, elle reste la commune qui se distingue par le **refus d'utiliser tous les outils mis à sa disposition pour favoriser la production sociale** sur son territoire. L'absence de politique foncière s'ajoute à un PLU hostile à toute densification et production de logements, notamment sociaux (aucune servitude de mixité sociale, aucun emplacement réservé). Dans un territoire particulièrement tendu, Saint-Cloud refuse à la fois de subventionner et d'encadrer la production sociale. Au-delà des outils, Saint-Cloud fait également preuve d'une certaine mauvaise foi en entretenant des

relations tendues avec la préfecture et en attaquant tous les arrêtés de carence dont elle a fait l'objet. Saint-Cloud est donc **une commune frontalement opposée à la loi SRU**, qui considère que les objectifs triennaux sont inatteignables.

Pour justifier son non-respect des objectifs triennaux, **la municipalité souligne l'impossibilité de densifier son territoire**, justifiée par la présence d'un tissu pavillonnaire historique et d'une forte contestation locale.

«La politique du maire est de maintenir la population plus ou moins telle qu'elle est aujourd'hui en termes de nombre car l'objectif des élus est de ne pas perturber l'équilibre démographique et économique. [...] Les recours, c'est quelque chose qui est fait sur toutes les opérations. Les gens ne veulent pas de constructions, notamment dans les quartiers pavillonnaires, ils veulent garder la vue, ils ne veulent pas que leurs biens soient dévalorisés. C'est encore plus fréquent quand il s'agit de logements sociaux.»

(Entretien mairie de Saint-Cloud).

Au-delà du refus de densifier son territoire, l'équipe municipale de Saint-Cloud mobilise également d'autres arguments pour ralentir, voire empêcher la production de nouveaux logements. Par exemple, l'enjeu de préservation du patrimoine local empêcherait les possibles opérations dans une grande partie de la ville. Cette politique de sauvegarde s'applique dans le PLU mais est également portée par une vision plus large de la municipalité de ne pas toucher le tissu urbain actuel, même celui qui n'est pas concerné par un avis des Architectes des Bâtiments de France.

«Je trouve dommageable de perdre ce tissu pavillonnaire. On a des maisons qui ont un réel atout patrimonial, des jardins qui ont un intérêt bioclimatique donc on ne veut pas y toucher [...]. Pour le maire, venir augmenter la population en densifiant la commune n'est pas envisageable, c'est un refus fort des élus pour préserver le tissu urbain de la commune.»¹⁷¹

(Entretien mairie de Saint-Cloud).

169. <https://www.lejdd.fr/politique/christian-estrosi-et-80-maires-sur-le-logement-social-nous-demandons-reprendre-la-main-142313>

170. Maire de Nice, conférence de presse du 4 février 2024.

171. Entretien mairie de Saint-Cloud.

Saint-Cloud est donc marquée par le développement d'un discours très hostile à la densification, voire au moindre changement urbain sur son territoire, ce qui permet de justifier son absence d'action en faveur de la construction locale, notamment des opérations de logements sociaux qui pourraient leur permettre d'atteindre leur taux SRU.

Les contraintes présentées par la mairie des Hauts-de-Seine sont réfutées par plusieurs acteurs du territoire. C'est notamment le cas de l'argument patrimonial, dont certaines zones de la ville sont exclues et que la municipalité ne veut pas densifier.

«C'est une ville avec pas mal de bureaux à proximité de La Défense. Ceux-ci ne sont pas tous remplis et on pourrait les convertir en logement. On a un choix politique de la municipalité de ne pas densifier la zone pavillonnaire malgré quelques potentiels, notamment en lisière des voies ferrées et de la future gare du Grand Paris Express.»

(Entretien acteur institutionnel des Hauts-de-Seine).

Ce refus de densifier les zones pavillonnaires de Saint-Cloud, même si elles ne sont pas concernées par un dispositif de protection du patrimoine se retrouve également dans le discours d'autres acteurs du territoire¹⁷². Nous sommes donc face à un exemple de commune opposée frontalement à la loi SRU qui **se sert de l'argument de la densité pour justifier son inaction politique**.

CONCLUSION PARTIELLE

Ainsi, un fossé sépare parfois les discours des élus locaux de leurs actes. Contrastant avec le volontarisme d'élus de communes tout aussi contraintes, le non-respect des objectifs SRU apparaît davantage comme une posture politique plutôt que comme la conséquence de difficultés à construire. Il semblerait qu'aucun des obstacles à la construction formulés par les maires récalcitrants n'est insurmontable. De Carpentras au Saint-Cloud en passant par Annecy, c'est la volonté politique à construire qui détermine largement la propension d'une commune à mobiliser des outils et à tisser des partenariats avec les acteurs locaux. Au-delà du refus plus ou moins implicite de respecter la loi SRU, les choix politiques reflètent des idéologies de maîtrise de leur peuplement communal.

