Université Paris 1 Panthéon Sorbonne
UMR 8504 Géographie-Cités
Centre de recherche sur les réseaux, l'industrie et l'aménagement
École doctorale de Géographie de Paris

Thèse pour obtenir le grade de docteur
de l'Université Paris 1 Panthéon Sorbonne

PRODUIRE LE LOGEMENT SOCIAL

HAUSSE DE LA CONSTRUCTION, CHANGEMENTS INSTITUTIONNELS ET MUTATIONS DE L'INTERVENTION PUBLIQUE EN FAVEUR DES HLM (2004 – 2014)

Sous la direction de Sylvie Fol

Présentée et soutenue publiquement par Matthieu Gimat
le 28 novembre 2017

Devant le jury composé de :

Jean-Claude Driant	Professeur	Université Paris Est Créteil	Examinateur
Sylvie Fol	Professeure	Université Paris 1 Panthéon Sorbonne	Directrice de la thèse
Ludovic Halbert	Chargé de recherche	CNRS	Examinateur
Thomas Lamarche	Professeur	Université Paris 7 Denis Diderot	Rapporteur
Pierre Laurent	Responsable du département du développement	Caisse des Dépôts et Consignations	Examinateur
Valérie Sala Pala	Professeure	Université Jean Monnet Saint-Étienne	Rapporteure

PRODUIRE LE LOGEMENT SOCIAL

HAUSSE DE LA CONSTRUCTION, CHANGEMENTS INSTITUTIONNELS ET MUTATIONS DE L'INTERVENTION PUBLIQUE EN FAVEUR DES HLM (2004 – 2014)

Cette thèse a reçu le soutien de la Fondation Palladio.

REMERCIEMENTS

Merci aux membres du jury d'avoir accepté d'y participer. Merci à tous les membres du « monde HLM » qui m'ont accordé de leur temps. Cette thèse n'existerait pas sans leur expertise et leur confiance.

Merci à tous ceux qui m'ont accompagné dans mon parcours professionnel. En plus de certains des membres du jury, je tiens à remercier particulièrement I. Géneau et A. Bretagnolle, qui ont guidé mes premiers pas de chercheur à Pantin, ainsi que J. Pollard, L. Bonneval, X. Desjardins, Y. Miot et R. Le Goix, dont les conseils ont été précieux.

J'ai aussi une pensée pour J.-P. Brouant et M. Goze, avec qui j'aurais aimé pouvoir discuter à nouveau de cette thèse.

Le laboratoire Géographie-Cités offre à ses doctorants des conditions de travail exceptionnelles. Merci à V. Degout, M. Laborde et L. Chalonge pour tout ce qu'ils ont rendu possible. La Fondation Palladio a permis, entre autres, mes nombreux allers-retours en France. Les conseils de P. Richard, son directeur général émérite, ont été d'une grande aide.

J'ai eu le plaisir d'enseigner au cours de ces cinq années, à Paris 1, Paris 7 et Orléans. Je remercie les équipes pédagogiques de ces universités pour leur accueil, et tout particulièrement S. Berroir, qui a été un soutien infaillible. J'ai aussi une pensée pour les étudiants que j'ai eu la chance de rencontrer, et notamment pour les aménageurs du M1 MECI 2015-2016.

Enfin, Sylvie, ce travail doit beaucoup à ton exigence, à ta disponibilité et à ton intérêt. Je te remercie de m'avoir si bien accompagné et je suis extrêmement heureux d'avoir pu travailler ainsi avec quelqu'un dont j'admire à ce point la pensée et le dévouement.

Cette thèse n'existerait pas sans la salle 313 et ses occupants. Brenda, Elisabeth, Emma, Juliette, Marion, Marie, Nicolas, Paul, Sophie : merci d'avoir été à mes côtés. Leïla, Lina, Sabine : je crois avoir tout particulièrement appris avec vous ce qu'est le métier d'enseignant-chercheur ; merci de m'avoir fait rire et réfléchir. Merci aussi aux participantes du groupe de travail sur le fonctionnement des organismes HLM, qui m'ont souvent aidé à y voir plus clair. Merci encore à tous ceux et celles d'entre vous qui ont pris le temps de me relire.

Merci à mes amis. Vous ne vous doutez pas de combien vos mots, vos pensées et vos gestes m'ont permis de persévérer pendant ces cinq ans, et tout particulièrement pendant ces derniers mois. Adéa, Dom, Margot : vous avoir à mes côtés depuis si longtemps est une chance incroyable ; je serais une personne bien différente sans vous. Aurore : je n'aurais certainement pas réussi à aller jusqu'au bout sans la force que tu me transmets chaque fois que nous nous voyons. Emilio, Flavia : je ne sais pas si vous savez à quel point vous avez contribué à ouvrir l'éventail des possibles. Agathe, Anne, Barnabé, Claire, Imaad, Julie, Lise, Martin, Mathieu, Morgane, Pia, Pierre-Jean, Thibaut, Sebastian : j'aurais aimé être plus présent ces derniers mois, et j'ai hâte de vous retrouver.

Merci à ma famille. Mamie, Fred, Christophe, Gilles, Alice : les moments passés ensemble sont de belles et importantes respirations. Papa, Maman : je ne sais comment vous écrire combien votre soutien, votre confiance, vos conseils et vos bras ouverts ont rendu tout cela possible.

Cyril, tu sais ce que te doivent toutes ces pages. *Forsan et haec olim meminisse juvabit.*

SOMMAIRE

Introduction générale 11

Chapitre 1. Investiguer le circuit de financement du logement social à l'échelle méso 37

Chapitre 2. Observer les organismes HLM au sein du circuit de financement du logement social 69

Partie 1. Évolution de la structure du secteur HLM et de son circuit de financement 127

Chapitre 3. Structuration du circuit de financement et du secteur HLM 129

Chapitre 4. La superposition des injonctions modernisatrices et productivistes à la réorganisation du secteur HLM 177

Chapitre 5. De la fusion à la mise en groupe : articuler les avantages de la taille et du rapport au local 217

Partie 2. La spatialisation des objectifs de production HLM 263

Chapitre 6. La répartition des objectifs de production HLM entre les collectivités territoriales 267

Chapitre 7. La répartition des objectifs de production HLM à l'échelle communale 317

Partie 3. L'accompagnement par les collectivités territoriales de l'accès des organismes HLM à des opportunités foncières 363

Chapitre 8. Recul et mutations de l'interventionnisme municipal 367

Chapitre 9. L'encadrement réglementaire : inscrire la production du logement social dans le droit du sol 411

Chapitre 10. L'approche opérationnelle : négocier l'introduction du logement social dans les projets urbains 457

Partie 4. L'ancrage des opérations de logement social 499

Chapitre 11. La fixation par les organismes HLM de leurs objectifs de production 503

Chapitre 12. L'appréhension des opportunités foncières par les organismes HLM 541

Chapitre 13. La négociation des caractéristiques des opérations au regard de leur bilan d'exploitation prévisionnel 583

Conclusion générale 627

« *La charité a des bornes, mais le bon placement n'en a pas.* »

– Léon Say (1826 – 1896).
Homme politique et économiste français, il a participé aux réflexions qui ont abouti aux premières lois sur le logement social.

Cité par R.-H. Guerrand (1967).

INTRODUCTION GÉNÉRALE

Au début de l'été 2015, les ministères chargés du logement et du budget annoncent une réforme de la façon dont sont distribuées les subventions de l'État aux organismes d'habitations à loyer modéré (HLM) pour la réalisation de logements locatifs sociaux neufs. Ces subventions, souvent qualifiées d'« aides à la pierre », constituaient jusqu'alors une ligne spécifique et pérennisée dans le budget de l'État. Le gouvernement prévoit qu'elles seront dorénavant gérées par un fonds indépendant, dont le fonctionnement et les contributeurs restent longtemps imprécis. Les représentants des organismes HLM et leurs soutiens se mobilisent alors dans la presse. Dans un communiqué, A. Hidalgo, maire socialiste de Paris, décrit cette évolution comme inacceptable[1]. S. Peu, président communiste de l'intercommunalité Plaine Commune en Seine-Saint-Denis et de l'organisme HLM Plaine Commune Habitat, dénonce pour sa part un « tour de passe-passe »[2]. L'Union sociale pour l'habitat (USH), qui représente les intérêts des organismes HLM en France, fait quant à elle part de son « inquiétude »[3]. Ces acteurs craignent en effet que la création d'un fonds ne soit une façon déguisée pour l'État de se désengager définitivement du financement direct de la production de logements locatifs sociaux neufs. Le Fonds national des aides à la pierre est finalement mis en place à la mi-2016[4], après que des garanties ont été données aux acteurs du secteur HLM, mais sans que des réponses aient pour autant été apportées à l'ensemble de leurs inquiétudes.