B. L'IDÉOLOGIE DERRIÈRE LA RHÉTORIQUE : PRODUIRE DU LOGEMENT SOCIAL, OUI MAIS POUR QUI ?

Au-delà de la question du respect des objectifs fixés par la loi SRU, de nombreux discours et pratiques laissent entrevoir une vision normative du logement social. La construction - ou non - de logements sociaux peut alors être comprise comme une politique de peuplement, dont l'objectif est d'**organiser et de modifier - ou, au contraire, de maintenir - le peuplement communal, en intervenant sur sa composition et sa localisation**¹⁷³. De manière normative, il s'agit de définir des groupes sociaux désirables ou indésirables, dont la présence serait plus ou moins souhaitée sur le territoire communal.

1. LA (NON)CONSTRUCTION DE LOGEMENTS SOCIAUX AU SERVICE DE LA MAÎTRISE DU PEUPEMENT COMMUNAL

Loin de répondre à l'objectif initial de la loi SRU en faveur de la mixité sociale, les dynamiques de construction de logements sociaux semblent d'autant plus acceptées par les élus et par les riverains qu'elles permettent de répondre aux besoins des électeurs de la municipalité. Dans ce cas, les logements sociaux sont utilisés pour préserver l'équilibre social de la commune et renforcer l'assise électorale des élus. Au contraire, quand la construction de logements sociaux ne cherche pas à répondre à une demande locale, elle peut être utilisée pour intervenir sur le peuplement de la commune, en attirant certains groupes sociaux considérés comme désirables et en excluant d'autres. **a. Construire pour loger ses électeurs**

Parmi l'ensemble des communes étudiées, et même parmi celles qui respectent leurs objectifs triennaux, les élus soulignent une **volonté de construire des logements sociaux pour loger avant tout les habitants de leur commune**. Par exemple, à Carpentras, le dynamisme de construction est une réponse directe au nombre important de résidents en situation de pauvreté et en attente d'un logement social. Dans les communes aisées - qui représentent la majorité des

172. Entretien bailleur social des Hauts-de-Seine.

173. Collectif API (Valérie Sala Pala, Rémi Dormois, Vincent Béal, Marine Bourgeois et al.), 2021, Attributions de logements sociaux, politiques de peuplement et intercommunalités : quelles recompositions ?, synthèse de la recherche. Marine Bourgeois, "Logement social : des bons et des mauvais candidats ?", Revue Projet, 2018.

communes SRU (Levasseur, 2016) où la part de populations précaires est faible, ce dynamisme ne va pas de soi. La construction de logements sociaux est alors destinée à **des publics spécifiques** : les employés du tertiaire, notamment les employés municipaux, les “enfants de la commune” décohabitants ou encore les personnes âgées qui ne trouvent plus de logements adaptés à leurs besoins.

“On essaye avant tout de construire pour répondre aux besoins de la commune. On aimerait y loger les employés de la commune, ça participe à l’acceptabilité.” (Entretien adjoint à l’urbanisme du Bourget-du-Lac).

Ce discours permet aussi de justifier les opérations auprès des riverains, pour éviter les contestations et les recours. Le logement social est alors présenté comme une réponse à un besoin communal, ce qui répond aussi à des finalités électoralistes. Il peut ainsi devenir “une ressource clientéliste” précieuse pour les élus (Kirszbaum & Goetz, 2021).

“Le logement social a fait partie de notre campagne sous l’angle du discours de l’intérêt général et de la réélection sur le principe de promesses tenues. On a eu beaucoup de demandes de parents pour leurs enfants ou directement des jeunes issus de la commune.” (Entretien adjoint à l’urbanisme de Bidart).

S’il peut sembler logique que la politique des élus soit guidée par l’intérêt des électeurs, cela aboutit à une **situation paradoxale qui contrevient aux objectifs de solidarité nationale portés par la loi SRU**. Dans la mesure où les communes déficitaires sont souvent les communes les plus riches, la loi SRU les incite à bâtir pour loger aussi des populations qui viennent d’ailleurs, ce qui rentre en contradiction avec l’objectif poursuivi par les maires de répondre aux seuls besoins de leurs administrés.

b. Construire ou ne pas construire pour contrôler le peuplement intra-communal

Le désir de loger ses propres administrés est parfois le reflet d’une volonté de contrôler le peuplement communal. En construisant ou pas du logement social, la municipalité peut agir indirectement sur le statut social de ceux qui habitent dans la commune, en excluant certains groupes sociaux non désirés et en attirant d’autres : **“La maîtrise du peuplement, c’est l’obsession première.”** (Entretien bailleur social varois).

Dans les communes réfractaires à l’application de la loi SRU, le refus de produire des logements sociaux correspond à une volonté de **limiter la part de personnes défavorisées**. Dans les communes les plus riches, il s’agit de maintenir un équilibre social bien précis - celui qui leur a permis d’être élu.

“La politique du maire est de maintenir la population telle qu’elle est aujourd’hui en termes de nombre afin de ne pas perturber l’équilibre démographique, économique et social.”

(Entretien mairie de Saint-Cloud).

Ce discours est présent dans les communes bourgeoises des Hauts-de-Seine comme Saint-Cloud, mais aussi à Saint-Rémy-lès-Chevreuse ou à Biarritz.

On retrouve cette même volonté de contrôler le peuplement communal à Nice, mais d’une manière différente, puisque la ville se caractérise par un taux de pauvreté élevé et d’importantes inégalités. Ne pas construire de logements sociaux et, plus généralement, ne pas réguler le marché immobilier permettrait justement d’**inciter les personnes les plus précaires à quitter la ville-centre de l’agglomération**, faute de trouver un logement adapté à leurs besoins.

“Il y a une stratégie profonde de modification de la population. L’aménagement urbain permet de déplacer la population petit à petit en renforçant la ségrégation urbaine. La création de la métropole permet à Nice de faire des petites communes sa banlieue, en éloignant les populations précaires dans les communes voisines et pas seulement dans les quartiers en politique de la ville. C’est pourquoi le relogement ANRU se fait systématiquement dans l’arrière-pays.”

(Entretien membre du collectif citoyen Viva!).

Selon le collectif Viva!, les promesses de campagne de Christian Estrosi illustrent aussi cette stratégie puisque, dans la section - très réduite - consacrée au “problème du logement”, il est mentionné seulement deux propositions, dont les ambitions semblent bien éloignées des enjeux de la crise du logement que connaît la ville de Nice. Outre la possibilité de faciliter la mise en place de baux étudiants de 10 mois pour pouvoir louer l’été en Airbnb facilement, il est évoqué la création d’un “pass logement” pour les jeunes actifs et les entrepreneurs, garantissant un prêt à taux zéro pour le déménagement, la caution et le premier loyer¹⁷⁴. Avec une telle proposition, la municipalité cherche à

faciliter l'accès au logement à certains groupes sociaux désirables, à savoir les jeunes actifs et les entrepreneurs, et non à ceux qui en auraient le plus besoin et qui sont pourtant déjà présents sur le territoire communal. Cela s'inscrit dans une **politique plus large de recherche d'attractivité et de compétition métropolitaine**, dont l'Éco-Vallée de la Plaine du Var est le symbole.

2. GARDER LA MAIN SUR LES RÉSIDENTS DES LOGEMENTS SOCIAUX : DES PRATIQUES CONTRAIRES À L'ESPRIT DE LA LOI SRU

Dans les communes où la nécessité de produire du logement social n'est plus remise en question, le respect des objectifs SRU ne correspond pas forcément à une volonté d'encourager la mixité sociale et résidentielle, pourtant prônée par la loi. L'acceptation de la loi peut cacher une tendance, de la part des municipalités, à adopter des stratégies de contournement, autrement dit à s'accommoder de "la lettre plutôt que de l'esprit" (Fauconnier, 2019), afin de garder la main sur le statut social des résidents de logements sociaux. Du logement social, oui mais pas pour n'importe qui.

a. Choisir des typologies de logements qui limitent la mixité sociale : la passion de Bidart pour le BRS

La volonté de garder la main sur les résidents des logements sociaux par les maires peut être visible par **l'analyse qualitative des types de logements sociaux** construits (Fauconnier, 2019). Un maire qui ne veut pas être en infraction mais qui souhaite exclure certaines populations de sa commune peut le faire via la programmation, afin de garder la main sur la "qualité" des locataires (Desage, 2016). Cela s'illustre par le choix de construire les logements sociaux considérés comme "les moins sociaux", tels que le PLS ou le BRS, dont les plafonds de ressources sont élevés et correspondent peu aux ressources d'une part importante des demandeurs de logements sociaux.

À titre d'exemple, si la commune de Bidart s'illustre par son volontarisme à produire du logement social, les modalités de cette production posent question. Malgré un taux de logements sociaux élevé de 17 %, le respect des objectifs qualitatifs laisse à désirer avec 23 % de PLAI et 38 % de PLS entre 2020 et 2022. Ce manquement aux objectifs de la loi SRU s'explique

par un **choix politique de limiter l'arrivée des groupes sociaux les plus précaires sur la ville**, qui se traduit dans la programmation de la commune. Les servitudes de mixité sociale s'activent dès 4 logements construits mais seulement pour produire des logements en PLS ou en accession sociale. Seules les opérations créant plus de 11 logements ont l'obligation réglementaire de produire du PLUS ou du PLAI. La dernière modification du PLU en cours vise à encourager cette dynamique, en permettant de mettre des BRS à la place des logements en accession sociale classique. Une telle programmation est justifiée par une volonté de répondre aux besoins des habitants de la commune : "peu d'habitants de Bidart demandent du PLAI, alors qu'il y a une très grosse demande de BRS sur la commune"¹⁷⁵. La surproduction de BRS ainsi que le mauvais bilan qualitatif sont connus des élus de la ville, cependant ce choix est assumé par ces derniers au motif prétendu que peu d'habitants demandent du PLUS ou du PLAI. De tels choix de programmation ont pour conséquence de maintenir dans la commune une population relativement aisée, et ainsi **préserver sa structure sociale**.