Comment peut-on expliquer qu'une réforme en apparence technique et marginale ait suscité une telle protestation de la part des organismes HLM et de leurs soutiens ? Elle s'inscrit en fait dans la continuité de deux ensembles d'évolutions aux effets contradictoires.

D'une part, les organismes HLM ont été encouragés, notamment depuis l'annonce en 2004 du Plan de cohésion sociale, à fortement augmenter leur rythme de production. Cette orientation politique, confirmée par les gouvernements successifs, vise à faire du logement social l'un des principaux leviers des politiques du logement et de l'aménagement. L'objectif est de promouvoir la mixité sociale et l'habitat en zone dense et de répondre à une « crise du logement » touchant particulièrement les grandes agglomérations. Il s'agit aussi de stimuler le secteur de la construction, touché de façon brutale par la crise économique de 2007-2008. Ainsi, en l'espace d'une décennie, la production de logements locatifs sociaux en France a effectivement été multipliée par un peu

[1] Mairie de Paris, 2015, « Anne Hidalgo : 'L'État ne doit pas se désengager du logement social' », communiqué de presse.

[2] Kiraly, B., 2015, « Pourquoi le monde HLM peine à croire au maintien des aides à la pierre », *Le Moniteur*.

[3] Gerbeau, D., 2015, « Inquiétudes autour de la réforme du financement », *La Gazette des communes*.

[4] Décret n° 2016-901 du 1er juillet 2016 portant création du Fonds national des aides à la pierre.

plus de trois. Alors qu'environ 46 000 logements HLM ont été financés en 2000, plus de 144 000 l'ont été en 2010. Cette croissance paraît durable, puisque depuis 2006, plus de 100 000 logements ont systématiquement été financés chaque année[1]. Ainsi, la production HLM a renoué avec des rythmes de production proches de ceux qui ont été connus pendant les « Vingt Glorieuses » du secteur, du milieu des années 1950 au milieu des années 1970 (Driant, 2015a, p. 110).

D'autre part, au cours des années 2000 et 2010, les conditions de financement de la production HLM neuve se sont dégradées. Les organismes de logement social ont en effet été confrontés à une forte hausse des coûts de production. Par exemple, en province, le prix moyen des terrains sur lesquels sont produits des logements sociaux est en moyenne 69 % plus cher en 2011 qu'en 2005, tandis que les coûts de construction ont progressé de 51 % dans le même intervalle (CDC, 2012). À l'échelle nationale, la construction d'un logement HLM ordinaire coûtait en moyenne 140 800 € en 2014, alors qu'il ne coûtait que 76 800 € quatorze ans plus tôt[2]. Cette tendance haussière aurait cependant ralenti depuis 2014 (CDC, 2017). Parallèlement, le financement du logement social a connu des mutations progressives et relativement peu publicisées. Si l'État continue à proposer aux organismes HLM des avantages indirects, notamment fiscaux, la part des subventions qu'il apporte au plan de financement de chaque logement HLM neuf s'est fortement contractée au cours des dernières décennies. Cette contraction n'a par ailleurs été que partiellement compensée par les contributions des collectivités territoriales. Ainsi, la production HLM ordinaire repose dorénavant de façon de plus en plus nette sur les capacités d'endettement des organismes de logement social, certes à des conditions préférentielles, ainsi que sur leur capacité à mobiliser et à valoriser leurs fonds propres (Driant, 2011a).

Dans ce contexte, la possible remise en cause par l'État à l'été 2015 des subventions auxquelles il consentait jusqu'alors est interprétée comme l'aboutissement d'évolutions engagées sur le long terme et dont les effets cumulés finissent par paraître insoutenables. La création du Fonds national des aides à la pierre est en effet perçue par le secteur HLM comme la formulation explicite de l'injonction contradictoire suivante : « continuez à produire d'importants volumes de logements sociaux, mais passez-vous d'un soutien public direct ». Elle révèle les bouleversements discrets auxquels le système de production du logement social a été confronté depuis le milieu des années 1970. Dans ce contexte, l'objectif de cette thèse est d'explorer la situation à laquelle aboutissent ces bouleversements : il s'agit d'évaluer la mesure dans laquelle la reprise de la production de logements locatifs sociaux à partir des années 2000 a effectivement nécessité une réorganisation profonde du système de production HLM, de ses acteurs et de ses modalités de financement.

La production du logement social

En prenant pour objet la production de logements locatifs sociaux en France, cette thèse se concentre sur un segment spécifique, d'une part des politiques du logement mises en œuvre par les acteurs publics et, d'autre part, de la production urbaine. La définition des limites précises de ce

[1] Ministère chargé du logement, 2014, *Bilan 2013 des logements aidés*.
[2] USH, 2015, *Les HLM en chiffres*.

segment est complexe. Au sein des pays européens, un logement est généralement considéré comme « social » dès lors qu'il répond à des « conditions de fourniture et d'occupation […] soumises à des obligations spécifiques, afin de permettre aux personnes éprouvant des difficultés à se loger aux conditions prévalant sur le marché d'accéder et de se maintenir dans un logement décent et abordable » (Ghekière, 2007, p. 29)[1]. En France, ces obligations prennent la forme d'une impossibilité de louer certains logements à des ménages dont les revenus sont supérieurs à un plafond prédéfini ainsi que d'une réglementation du loyer de ces logements. Il est cependant à noter qu'il n'existe pas, dans les codes de la construction et de l'habitation (CCH) d'une part ou de l'urbanisme (C. Urb) d'autre part, une catégorie juridique qui regrouperait l'ensemble de ces logements. Plusieurs catégories se superposent en effet dans les différents articles de ces codes, en fonction des enjeux envisagés.

En conséquence, des auteurs considèrent qu'il est nécessaire d'avoir recours, dans le contexte français, à une définition plus précise. Ils s'appuient pour ce faire en règle générale sur l'organisation institutionnelle spécifique du secteur du logement en France. Celle-ci est en effet caractérisée par la façon dont, après-guerre, les modalités de distribution de l'aide publique ont contribué à différencier plusieurs filières de production et de gestion du logement, ayant chacune leur réglementation, leurs modes de financement et leurs réseaux d'influence (Effosse, 2003). M. Segaud *et al.*, dans leur *Dictionnaire de l'habitat et du logement* (2002, p. 268), choisissent donc de faire reposer leur définition du logement social français sur le fait de considérer que sont « sociaux » les logements de certains propriétaires et gestionnaires, dont les missions consistent à loger les ménages modestes. Il s'agit de « personnes morales spécialisées, principalement les organismes HLM et accessoirement les sociétés d'économie mixte ainsi que les collectivités territoriales propriétaires d'un patrimoine de logements qu'elles mettent en location ». Cette définition est fréquemment mobilisée dans les travaux scientifiques ainsi que par la statistique nationale. Dans la mesure où cette thèse étudie la façon dont un groupe particulier d'acteurs, les organismes HLM, produisent des logements sociaux, cette définition par les producteurs et gestionnaires apparaît particulièrement pertinente[2].

Centralité du processus de production

La focalisation de cette thèse sur la production HLM implique que plusieurs des enjeux importants qui caractérisent le secteur du logement social se trouvent en-dehors du champ

[1] Il est à noter que, dans la littérature anglophone, le logement social est souvent qualifié de logement « public » (*public housing*). C'est notamment dû au fait que, au Royaume-Uni, les logements sociaux ont principalement été détenus et gérés par des acteurs publics, les municipalités. En France, dans la mesure où les propriétaires et gestionnaires de logements sociaux peuvent avoir un statut public ou privé, la notion de « logement public » est rarement mobilisée.

[2] Cette définition conduit cependant à exclure de l'analyse, d'une part, le « parc social de fait ». Il est composé de logements appartenant à des personnes morales ou physiques dont la mission n'est pas de loger les ménages modestes. Néanmoins, leurs logements, du fait de leur localisation ou de la faible qualité de leur construction et de leur entretien, sont loués à des loyers peu élevés et le plus souvent par des ménages modestes. D'autre part, cette définition n'intègre pas des logements détenus par des personnes morales ou physiques dont la mission n'est pas de loger les ménages modestes, mais qui sont conventionnés. Cela signifie que, pendant un temps déterminé, l'accès à ces logements est soumis au non dépassement d'un plafond de revenus et que leurs loyers sont réglementés. Le plus souvent, le conventionnement résulte d'une intervention de l'agence nationale de l'habitat (ANAH) visant à l'amélioration du logement.

d'analyse. Au cours de la dernière décennie, plusieurs travaux ont traité des mutations des relations entre les organisations gestionnaires de logements sociaux, leurs salariés et leurs locataires, par exemple lors de l'attribution des logements, en matière de gestion locative ou encore d'accompagnement social (voir notamment : Sala Pala, 2013 ; Demoulin, 2014 ; Desage *et al.*, 2014 ; Bonnet, 2016). Ces enjeux ne sont abordés que de façon incidente dans la thèse. Parallèlement, la rénovation, voire la démolition-reconstruction de quartiers de grands ensembles a fait l'objet d'un nombre important de recherches, qui ont insisté sur les multiples ambiguïtés des objectifs de ces projets, en matière de morphologie urbaine, de mutations institutionnelles ou encore de peuplement (voir notamment : Donzelot, 2012 ; Epstein, 2013 ; Deboulet, Lelévrier, 2014). Si je m'intéresse à certaines des compétences développées par les salariés des organisations gestionnaires de logements sociaux dans le cadre de ces opérations de rénovation urbaine ainsi qu'aux logements HLM neufs qui ont pu être réalisés au sein de leurs périmètres, la thèse n'envisage cependant pas le processus de démolition-reconstruction lui-même. Celui-ci a en effet été mené selon un mode de faire particulier et à l'aide de financements *ad hoc*.

L'activité de production neuve me semble légitimement pouvoir être placée au cœur de l'analyse pour au moins deux raisons. En premier lieu, la production est probablement, à l'échelle nationale, l'activité des organisations gestionnaires de logements sociaux qui fait, avec le processus d'attribution des logements, l'objet des injonctions politiques les plus nombreuses et les plus fréquentes. Ces organisations doivent tantôt construire « plus », tantôt construire « mieux » ; leurs objectifs de production n'ont cessé, comme je l'ai rappelé, d'augmenter au cours des deux dernières décennies ; elles ont fait l'objet, dans la deuxième moitié des années 2000, de campagnes de communication visant à faire en sorte qu'elles ne soient pas des « dodus dormants », selon le terme employé à l'époque dans la presse, c'est-à-dire des structures amassant des loyers sans les réinvestir. Ces exemples témoignent des espoirs qui sont placés dans la production HLM par les responsables politiques, aussi bien pour résoudre la « crise du logement » que pour stimuler le secteur de la construction, sujet à des cycles économiques irréguliers. Les tenants et aboutissants du volet social de cette « passion française » pour la production immobilière, pour reprendre le titre du livre S. Landrièvre (2016), méritent d'être explorés.

En second lieu, cette thèse s'inscrit dans une perspective d'économie politique radicale, influencée par les travaux néo-marxistes et régulationnistes. Le processus de production, dans ce contexte, est considéré comme jouant un rôle doublement central (Lefebvre, 1974 ; Harvey, 1982 ; Ball *et al.*, 1988 ; Harvey, 1989b ; Aalbers, Christophers, 2014). D'un point de vue épistémologique, il est un des lieux privilégiés pour l'observation des rapports sociaux : dans la mesure où il exige la mobilisation et l'articulation de ressources issues de différents segments de la société (le capital des classes dominantes et la force de travail des classes dominées, par exemple), les rapports de force entre ces segments y apparaissent de façon claire, y compris lors de la production d'espaces urbains. D'un point de vue heuristique, le processus de production « solidifie » dans son produit les rapports sociaux existants au moment où il se déroule. Cela a pour effet, par exemple lors de la production d'espaces urbains ou de logements, de contraindre durablement, mais pas définitivement, les choix des ménages : une société qui a produit peu de logements à des prix accessibles laisse à ses ménages modestes peu de possibilités autres que de consacrer la majorité de leurs revenus au logement ou de vivre dans des bidonvilles. Par conséquent, les processus de production peuvent être considérés comme les phénomènes ayant parmi les pouvoirs explicatifs les plus forts des organisations sociales et urbaines.

Focalisation sur la production « ordinaire » des organismes HLM

Parmi l'ensemble de la production de logements locatifs sociaux, j'ai cependant fait le choix d'écarter un certain nombre de producteurs et de produits, de façon à assurer la cohérence et la faisabilité de l'enquête. Je me suis par conséquent concentré sur les modalités de production les plus ordinaires, qui représentent la majorité du volume de logements financés chaque année.

Ainsi, parmi les différents producteurs de logements sociaux, je m'intéresse exclusivement à l'activité des organismes HLM et de leurs filiales. Il s'agit, d'une part, des offices publics de l'habitat (OPH), qui sont des établissements publics à caractère industriel et commercial (EPIC), à but non-lucratif et dont la gouvernance est assurée par des collectivités territoriales. Les entreprises sociales pour l'habitat (ESH) ont pour leur part une plus grande indépendance vis-à-vis des pouvoirs publics. Elles ont le statut de sociétés anonymes (SA) et leur gouvernance, dans laquelle les collectivités territoriales sont représentées, est assurée par des acteurs variés : compagnies d'assurance, banques, entreprises de construction, comités interprofessionnels du logement (CIL), etc. En 2016, 266 OPH et 240 ESH peuvent être considérées comme actifs en France. Sur les 5,4 millions de logements sociaux dispersés sur le territoire national, ces organisations en gèrent respectivement 42,2 et 39,6 %[1]. De plus, parmi les 112 849 logements financés au cours de l'année 2016, 26,1 % l'ont été par des OPH et 52,5 % par des ESH[2]. Il s'agit donc bien des deux principaux types d'organisations produisant et gérant des logements sociaux en France. J'utilise l'expression « secteur HLM » dans la thèse pour faire référence aux OPH, aux ESH ainsi qu'à leurs filiales.

De plus, cette thèse ne s'intéresse qu'à une partie de la production des organismes HLM. Elle ne porte pas sur l'acquisition par ces acteurs de logements existants, pour les améliorer et en faire ensuite des logements sociaux. Ce mode de faire représente certes une part de l'activité qui peut être importante dans des villes dont la majorité du tissu urbain est constitué, comme à Paris, mais il n'aboutit pas à l'ajout de logements supplémentaires au parc immobilier national. Près de 88 % des logements financés en 2013 étaient ainsi des logements neufs. Parallèlement, parmi ces logements neufs, l'analyse exclut certains logements qui répondent à des besoins spécifiques et ont, en conséquence, des règles de fonctionnement et de financement particulières. Il s'agit notamment des foyers, des pensions de famille ou encore des résidences sociales. En 2013, cette catégorie ne représentait que 18 % des logements sociaux financés[3].

Cette thèse porte ainsi, de façon synthétique, sur la production par les organismes HLM de logements locatifs sociaux ordinaires neufs, en dehors d'opérations de démolition-reconstruction. De façon à simplifier la lecture, je parle ci-dessous, sauf mention contraire explicite, de « logement social » ou de « logement HLM » pour renvoyer à ce segment de la production.