Ici, sans nécessairement être pensé comme un moyen d'exclure les populations exogènes, le logement social est alors d'abord un outil pour permettre aux ménages originaires d'une commune de continuer à y vivre malgré l'augmentation exponentielle des prix de l'immobilier sur la côte basque.

"Le maire de Bidart ne veut faire que du BRS alors que l'EPCI et la DDT ont insisté pour que 30 % des logements sociaux soient du PLAI, car 40 % des demandes de logements sociaux sur le territoire de l'intercommunalité sont éligibles au PLAI."

(Entretien acteur institutionnel basque).

Par ailleurs, la production de BRS s'explique par une volonté de mieux contrôler les attributions de logements.

"Certains élus préfèrent le BRS au locatif car ils maîtrisent mieux les attributions. [...] Bidart a décidé de temporiser sur le logement social pour faire plus de BRS, ils considèrent qu'ils ont fait assez de logements sociaux et ils veulent plus de BRS qui correspond à une demande locale."

(Entretien bailleur social du Pays Basque).

174. Cette promesse de campagne n'a pas été tenue.

175. Entretien adjoint à l'urbanisme de Bidart.

Ainsi, la programmation de logements sociaux dans les documents d'urbanisme peut être une étape préalable à des pratiques - plus courantes - assimilables à de la "préférence communale" via un contrôle plus ou moins formel des attributions.

b. La "préférence communale" dans les attributions

Plus globalement, les discours des élus ont une conséquence sur la gestion des attributions de logements sociaux par les maires. Ils se traduisent notamment par la mise en place de la "préférence communale" (Desage, 2012). Selon les travaux du politiste Fabien Desage, elle correspond à une volonté - plus ou moins explicite - des élus de **conditionner l'accès au parc social à un critère de résidence voire d'ancienneté** dans leur commune. Dans les commissions d'attribution, la question de l'appartenance au territoire communal est en effet omniprésente.

"Les élus locaux cherchent des personnes qui ont des liens avec le territoire de Biarritz, ils veulent des gens intégrés et qui ont des attaches familiales. C'est un peu caricatural mais si quelqu'un de Metz veut un logement sur Biarritz, il aura plus d'attente que quelqu'un du Pays Basque."

(Entretien mairie de Biarritz).

De même, à Bidart, la question de la "préférence communale" est présentée comme une évidence par les élus.

"Ce n'est pas parce qu'on vient de l'extérieur qu'on amène des problèmes, mais tous les problèmes sont issus des populations extérieures. Nous voulons éviter les déplacements contraints : une personne d'Agen qui vient ici sans attache et sans travail, on ne comprend pas pourquoi elle serait prioritaire par rapport à des locaux. C'est pourquoi, à critères de revenus égaux, il faut que la priorité soit donnée aux locaux."

(Entretien adjoint à l'urbanisme de Bidart).

La mise en place de "la préférence communale" est notamment permise par la forte implication des élus au sein des commissions d'attribution de logements sociaux et par l'entretien de relations privilégiées avec les bailleurs sociaux (Desage, 2016). Certains considèrent qu'elle s'explique naturellement par la volonté des maires de répondre avant tout aux besoins de leurs propres administrés.

"Il ne faut pas y voir forcément une volonté

malveillante. L'élu a sa permanence, il reçoit ses administrés d'abord, c'est-à-dire les habitants de sa propre commune et pas de la commune voisine, qui habitent ici depuis toujours. Il se dit "ah oui pauvres familles, il faut faire quelque chose, je vais essayer de les loger". Le maire a un dossier avec des noms, le mal-logement a un visage !"

(Entretien membre de la commission nationale de la loi SRU).

Néanmoins, de telles pratiques sont en réalité problématiques car elles aboutissent à la mise en place d'une véritable discrimination selon l'origine géographique des demandeurs, en différenciant des populations désirables et indésirables parmi les bénéficiaires du parc social. L'atteinte des objectifs SRU ne se fait qu'au prix du contournement des effets déségrégatifs de la loi par l'entretien de discriminations dans l'accès au logement.

c. Le cas de Fréjus : une mainmise sur les attributions

À Fréjus, la volonté de maîtriser les contingents de logements sociaux passe par la mise en place d'une procédure particulière d'attribution. Contrairement à la majorité des communes et aux autres communes de l'agglomération, Fréjus refuse d'être guichet enregistreur des demandes de logement social et donc d'avoir accès aux données du Système National d'Enregistrement (SNE). Pour demander un logement social à Fréjus, il ne suffit donc pas de s'inscrire sur le SNE, comme c'est habituellement le cas. Il faut se faire connaître et enregistrer auprès du service logement de la ville, via une procédure formalisée. En effet, sur son site, la municipalité "conseill[e] de [se] faire connaître en écrivant à Madame Brigitte Lancine, Adjointe au Maire déléguée au logement"¹⁷⁶. Une telle pratique peut inquiéter, car la nécessité de voir les candidats peut ouvrir la voie à des pratiques discriminantes. Un tel soupçon rejoint les résultats de l'enquête de la journaliste Camille Vigogne Le Coat, sur les pratiques d'attribution de l'adjointe au logement, surnommée "la SS"¹⁷⁷ par des salariés de la mairie en raison "de son racisme et de sa xénophobie décomplexés".

"Plusieurs salariés de la mairie nous ont détaillé sa méthode de sélection pour les logements sociaux. 'Les bougnoules' - elles utiliseraient ce mot - sont mis dans des logements sociaux de seconde catégorie, regroupés selon leurs origines maghrébines. Quand elle souhaite

*en revanche faire passer un dossier privilégié, l'élue s'adresserait directement au bailleur social, auquel elle rendrait parfois visite chargée de bouteilles de vin, pour lui demander de faire passer tel ou tel dossier. Les encartés à l'extrême droite sont particulièrement avantagés à ce petit jeu*¹⁷⁸.

Ces pratiques discriminatoires s'accompagnent de discours hostiles à l'encontre des demandeurs d'un logement au titre du DALO¹⁷⁹, dont les **attributions reposent principalement sur la préfecture, mais aussi sur les autres réservataires, dont la commune**. Pour rappel, le préfet dispose d'un droit de réservation de 30% du total des logements de chaque programme HLM (dont 5% au profit de ses agents civils et militaires). Dans le discours des élus de Fréjus, ces populations sont perçues comme déconnectées du territoire communal. Elles sont aussi vues comme de mauvais locataires, à l'origine d'incivilités. Brigitte Lancine les décrit comme des *“demandeurs de mauvaise foi qui refusent régulièrement les logements qui leur sont proposés”*¹⁸⁰. Selon elle, les ménages DALO exerceraient une pression sur la demande de logements sociaux, qui contraindrait l'État à maintenir des exigences élevées sur le respect de la loi SRU : *“c'est les DALO qui poussent l'Etat à forcer sur le logement social”*¹⁸¹. Cette aversion pour les demandeurs DALO s'articule avec la volonté de contrôler les attributions de logements sociaux, puisque l'adjointe au logement appelle à une réforme de la loi DALO dans le sens d'un plus grand contrôle des demandeurs, avec des sanctions contre les demandeurs qui refusent un logement.

Pour contextualiser, en 2019, dans les régions hors Île-de-France, moins de 11 % du contingent préfectoral était mobilisé au profit des ménages DALO. Selon le Haut comité pour le droit au logement, entre 2008 et 2020, 333 848 ménages ont été reconnus au titre du DALO, et seulement 62 % de l'ensemble des ménages concernés ont accédé à un logement¹⁸². À l'inverse des discours tenus par l'adjointe au logement de Fréjus, la Cour des comptes appelait en janvier 2022 à réformer le droit au logement opposable, car *«pour de trop nombreux ménages, le DALO n'est pas encore un droit effectif, et le risque qu'il devienne un droit source de désillusions augmente»*¹⁸³.

176. Camille Vigogne Le Coat, *Les Rapaces*, 2023, Les Arènes, p.120.

177. Ibid.

178. La loi du 5 mars 2007 instaure le droit au logement opposable (dite “loi DALO”) qui reconnaît un droit au logement décent et indépendant aux personnes qui ne peuvent y accéder par leurs propres moyens.

179. Entretien adjointe au logement de Fréjus.

180. Entretien adjointe au logement de Fréjus.

181. Haut comité pour le droit au logement, 15 ans après la loi DALO, un nécessaire rappel à la loi, avril 2022.

182. Cour des Comptes, “Le droit au logement opposable : Une priorité à restaurer”, janvier 2022, rapport public thématique.

CONCLUSION

En définitive, le non-respect des objectifs fixés par l'article 55 de la loi SRU s'observe dans des contextes très divers. De communes où le coût du foncier est extrêmement élevé à d'autres ayant de multiples contraintes naturelles ou patrimoniales, nombreuses sont les difficultés rencontrées pour construire du logement social. Toutefois, ces contraintes sont souvent instrumentalisées par les élus locaux pour justifier leur faible rythme de production de logements sociaux. À contraintes similaires, certaines communes réussissent à amorcer une bien meilleure dynamique de construction que d'autres. Il apparaît *in fine* que **c'est avant tout la volonté politique qui est déterminante dans l'atteinte des objectifs SRU**. Elle détermine la propension des services municipaux à mobiliser des outils et à engager des partenariats avec les acteurs du logement et de l'habitat du territoire, afin d'enclencher de réelles dynamiques de rattrapage. Ainsi, **l'objectivation systématique des contraintes et des outils mobilisés par les communes pour construire des logements sociaux** peut permettre de différencier les élus confrontés à de réelles contraintes de constructibilité de ceux qui les utilisent pour justifier leurs mauvais résultats. **Une telle démarche pourrait permettre d'aider les préfetures et la commission nationale de la loi SRU à accompagner et sanctionner les communes déficitaires.**