La thèse se limite enfin à l'analyse d'une période relativement récente et courte, autour de la décennie 2004-2014. L'année 2004 est en effet celle au cours J.-L. Borloo a présenté le Plan de cohésion sociale évoqué ci-dessus, qui semble *a priori* avoir joué un rôle moteur dans la reprise de la production HLM. Les années 2014 et 2015 marquent, pour leur part, le début d'une étape

---

[1] USH, 2016, *Les HLM en chiffres*.

[2] Ministère chargé du logement, 2017, *Bilan 2016 des logements aidés*, p. 48. Les autres organisations ayant réalisé des logements HLM sont des sociétés d'économie mixte, des entreprises publiques locales et des sociétés coopératives HLM.

[3] Ministère chargé du logement, 2014, *Bilan 2013 des logements aidés*.

nouvelle en matière de réforme de l'organisation du système de production HLM, du fait d'importantes évolutions politiques et institutionnelles : le vote des lois ALUR, MAPTAM et NOTRe transforme l'organisation des collectivités territoriales françaises et la répartition entre elles des compétences en matière de logement et d'urbanisme ; les élections municipales de 2014, qui ont vu la victoire dans de nombreuses communes de partis de droite, aboutissent à la remise en cause de nombreux projets de construction de logements sociaux ; la création du Fonds national des aides à la pierre, annoncée courant 2015, signale une nouvelle mutation de la participation de l'État au financement du secteur HLM. En plus de hauts niveaux de production de logements sociaux, cette décennie est aussi caractérisée par les effets de la crise économique de 2007-2008, qui ont été particulièrement sensibles dans le secteur de la construction. Il est à noter que ces bornes temporelles sont mobilisées, tout au long de la thèse, de façon souple.

Les bouleversements de l'activité des organismes HLM français au cours des années 2000 et 2010

Si la littérature scientifique sur le logement en France est dense et aborde des enjeux nombreux (pour une synthèse, voir notamment : Segaud *et al.*, 2000 ; Jaillet *et al.*, 2008 ; Driant, 2009 ; Desjardins, 2013), les travaux interrogeant explicitement la reprise de la production HLM à partir des années 2000 sont rares. La littérature met cependant en évidence le fait que plusieurs évolutions ont touché le secteur HLM français au cours des deux dernières décennies sur les plans institutionnel, organisationnel, idéologique et des représentations[1]. Ces évolutions peuvent contribuer à expliquer la reprise de la production HLM à partir des années 2000. Je présente ci-dessous en quoi elles consistent. Ce faisant, j'évoque plusieurs phénomènes que je me contente de décrire à grands traits à cette étape, mais sur lesquels je suis amené à revenir au cours de la démonstration.

[1] Dans une revue des évolutions juridiques touchant le secteur HLM au début des années 2000, J.-P. Brouant (2004) observe pour sa part trois évolutions principales : la territorialisation, la contractualisation et l'européanisation. Les deux premières sont envisagées ci-dessous comme des composantes de la décentralisation des politiques du logement. Je choisis par contre de ne pas retenir l'européanisation comme élément central dans le cadre de cette thèse, car ses effets sont relativement limités sur les évolutions de la production HLM française. Il s'agit cependant d'un enjeu important. Le droit européen a en effet été conçu pour empêcher que des aides d'État ne soient distribuées à certains secteurs économiques, au sein desquels les acteurs doivent être soumis à la concurrence. Dans ce contexte, le logement social est reconnu comme un service d'intérêt économique général (SIEG), dans la mesure où il vise à assurer le droit au logement. Cela justifie certaines aides et avantages dont jouissent les organisations qui gèrent des logements sociaux en Europe. En contrepartie, des limites, dites « obligations de service », sont posées à leur activité. Des décisions prises par la Commission européenne au cours des années 2000 en application de ces principes ont contraint plusieurs pays européens à des réformes importantes de leur système de logement social, notamment en Suède et au Pays-Bas (Priemus, Gruis, 2011). En France, ces décisions ont eu des impacts plus limités, dont certains sont envisagés dans cette thèse. La définition du logement social ainsi que les dérogations aux règles de la concurrence qui en découlent restent régulièrement discutées à l'échelle européenne.

Les limites de l'hypothèse de la résidualisation du secteur HLM

Un premier ensemble de travaux, réalisés par des politistes, des économistes et des urbanistes, consiste en des comparaisons internationales des grands principes d'organisation et de fonctionnement des différents systèmes de logement social. Ils visent, notamment par l'élaboration de typologies, à comprendre quelles sont les idéologies dominantes en matière de logement social, comment elles évoluent et ce qu'elles disent, plus généralement, des mutations de l'État-providence (voir notamment : Donnison, 1967 ; Emms, 1990 ; Kemeny, 1995 ; Whitehead, 2007). Parmi ces travaux, la typologie la plus fréquemment citée est celle proposée par M. Harloe dans son ouvrage *The People's Home ?* (1995). Celui-ci est le résultat d'une enquête sur le fonctionnement des systèmes de logement social aux Pays-Bas, au Danemark, au Royaume-Uni, en France, en Allemagne et aux États-Unis depuis le début du XXème siècle[1]. L'auteur y identifie deux modèles, principalement différenciés par les caractéristiques socioéconomiques des ménages éligibles à un logement social ainsi que par l'importance de la part des ménages effectivement logés dans des logements sociaux. Ainsi, dans certains pays et à certains moments, le modèle « de masse » est dominant : les logements sociaux sont accessibles à la majorité des ménages et ils sont produits de façon à représenter une part importante des résidences principales. Au contraire, ailleurs, le modèle « résiduel » s'impose : les logements sociaux sont produits en petit nombre et ils sont réservés aux ménages les plus pauvres et aux personnes exclues des marchés immobiliers (Harloe, 1995, p. 523). Dans cette typologie, la construction de logements locatifs sociaux ainsi que le statut et les stratégies des organisations qui en sont chargées n'apparaissent pas directement comme des critères discriminants. Elles ont cependant un impact indirect : puisque le modèle résiduel implique une part de logements sociaux relativement faible parmi les résidences principales, cela suppose une production neuve quasiment nulle ou bien spécialisée dans des produits réservés aux plus démunis. Inversement, le modèle de masse implique une production en grande quantité, destinée à tous les types de ménages.

Les observations de M. Harloe ne se limitent pas à l'identification de ces deux modèles. L'auteur montre en effet que le modèle résiduel est la forme « normale »[2] des systèmes de logement social en contexte capitaliste (1995, p. 7). Deux conditions exceptionnelles, selon M. Harloe (1995, p. 6), doivent en effet être rassemblées pour qu'une application du modèle de masse soit envisagée : que le marché ne parvienne pas, même avec un soutien de l'État, à fournir suffisamment de logements et que « cette situation revête une importance pour l'ordre socio-

---

[1] Cette enquête a été réalisée dans une perspective néo-marxiste : l'auteur considère en effet que la structure de l'offre en logements (de façon schématique, la répartition du parc entre accession à la propriété, location non sociale et location sociale) est le résultat d'interactions sociales et institutionnelles qui constituent des facteurs contraignants dans les choix résidentiels des ménages (Ball *et al.*, 1988). Du fait de son pouvoir explicatif fort, la typologie de M. Harloe est fréquemment reprise dans des travaux qui euphémisent son inscription parmi les perspectives néo-marxistes. Ainsi, L. Ghekière (2007) reprend certaines des catégories proposées par M. Harloe, mais dans une démarche de défense d'un modèle de logement social compatible avec les règles de la concurrence définies par l'Union Européenne : l'enjeu n'est plus d'étudier la mesure dans laquelle les choix résidentiels des ménages sont contraints, mais plutôt de défendre d'un point de vue institutionnel une « conception » du logement social qui puisse « articuler intérêt général et intérêt communautaire » (Ghekière, 2007, p. 25). De la même façon, il est fréquent que les acteurs publics et politiques reprennent les catégories de M. Harloe en leur donnant une dimension programmatique, celles-ci jouant le rôle de repoussoirs ou d'horizons d'attente (voir par exemple : Yché, 2011 ; AORIF, 2014).