Critiquée comme trop contraignante et inadaptée à la diversité des contextes territoriaux, la loi SRU revient régulièrement au centre du débat public. Si les effets positifs de la loi SRU sur le logement des ménages à faibles revenus sont indéniables, l'objectif initial de favoriser la mixité sociale est parfois dévoyé, voire bafoué. Les attributions d'une partie des logements sociaux par les communes limitent la réduction des inégalités socio-spatiales et des logiques ségrégatives. Plutôt que de favoriser la mixité sociale, les politiques de l'habitat telles qu'elles sont menées aujourd'hui semblent parfois maintenir les équilibres de peuplement existants.

Dans un contexte où les objectifs initiaux de la loi SRU sont souvent dévoyés, les annonces du premier ministre Gabriel Attal du 30 janvier 2024 au sujet de l'intégration des logements intermédiaires (PLI) dans le décompte des logements sociaux sont inquiétantes. En effet, alors que 70 % de la population française est éligible au PLS, plus de 80 % des ménages remplissent les conditions de ressources des PLI. Peut-on toujours parler de logement social lorsque les résidents ont des revenus équivalents au double du salaire médian¹⁸⁴ ? Si cette proposition est accueillie favorablement par une partie de la droite parlementaire, soucieuse de dispenser les maires réfractaires à la loi SRU de construire du logement social, elle semble ouvrir la voie à un nouveau détricotage du dispositif SRU dans un contexte où l'esprit de la loi est déjà bafoué par nombre d'élus locaux.

Enfin, à contre-sens de cette remise en cause annoncée par le gouvernement, des mesures pourraient permettre de renforcer la loi SRU tout en respectant son esprit d'origine. Des aides financières pour les maires bâtisseurs pourraient être utilement mises en place au niveau national afin de financer la construction des infrastructures et équipements publics requis pour accueillir de nouveaux habitants dans le respect du ZAN.

184. En zones B1, B2 et C qui correspondent aux territoires moins tendus. Le plafond de ressources pour le PLI équivaut au triple du salaire médian dans les zones tendues A et Abis.



LES PRATIQUES ET RECOMMANDATIONS D'ADAPTATION

La loi SRU a fait la preuve de sa pertinence et de son efficacité depuis 20 ans, c'est pourquoi elle mérite d'être renforcée dans le but de surmonter les limites de sa mise en œuvre et de répondre à la forte augmentation de la demande de logement social. Plusieurs modifications législatives pourraient être apportées.

Premièrement, l'objectif de logements sociaux pourrait utilement être réhaussé à 30 % dans les communes les plus tendues parmi les communes SRU eu égard au nombre de demandes de logements sociaux par rapport au nombre d'emménagements annuels. Dans ces communes, l'amélioration des conditions d'habitat des personnes de ressources modestes ou défavorisées n'aura pas lieu sans un effort supplémentaire de production.

Deuxièmement, la loi SRU mérite d'être affinée. Pour ce faire, la Fondation Abbé Pierre suggère deux dispositions :

> Retirer du décompte les logements sociaux vendus pendant 5 ans et non plus 10. En effet, préserver virtuellement les logements vendus dans les communes SRU en vue de les exonérer de leurs obligations est un contresens.

> Supprimer de la liste des investissements pouvant diminuer le montant du prélèvement opéré sur les ressources fiscales des communes ne disposant pas de la proportion minimale de logements sociaux requise sur leur territoire, ceux en faveur du conventionnement intermédiaire ANAH . En effet, les loyers autorisés dans ce cadre se situent au niveau du PLI, c'est-à-dire au-delà des plafonds PLS et donc hors champ du logement social.

Troisièmement, la loi SRU mérite d'être renforcée. Pour ce faire, la Fondation Abbé Pierre suggère cinq dispositions :

> Instaurer un seuil de production de logements financés en PLAI de 40 % dans les communes qui n'ont pas atteint leurs objectifs et un plafond de production de logements financés en PLS de 20 %. Dans les communes dont le taux de logements sociaux est inférieur à 10 %, la production de logements financés en PLS ne devrait pas pouvoir dépasser 10 %.

> Fixer un seuil de 15 % de logements locatifs sociaux à atteindre dans chaque arrondissement de Paris, Lyon et Marseille pour rééquilibrer l'effort de production et favoriser la mixité sociale à l'intérieur des trois plus grandes villes de France, sans remettre en cause l'objectif global de 25 % pour la ville entière. En effet, si la loi SRU fonctionne, la répartition des logements locatifs sociaux entre arrondissements reste très inégale.

> Renforcer les sanctions financières applicables aux communes carencées deux fois de suite par l'instauration d'un taux de majoration « plancher » obligatoire de 100 %.

> Revenir au sens premier des contrats de mixité sociale - un cadre d'engagement partenarial de moyens permettant à une commune d'atteindre ses objectifs -, mais supprimer le fait qu'ils se substituent aux objectifs légaux. La modulation des objectifs de production resterait possible, mais seulement si elle est approuvée par la commission nationale SRU afin

BIBLIOGRAPHIE

RECHERCHE

Bourgeois, M. (2018). « Logement social : des bons et des mauvais candidats ? ». *Revue Projet*, 364, p. 48-54.

Charmes, É. (2011), *La ville émietlée. Essai sur la clubbisation de la vie urbaine*, Paris, Puf.

Collectif API (Vincent Béal, Marine Bourgeois, Rémi Dormois, Yoan Miot, Gilles Pinson et Valérie Sala Pala) (2020), *Attributions de logements sociaux, politiques de peuplement et intercommunalités : quelles recompositions ?* Rapport de recherche final du projet API.

Desage, F. (2012), « La ségrégation par omission. Incapacités politiques métropolitaines et spécialisation sociale des territoires », *Géographie, économie, société*, vol. 14, n°2, p. 197-226.

Desage, F. (2016), « «Un peuplement de qualité». Mise en oeuvre de la loi SRU dans le périurbain résidentiel aisé et discrimination discrète », *Gouvernement et action publique*, 3, n°3, p. 83-112

Desage, F. (2017), « Les exclus de l'inclusion. Construire du logement social en temps d'austérité et de mixité (France-Québec) », *Espaces et sociétés*, vol. 3, n°170, p. 15-32

Dupuy, G. (2010), « Le maire, le promoteur et l'accession sociale : Les négociations entre promoteurs et élus locaux sur les programmes de logements », *Métropolitiques*.

Fauconnier, G. (2019), « Logement social et application de la loi SRU : la lettre plutôt que l'esprit », *Métropolitiques* (en ligne), novembre 2019

Fauconnier, G. (2020), « Loi SRU : un objectif inaccessible ? », *Politiquedulogement.com* (en ligne), 15 juin 2020.

Gobillon, L., Vignolles, B. (2016), « Évaluation de l'effet d'une politique spatialisée d'accès au logement. La loi SRU », *Revue économique*, vol. 67, n°3, p. 615-637.

Jaillet, M.-C. (2011), « La mixité dans les politiques françaises du logement : une question «sensible» », in N. Houard (dir.), *Loger l'Europe. Le logement social dans tous ses États*, Paris, La Documentation française.

Kirszbaum, T., Goetz E (2021), « Promouvoir le logement social dans les communes déficitaires : les facteurs influençant les (non)décisions locales en France et aux États-Unis », *Défenseur des droits, Etudes & Résultats*, 23p., Rapport final, avec la collaboration de Yi Wang.

Mauger, G. et Pelletier, W. (dir.), *Pourquoi tant de votes RN dans les classes populaires ?*, Editions du Croquant, 2023, 352p.

Paugam, S. et al. (2017), *Défenseur des droits, Etudes & Résultats*, p.23, Paris, Le Seuil.

Pinçon, M., Pinçon-Charlot, M. (2013), *La violence des riches*, Paris, La Découverte.

Ramond Q., Chapelle G., 2019, « Un parc social, des parcs sociaux : une typologie des configurations locales du logement social en Ile-de-France », *Géographie, Économie, Société*, vol. 21, n°3, p. 171-203.

RAPPORTS INTITUTIONNELS

De Korsak, B., Beth, O. et Cabanel, C. (2024), « *La situation foncière au Pays Basque - Pour une politique publique d'intervention foncière* », Disponible en ligne : <https://igedd.documentation.developpement-durable.gouv.fr/notice?id=Affaires-0004070&reqId=391e2c07-b81b-4465-856d-47cbbb73f122&pos=1>

Conseil social de l'Union Social pour l'Habitat, « *oui mais...* » à la VEFA Hlm, avis n°5, juillet 2020.