[2] « *the normal form of social rented housing provision* ».

économique dominant »[1]. Dans la mesure où ces conditions n'ont été remplies, dans la plupart des pays européens, qu'immédiatement après la fin des Première et Seconde Guerres mondiales, tous les systèmes du logement social auraient depuis les Trente Glorieuses tendance à converger vers le modèle résiduel. C'est notamment ce qui se passerait en France. M. Harloe (1995, p. 416) considère en effet que le secteur du logement social y a connu, à partir du milieu des années 1970, un déclin. Les élites politiques françaises auraient en effet considéré à partir de cette décennie que la pénurie de logements qui caractérisait le pays est éliminée et que le caractère social des logements HLM, souvent occupés par des ménages de classe moyenne, doit être affirmé. Ces constats motivent un ensemble de décisions politiques, prises par plusieurs gouvernements successifs, qui consistent notamment à réduire les aides accordées par l'État aux organismes HLM pour construire, et ce au profit d'autres secteurs économiques (Harloe, 1995, p. 447-449). Ce glissement vers le modèle résiduel aurait eu plusieurs effets sur le parc HLM français et son occupation, au premier rang desquels une chute de la production neuve et une paupérisation des locataires (Harloe, 1995, p. 452-455).

Plusieurs auteurs ont noté que des évolutions récentes peuvent s'inscrire dans la continuité de ce processus de résidualisation. Ainsi, en matière d'occupation, le parc HLM français a eu tendance à poursuivre sa spécialisation sociale. J.-C. Driant (2011b, p. 135) rappelle que la proportion de ménages jeunes y est « en chute constante, alors que celle des plus âgés tend à augmenter » et que la part de familles monoparentales a continué à s'accroître. En termes de revenus ou de situation par rapport à l'emploi, la structure d'occupation du parc HLM est « de plus en plus marquée par la pauvreté et la précarité ». Parallèlement, du point de vue des objectifs politiques, la plupart des auteurs s'accordent pour voir un « tournant » au moment de l'élection présidentielle de 2007. N. Sarkozy, le candidat d'un parti de droite, propose en effet pendant la campagne des réformes ayant clairement pour but de spécialiser le parc social « dans l'accueil des populations les plus défavorisées » (Lévy-Vroelant, Tutin, 2010, p. 143 ; voir aussi : Houard, 2011, p. 368-369). Il souhaite promouvoir l'accession à la propriété, notamment en contraignant les organismes HLM à vendre une partie de leur patrimoine[2]. S'il n'a pas été possible de mettre en œuvre un plan de vente de logements sociaux ambitieux (Gimat, Gloor, 2016), le vote des lois instituant le droit au logement opposable (DALO) en 2007 et MOLLE en 2009 peuvent indiquer un « changement de cap vers la résidualisation », puisqu'elles visent à faciliter par divers moyens l'accès au parc HLM des plus démunis, mal logés ou sans domicile[3] (Houard, 2011).

Ces tentatives de résidualisation du parc HLM français apparaissent cependant contradictoires avec la reprise de la production de logements sociaux à partir des années 2000.

---

[1] « *only when adequate provision in commodified form is not possible (even with state support) and when this situation has some broader significance for the dominant social and economic order* ».

[2] N. Sarkozy disait s'inspirer du *Right to Buy*, mis en œuvre dans les années 1980 au Royaume-Uni par le gouvernement de M. Thatcher. Ce programme a donné à la quasi-totalité des ménages locataires de logements sociaux le droit d'acheter, à n'importe quel moment et à un prix inférieur à celui du marché immobilier local, le logement dans lequel ils résident. Quantitativement, il a connu un grand succès : vingt-cinq ans après sa mise en place, plus de deux millions de ménages ont accédé à la propriété par son biais (Jones, Murie, 2006 ; voir aussi : Malpass, 2011).

[3] La loi DALO vise à faciliter l'accès au logement social des ménages les plus démunis, notamment « en sanctionnant l'absence d'attribution d'un logement social aux personnes prioritaires ». La loi MOLLE confirme cette orientation, en priorisant certains ménages lors de l'attribution de logements, en abaissant de 10 % les plafonds de ressources dans le parc social ou encore en systématisant les surloyers dont doivent s'acquitter les ménages qui dépassent ces plafonds dans les zones considérées comme « tendues » (Houard, 2011, p. 372-373).

N. Houard (2011, p. 371‑372) remarque cette contradiction, en soulignant le fait que, même après 2007, les pouvoirs publics ont continué à insister sur l'importance de la production HLM neuve. En conséquence, contrairement à ce qui aurait dû se passer si une résidualisation avait effectivement eu lieu, le nombre de logements locatifs sociaux français n'a jamais diminué d'une année sur l'autre : entre 1984 et 2014, le nombre de personnes logées dans des logements HLM est passé de 3 à 4,4 millions, tandis que le taux de locataires HLM par rapport à l'ensemble des résidences principales est pour sa part resté stable depuis le milieu des années 1980, autour de 15 %[1]. C. Lévy-Vroelant et C. Tutin (2010, p. 124) vont ainsi jusqu'à écrire que, en France, malgré les tentatives citées ci-dessus, « à aucun moment ne s'est engagé le processus de 'résidualisation' du logement social observé dans d'autres pays européens ».

La typologie proposée par M. Harloe (1995) semble en conséquence peiner à rendre compte des évolutions contemporaines du secteur HLM français. C'est aussi le cas dans d'autres pays européens, où des politiques de résidualisation ont effectivement été mises en œuvre dans les années 1980, et particulièrement au Royaume-Uni, mais où le secteur social a depuis cessé de se contracter et commencé à assurer des missions nouvelles (Pawson, Sosenko, 2012, p. 788). Ce constat a motivé l'élaboration de typologies alternatives, prenant en compte des critères différents (Ghekière, 2007 ; Czischke, 2009 ; Malpass, Victory, 2010 ; Pawson, Sosenko, 2012 ; Blessing, 2015)[2], au premier rang desquels le statut des organisations chargées de produire et gérer les logements sociaux. Il a aussi abouti à des critiques des approches comparatistes et typologiques du logement social (voir notamment : Kemeny, Lowe, 1998)[3], qui seraient notamment caractérisées par un niveau d'abstraction trop élevé, permettant mal de rendre compte d'évolutions concrètes. Il me semble pour ces raisons que d'autres critères et modalités d'enquête méritent d'être retenus pour rendre compte de la reprise de la production de logements HLM en France à partir du début des années 2000.

---

[1] USH, 2015, *HLM en chiffres 2015*.

[2] Ces travaux abordent surtout les transformations du système anglais du logement social, qui ont connu des évolutions très marquées depuis les années 1980. Concernant le système HLM français, L. Ghekière (2007, p. 137) considère qu'il s'inscrit dans une « conception du logement social » en quelque sorte intermédiaire entre le modèle de masse et le modèle résiduel, qu'il qualifie de « généraliste » : le secteur est ouvert aux ménages défavorisés mais aussi, plus généralement, aux ménages à faibles ressources ; son existence ne se traduit pas par une faiblesse de l'accession à la propriété dans le parc immobilier national ; les loyers y sont plafonnés, ce qui le différencie nettement de la location non sociale. Cette catégorie d'analyse est cependant peu utile pour envisager la reprise de la production HLM neuve à partir du début des années 2000. Il est notamment difficile de savoir si l'adhésion à la conception généraliste se traduit par des rythmes de production de logements sociaux particuliers.