Cour des Comptes, (2022) « *Le droit au logement opposable : Une priorité à restaurer* », Disponible en ligne : <https://www.vie-publique.fr/files/rapport/pdf/283486.pdf>

Chambre régionale des comptes Provence-Alpes-Côte d'Azur, (2020) « *Métropole Nice Côte d'Azur : Exercices 2012 et suivants* », Disponible en ligne : <https://www.ccomptes.fr/sites/default/files/2023-10/PAR2020-1642.pdf>

Institut Montagne, (2023) « *Municipales 2020 : l'heure du bilan à mi-parcours* », Disponible en ligne : <https://www.institutmontagne.org/publications/municipales-2020-lheure-du-bilan-mi-parcours>

Groupe Caisse des Dépôts, (2021) « *Coûts de construction des logements sociaux : Un prix de revient en hausse modérée* », Disponible en ligne : <https://www.caissedesdepots.fr/blog/article/couts-de-construction-des-logements-sociaux>

Réponse de la ministre de la cohésion des territoires (18 mai 2021) lors d'une séance de questions au gouvernement à l'Assemblée Nationale. Question n°33570 - Assemblée nationale (assemblee-nationale.fr)

Haut comité pour le droit au logement, (2022) « *15 ans après la loi DALO, un nécessaire rappel à la loi* »,

Disponible en ligne :

<https://www.vie-publique.fr/rapport/285136-15-ans-apres-la-loi-dalo-bilan-du-droit-au-logement-opposable>

Banque des territoires, (2023), « *Perspectives. L'étude sur le logement* », Disponible en ligne :

https://www.banquedesterritoires.fr/sites/default/files/2024-03/BDT_PERSPECTIVES_2023.pdf

Chapelon J. et P. Schmit, (2011), « *Bilan de l'évolution des prélèvements opérés au titre de la loi SRU et de leur utilisation, Conseil Général de l'Environnement et du Développement Durable (CGEDD)* », Rapport n° 007099-0, Disponible en ligne :

<https://www.vie-publique.fr/files/rapport/pdf/144000025.pdf>

PRESSE

Boche, J. (2023, 9 octobre). « Logements sociaux : la compétence urbanisme bientôt retirée aux communes du Rhône qui ne respectent pas la loi. » *Le Figaro*.

<https://www.lefigaro.fr/lyon/logements-sociaux-la-competence-urbanisme-bientot-retiree-aux-communes-du-rhone-qui-ne-respectent-pas-la-loi-20231009>

Collective, T. (2024, 21 février). « Christian Estrosi et 80 maires : « Sur le logement social, nous demandons à reprendre la main. » *Le Journal du Dimanche*.

<https://www.lejdd.fr/politique/christian-estrosi-et-80-maires-sur-le-logement-social-nous-demandons-reprendre-la-main-142313>

D'Azur, B. C. (2024, 15 février). « Gabriel Attal veut s'inspirer de Nice pour la surélévation de logements. » [Vidéo]. *BFMTV*.

<https://www.bfmtv.com/cote-d-azur/replay-emissions/bonjour-cote-d-azur/gabriel-attal-veut-s-inspirer-de-nice-pour-la-surelevation-de-logements-VN-202402150131.html>

Delaire, H. (2023, 27 janvier). « Carence de logements sociaux à Saint-Cloud : le recours de la ville rejeté, le maire ne désarme pas. » *leparisien.fr*. <https://www.leparisien.fr/hauts-de-seine-92/carence-de-logements-sociaux-a-saint-cloud-le-recours-de-la-ville-rejete-le-maire-ne-desarme-pas-27-01-2023-JWMWANGQENGRPM64BJSRW25WJY.php>

« Crise du logement social : de nouvelles mesures incitatives pour les bailleurs sociaux et les promoteurs à Nice. (2024, 6 mars). » *Nice-Matin*.

<https://www.nicematin.com/social/crise-du-logement-social-de-nouvelles-mesures-incitatives-pour-les-bailleurs-sociaux-et-les-promoteurs-a-nice-907439>

Hélin, L. (2023, 6 novembre). « Logements sociaux : la ville de Nice a-t-elle délibérément échappé aux

amendes pour non-respect de la loi SRU ? » *Le Figaro*.

<https://www.lefigaro.fr/nice/logements-sociaux-la-ville-de-nice-a-t-elle-delibere-echappe-aux-amendes-pour-non-respect-de-la-loi-sru-20231106>

Heuclin-Reffait, M. (2024, 12 janvier). « Projet Marienia à Cambo : le maire défend « une politique volontariste du logement » et répond aux opposants. » *France Bleu et France 3*.

<https://www.francebleu.fr/infos/societe/projet-marienia-a-cambo-le-maire-defend-une-politique-volontariste-du-logement-et-repond-aux-opposants-3140848>

MySweetImmo. (2023, 10 décembre). « Crise de l'immobilier : 28 % de logements pas ou peu utilisés à Nice, 20 % des logements à Paris ! » *MySweetimmo*.

Zerouala, F. (2023, 5 juillet). « Logement social : Nice reste impunément hors des clous. » *Mediapart*.



Être humain !

DÉLÉGATION GÉNÉRALE

3, rue de Romainville 75019 PARIS
Téléphone : 01 55 56 37 00

PAULINE PORTEFAIX

Chargée d'études
pportefaix@fondation-abbe-pierre.fr

MANUEL DOMERGUE

Directeur des études
mdomergue@fondation-abbe-pierre.fr