[3] Ces critiques portent notamment sur le caractère ethnocentré des travaux comparatistes anglophones, qui auraient tendance, sans suffisamment prendre en compte les spécificités de différents contextes nationaux, à considérer que les évolutions observées aux États-Unis et au Royaume-Uni doivent nécessairement finir par se produire ailleurs. Il est aussi possible de considérer que le modèle proposé par M. Harloe (1995) a pour effet de renforcer des oppositions entre des tendances qui, dans les faits, ne sont pas nécessairement contradictoires. Par exemple, en France, plusieurs auteurs ont insisté sur le fait que les organismes HLM sont confrontés à des « injonctions paradoxales » (Bonetti, 2008). En particulier, ils ont pour mission de garantir le droit au logement des plus démunis, dans une logique résiduelle, tout en s'assurant que leur parc reste mixte socialement, dans une logique d'accueil d'une part importante des ménages, proche du modèle de masse. Or, les observations réalisées par plusieurs auteurs montrent que la coexistence en apparence contradictoire entre objectifs de mixité sociale et d'accueil des plus démunis permet en fait aux acteurs de « jongler » entre différents registres pour justifier leurs stratégies politiques et/ou gestionnaires (Driant, Lelévrier, 2006 ; Lelévrier, 2008 ; Houard, 2009).

Un secteur HLM moins stigmatisé

Un second ensemble de travaux, surtout réalisé par des urbanistes, des politistes et des juristes, s'intéresse aux évolutions des politiques locales du logement en France. Ces travaux cherchent à observer, le plus souvent à l'aide d'études de cas focalisées sur une ou plusieurs collectivités territoriales, comment sont prises, puis appliquées les décisions publiques en matière de logement, et notamment de logement social. Ils mettent d'abord en évidence une évolution des représentations du secteur HLM en France. Les logements locatifs sociaux, leurs gestionnaires et, dans une certaine mesure, leurs occupants, seraient moins stigmatisés aujourd'hui que par le passé. Plusieurs glissements auraient en effet permis au secteur de se repositionner comme pouvant participer à la mixité sociale et fonctionnelle, voire même à l'attractivité des villes. En conséquence, il serait possible de formuler l'hypothèse selon laquelle l'amélioration des représentations du logement social en aurait fait un produit consensuel, ce qui expliquerait qu'il ait été possible d'en produire en plus grande quantité au cours des dernières décennies.

À partir des années 1970, il est en effet possible de considérer que l'image du secteur HLM entre durablement en crise. Cette situation résulte principalement de l'association quasi-systématique entre le secteur et « son produit inaugural », le grand ensemble (Driant, 2012, p. 13). Cette forme urbaine est en effet critiquée, du fait de ce qui est perçu comme son manque de qualité architecturale, sa difficulté d'entretien et parce qu'elle favoriserait, au fur et à mesure de l'ethnicisation et de la paupérisation de son occupation, la constitution de « ghettos » (Tellier, 2007). Comme le résume D. Béhar (1995, p. 11), « les grands ensembles de banlieue rendent visibles bien plus qu'ailleurs les situations d'exclusion et de précarité sociale », qui sont pourtant répandues. À ces éléments s'ajoutent dès les années 1970 des explosions de violence sporadiques, mais dont la forte médiatisation contribue à construire une représentation des grands ensembles comme des lieux dangereux (Berthaut, 2013).

En réaction à cette image dégradée, J.-C. Driant (2012, p. 13) montre en premier lieu que le secteur HLM a cherché à « restaurer l'image du logement social » par des campagnes de communication. Il évoque par exemple les démarches mises en œuvre pour dissimuler « l'étiquette infamante de 'HLM' » : en 2000, l'Union nationale des fédérations d'organismes HLM (UNFO-HLM) devient l'Union sociale pour l'habitat (USH), tandis que la transformation des statuts des SA d'HLM et des offices HLM au cours des années 2000 est l'occasion de les renommer entreprises sociales pour l'habitat (ESH) et offices publics de l'habitat (OPH) (Driant, 2012, p. 17-18). À ces initiatives s'ajoutent, en second lieu, un ensemble d'actions plus concrètes, allant de la promotion d'innovations architecturales pour que les logements sociaux soient des logements « comme les autres » (Desage, 2012, p. 218) jusqu'à la mise en œuvre d'opérations de rénovation urbaine, permettant la démolition-reconstruction des quartiers de grands ensembles les plus stigmatisés (Driant, 2012).

Parmi ces initiatives, la promotion de la notion de mixité sociale est celle qui a probablement joué le rôle le plus important dans l'évolution des représentations du logement social. Elle a particulièrement émergé dans les discours publics en France au début des années 1990, à l'occasion des débats liés au vote de la loi d'orientation sur la ville (LOV), dont l'objectif était de lutter contre la constitution de « ghettos », en particulier dans les quartiers de grands ensembles (Jaillet, 2011). Dans ce contexte, la mixité sociale est principalement interprétée comme étant à créer, en diversifiant les statuts d'occupation des logements : il s'agit de construire dans les grands ensembles

des logements locatifs intermédiaires ou non sociaux, ainsi que des logements en accession à la propriété. Cependant, la notion a aussi été utilisée pour justifier des politiques de construction de logements sociaux dans des quartiers aisés, ce qui permettrait de disséminer dans l'espace les ménages pauvres (Bacqué, 2010). Malgré des travaux pointant très tôt les risques et les limites de la notion (voir notamment : Simon, 1995 ; Bacqué, Fol, 2005 ; Genestier, 2010), la mixité sociale s'impose dans le débat public comme un « gage de vie harmonieuse », voire de « justice sociale » (Tissot, 2005, p. 55). Elle présente l'avantage d'être « idéologiquement 'chargée' » par son opposition à la ségrégation, « sans toutefois être politiquement clivante »[1] (Genestier, 2010, p. 23).

Le succès de cette notion a conduit à en faire un critère à l'aune duquel sont évaluées les politiques du logement. La loi LOV prévoit en effet que, dans certaines communes[2], les logements sociaux doivent représenter au moins 20 % des résidences principales. Si elles n'y parviennent pas, ces communes doivent s'acquitter d'une contribution financière annuelle ou rédiger un document spécifique, le programme local de l'habitat (PLH), prévoyant les modalités du rattrapage de leur déficit. Cette disposition est renforcée, en 2000, par la loi SRU. Celle-ci modifie, dans son article 55, le champ d'application de l'obligation d'atteindre les 20 % de logements sociaux[3]. Surtout, les pénalités sont rendues plus contraignantes : la contribution financière est calculée par rapport au nombre de logements sociaux manquants chaque année, et les élus ont moins la possibilité d'y échapper. Par ailleurs, la loi prévoit que, dans certaines conditions, le préfet peut se substituer au maire et délivrer lui-même des permis de construire au profit de la construction de logements sociaux[4]. Ces lois ont notamment pour effet de faire du logement social un sujet de débat dans la majorité des communes urbaines, tout en l'associant durablement, par le biais de l'indicateur statistique simple qu'est l'objectif des 20 %, à la notion valorisée socialement de mixité sociale (Jaillet, 2011).

Cette évolution des représentations du rôle que peut jouer le logement social va, dans certains cas, jusqu'à en faire un levier dans la mise en œuvre de stratégies visant à améliorer l'attractivité des villes[5]. Il arrive en effet fréquemment que celles-ci cherchent à mettre en œuvre des opérations de renouvellement urbain de façon à transformer, en matière de peuplement mais aussi d'image, certains de leurs quartiers dégradés ou périphériques. La littérature scientifique met

---

[1] Cela ne signifie pas pour autant que la mixité sociale est une notion neutre politiquement. En particulier, elle suppose que les dysfonctionnements sociaux sont dus à la répartition des individus dans l'espace et non aux logiques économiques qui les causent. En ce sens, elle participe à un phénomène de « retraduction, en des catégories territoriales, de la question sociale », qui aboutit à « un certain déni des ressorts structurels de la pauvreté » (Tissot, Poupeau, 2005, p. 7 ; voir aussi : Simon, Lévy, 2005).

[2] Il s'agit des communes d'au moins 3 500 habitants ou plus, incluses dans des agglomérations d'au moins 20 000 habitants.

[3] L'obligation s'applique dorénavant aux communes d'au moins 3 500 habitants en province ou 1 500 habitants en Île-de-France, qui appartiennent à des agglomérations d'au moins 50 000 habitants et comprenant une commune d'au moins 15 000 habitants.

[4] L'ensemble de ces dispositions a encore été renforcé par le vote de deux lois, la loi de mobilisation du foncier public en 2013 et la loi ALUR en 2014, qui portent, à quelques exceptions près, le taux de logements sociaux devant être atteint à 25 % et prévoient un alourdissement des sanctions prévues par la loi SRU : majoration des contributions financières, transfert de certaines compétences des communes en matière d'urbanisme aux intercommunalités, etc. De plus, l'État a adopté une position plus coercitive vis-à-vis des élus locaux à partir de 2015, notamment en publiant la liste des communes « mauvaises élèves » et en autorisant plus fréquemment les préfets à se substituer aux maires pour la délivrance des autorisations d'urbanisme.

[5] Il est à noter que, dans certaines villes de la petite couronne parisienne, le logement social a été un moyen de promouvoir des formes de mixité et de revalorisation urbaines dès les années 1980 (Bacqué, Fol, 1997 ; Raad, 2014).

en évidence le fait qu'à partir des années 2000, les élus locaux ont compris que l'intervention des organismes HLM au début de ces projets peut permettre de les amorcer. Dans le cadre d'opérations de démolition-reconstruction de grands ensembles, E. Saint-Macary (2011) a par exemple montré que les interventions des organismes HLM sur leur patrimoine et pour réaliser des opérations d'accession sociale à la propriété permet à des promoteurs immobiliers de s'impliquer dans des quartiers dit « sensibles », qu'ils évitaient jusqu'alors. En amorçant la revalorisation urbaine, le secteur HLM joue ainsi un rôle d'absorption du risque pour les opérateurs à but lucratif. De la même façon, C. Morel-Journel et V. Sala Pala (2011, p. 13) montrent qu'à Saint-Etienne à la même période, « les acteurs locaux découvrent que le logement social peut être 'discret', attirer des classes moyennes et améliorer le centre-ville en y remplaçant le parc social de fait de statut privé ». Le logement social devient ainsi être un « outil pour améliorer l'attractivité résidentielle » (voir aussi : Miot, 2012).

Les représentations du secteur HLM évoluent donc à partir des années 2000 dans le sens d'une revalorisation de sa contribution au bon fonctionnement des villes. Cette évolution concerne la population en général[1] mais aussi, plus particulièrement, les élus locaux, qui jouent un rôle important dans la définition de politiques locales favorables ou défavorables à la construction de logements sociaux. Les exemples développés ci-dessus mettent cependant en évidence le fait que ces évolutions des représentations sont intriquées dans un contexte socio-économique spécifique et, au moins en partie, produites par les interventions de certains acteurs. Ainsi, les stratégies d'attractivité des villes, dans lesquelles le logement social a trouvé une place, sont le résultat d'une accentuation de la compétition interurbaine et de démarches entrepreneuriales liées à l'expansion du néolibéralisme (Harvey, 1989a). Parallèlement, S. Tissot (2007) rappelle que la mixité sociale est une catégorie de discours qui a été construite et promue par l'interaction entre des productions scientifiques et des débats politiques au cours des années 1980 et 1990. L'évolution des représentations participe donc à faciliter la production du logement social, mais elle ne peut constituer un facteur explicatif autonome.

Les effets de la décentralisation

Les travaux sur les politiques du logement en France ont aussi été nombreux à insister sur les spécificités du processus de décentralisation dans le domaine du logement, qui a été relativement tardif et qui reste, aujourd'hui encore, partiel. Néanmoins, des compétences ont été effectivement déléguées ou décentralisées au profit de collectivités territoriales, en particulier à partir du moment de l'acte II de la décentralisation, en 2004[2]. Ces collectivités jouent aujourd'hui un rôle central en

[1] Elle reste cependant à nuancer. Par exemple, une enquête commandée par l'USH auprès de l'institut de sondage TNS Sofres montre ainsi que si 91 % des français considèrent qu'il est prioritaire de construire davantage de logements sociaux, ils sont 86 % à envisager n'y habiter qu'en cas de difficultés (USH, 2012, « 2ème édition du Baromètre d'image du logement social en France. Les HLM : entre filet de sécurité et marqueur de déclassement », communiqué de presse).

[2] L'acte I de la décentralisation (les lois Deferre de 1982-1983) remet peu en cause la centralisation de la politique du logement. M. Cordier (2011, p. 49) note que deux facteurs expliquent principalement la réticence du législateur à décentraliser les compétences en la matière : le système de financement du logement, déjà complexe, deviendrait difficilement gouvernable si les collectivités locales y étaient impliquées ; la production de logements joue un rôle important de soutien au secteur économique du bâtiment, qui ne doit pas être bouleversé dans un contexte de crise de

la matière, et notamment en ce qui concerne l'accompagnement et l'encadrement de la production de logements sociaux. Pourrait découler de ce constat l'hypothèse selon laquelle la décentralisation a contribué à rendre possible l'accroissement de la production HLM.

La décentralisation pourrait en effet avoir simplifié le fonctionnement du système de production du logement social, en faisant par exemple d'une collectivité territoriale l'interlocuteur unique des organismes HLM. Les recherches réalisées dans les années 2000 et 2010 montrent au contraire qu'en la matière, « la géographie des responsabilités partagées et des compétences instituées est complexe de longue date » et l'est restée (Driant, 2009, p. 148). Ainsi, l'État a conservé, malgré la décentralisation, de nombreuses prérogatives en matière de logement social : il détermine quels ménages peuvent y avoir accès, comment peut évoluer le niveau de leurs loyers ou encore en quels points de l'espace il est prioritaire de construire des logements sociaux. Il réglemente aussi les statuts des organismes HLM, contrôle leur activité et encadre les financements dont ils disposent pour construire des opérations immobilières neuves. En outre, l'État continue de jouer un rôle stratégique, en fixant des objectifs nationaux, puis locaux, de production de logements sociaux. Ainsi, la décentralisation ne peut aboutir, au mieux, qu'à une production sous la « responsabilité conjointe de l'État et du pouvoir local » des politiques du logement (Quilichini, 2001, p. 189).

Cette situation est notamment illustrée par le dispositif de délégation des aides à la pierre, créé en 2004. L'État peut, depuis cette date, confier à certaines intercommunalités et à certains départements la gestion des aides à la pierre, qui était assurée jusque-là exclusivement par ses services déconcentrés (Cordier, 2011, p. 76). La délégation n'est cependant pas une décentralisation de la compétence : elle est en effet soumise à la signature d'une convention, qui fixe aux collectivités des objectifs chiffrés et qui est limitée à trois ou six ans ; le montant global des subventions à distribuer est toujours décidé par l'État ; enfin, la délégation n'est pas automatique : les collectivités doivent en faire la demande, qui peut leur être refusée, et elles peuvent se voir retirer leur délégation si elles n'atteignent pas leurs objectifs. P. Quilichini (2006, p. 38) considère ainsi que ce dispositif permet à des collectivités de jouir de nouvelles prérogatives, tout en faisant en sorte que l'État puisse continuer à exercer un contrôle, censé garantir une solidarité nationale dans l'effort financier en matière de logement.

Parallèlement, les compétences effectivement décentralisées en matière de production du logement social ont été éparpillées entre les départements, les intercommunalités et les communes[1] (Brouant, 2006b). À titre d'exemple, la loi d'orientation foncière de 1967 a confié aux communes la rédaction des plans d'occupation des sols (POS) et la délivrance des autorisations d'urbanisme qui en découlent. Cependant, à partir des années 1990, l'État a encouragé les intercommunalités à

---

l'emploi. Ainsi, la seule avancée explicite en matière de développement HLM neuf est contenue dans la loi du 7 janvier 1983, qui crée le programme local de l'habitat (cf. partie 2).

[1] Les communes n'étaient, au moment du vote des premières lois de décentralisation, pas totalement dénuées de compétences en matière de logement social. Elles avaient la possibilité de s'impliquer dans la gouvernance des organismes HLM publics et dans le processus d'attribution des logements sociaux (Flamand, 1989). Certaines d'entre elles sont même parvenues, en négociant avec l'État, à mettre en œuvre des politiques du logement spécifiques : c'est par exemple le cas des communes de la « banlieue rouge », qui se distinguent dès l'entre-deux-guerres par un soutien affirmé à la construction de logements sociaux et par la mise en place de politiques de redistribution sociale (Bacqué, Fol, 1997 ; Bellanger, 2013b ; Raad, 2014). La loi d'orientation foncière de 1967 avait aussi confié aux communes l'élaboration des POS et la délivrance des autorisations d'urbanisme, nécessaires pour construire des logements sociaux neufs.

réaliser les programmes locaux de l'habitat (PLH), créés en 1983, au sein desquels sont notamment fixés des objectifs de production de logement social à l'échelle locale. En conséquence, pendant plusieurs décennies, la programmation des opérations HLM et la délivrance des permis qui rendent possible leur réalisation ne relevaient pas des mêmes collectivités territoriales. Ce type de situation a rendu nécessaire la mise en place entre ces collectivités de dispositifs de concertation et de coordination, qui ont souvent pris la forme de contrats (Brouant, 2004). La décentralisation a ainsi plutôt complexifié les systèmes d'acteurs locaux qu'elle ne les a simplifiés[1]. M. Cordier (2011, p. 79) considère certes qu'on observe depuis la seconde moitié des années 2000 une « communautarisation » progressive des politiques du logement, mais il s'agit cependant d'évolutions très récentes et encore incomplètes : les intercommunalités ne jouissent par défaut que depuis mi-2017 à la fois des compétences en matière de programmation de la production HLM et de rédaction des documents d'urbanisme.

Si la décentralisation n'a pas nécessairement permis de simplifier le système de production HLM, il est par contre possible qu'elle ait contribué à une « territorialisation » des politiques du logement, c'est-à-dire à leur adaptation aux spécificités des contextes locaux. J.-P. Lévy et Y. Fijalkow (2010, p. 117) observent ainsi dès les années 1980 une accentuation de la capacité des collectivités territoriales à définir leurs propres priorités en matière de logement *via* l'élaboration des plans d'occupation des sols (POS). Ils notent aussi qu'elles parviennent à mettre en œuvre des opérations de développement et de renouvellement urbains plus sensibles aux particularités de leur agglomération, à l'aide de la procédure de zone d'aménagement concerté (ZAC). Le remplacement d'une politique du logement social uniforme à l'échelle nationale par un ensemble de politiques adaptées aux contextes locaux pourrait faciliter la production HLM neuve, en aboutissant à des projets de développement mieux adaptés et à l'acceptabilité sociale améliorée. Cependant, la synthèse proposée par X. Desjardins (2013) sur le sujet invite à nuancer cette hypothèse : elle rappelle d'une part que la « territorialisation » des politiques du logement reste, aujourd'hui encore, largement réalisée sous contrôle de l'État et d'autre part, qu'elle a surtout tendance à aboutir à une spécialisation spatiale de la production HLM dans les agglomérations où les besoins sont interprétées comme étant les plus importants. La territorialisation pourrait ainsi être un processus de répartition de l'effort national en matière de production du logement social plutôt que de diversification. Elle reste donc à évaluer.

Les prémices d'une mise en concurrence des organismes HLM

Enfin, un troisième ensemble de travaux, relevant surtout de la science politique, de l'économie, de l'urbanisme et de la sociologie, s'intéresse aux organismes HLM eux-mêmes et à leur insertion dans des systèmes d'acteurs à différentes échelles, et notamment à celle des villes. Ces travaux s'appuient généralement sur l'observation du fonctionnement des organisations, en montrant comment ces dernières transforment, en les mettant en œuvre, les décisions politiques.

[1] Cela a motivé un ensemble de travaux portant sur l'organisation de ces systèmes, qui sont évoqués à plusieurs reprises dans la thèse. Ceux-ci restent cependant principalement organisés autour des problématiques de la science politique : ils discutent principalement l'enjeu de la gouvernabilité et les modalités de la prise de décision. Ces travaux envisagent en conséquence surtout les organismes HLM de façon incidente, comme appliquant des décisions qui leur sont extérieures ou recevant des injonctions.

Au sein de cet ensemble, l'activité des organismes HLM peut cependant ne pas être abordée dans sa spécificité, certains travaux se concentrant sur les systèmes d'acteurs dans leur ensemble plutôt qu'à la place de chaque acteur en leur sein.

Plusieurs auteurs ont ainsi souligné de façon générale les évolutions importantes qu'ont connu les opérateurs chargés de la production urbaine depuis la deuxième moitié du XXème siècle. Alors que ces opérateurs ont longtemps appartenu à la sphère publique ou semi-publique (aménageurs publics, organismes HLM, sociétés d'économie mixte, etc.), ils auraient tendance aujourd'hui à être de plus en plus remplacés par des acteurs privés (Pollard, Halpern, 2013). D. Lorrain (1992, p. 71) a par exemple décrit l'émergence, à partir des années 1980, d'« ensembliers urbains » à but lucratif, capables de réaliser aussi bien la construction de quartiers entiers que « les études préalables, les études de faisabilité, le suivi, le montage financier et parfois l'exploitation » d'opérations d'urbanisme. L'auteur montre de plus que, dans le cadre de la décentralisation, les élus locaux ont eu tendance à déléguer à ces ensembliers « le pouvoir qui leur est transmis par l'État au moment où ils le reçoivent » : dans la mesure où ceux-ci leur proposent des projets « clés-en-main » ainsi que des modalités de financement et de gestion simplifiées, il paraît plus efficace de leur confier certaines missions relevant traditionnellement de l'action publique (Lorrain, 1992, p. 79‑80). Si la crise immobilière des années 1990 a limité l'influence de ces ensembliers, des travaux récents montrent leur influence renouvelée depuis les années 2000 dans la fabrique urbaine (Pollard, 2009 ; Citron, 2016 ; Guironnet *et al.*, 2016). Il est possible de faire l'hypothèse que le rôle joué par de tels acteurs a pu avoir des effets sur la production de logements sociaux, dont l'augmentation s'expliquerait alors soit parce qu'elle a été privatisée, soit parce que les organismes HLM ont été mis en compétition avec des opérateurs à but lucratif, ce qui les aurait rendus plus productifs. L'hypothèse d'un transfert des outils conçus pour ces acteurs à but lucratif dans le secteur HLM, sur le mode de ce qui s'est produit dans différents services publics (Lamarche, 2014), peut aussi être formulée. Cela revient, en d'autres termes, à faire l'hypothèse de l'efficacité de l'application des principes néolibéraux[1] au secteur HLM (Morange, Fol, 2014).

L'exploration de cette hypothèse se heurte d'abord à une difficulté d'ordre sémantique, liée au sens donné au terme de « privatisation ». La dichotomie entre public et privé peut en effet faire obstacle à la compréhension des enjeux dans le secteur du logement, au sein duquel l'intervention publique a surtout été pensée, en Europe et dès la fin du XIXème siècle, comme un « correctif » (*corrective*) par rapport aux dynamiques de marché, et où en conséquence public et privé peuvent facilement se mêler (Bengtsson, 2015). C'est particulièrement le cas en France, où les logements locatifs sociaux sont principalement détenus d'une part par des OPH relevant du secteur public, et d'autre part par des ESH relevant du secteur privé. Le terme de privatisation peut de plus être

[1] Le terme de « néolibéralisation » est aussi utilisé par certains auteurs, à propos du secteur HLM, comme synonyme de « résidualisation ». X. Desjardins (2008, p. 34) montre notamment qu'un secteur du logement social peu important quantitativement et réservé aux plus démunis correspond à l'idéologie néolibérale, dans la mesure où il serait « un filet de sécurité, le moyen non plus de loger le peuple mais de venir en aide aux exclus » (voir aussi : Donzelot, 2008). En proposant aux plus démunis un logement dans les situations les plus critiques, il permettrait ainsi de faire en sorte que ceux-ci puissent se maintenir dans la compétition économique interindividuelle. La possibilité d'interprétations différentes de ce que peut recouvrir la néolibéralisation du logement social renvoie à la polysémie du concept de néolibéralisation lui-même. C'est ce qui lui a valu d'être qualifié, par plusieurs des chercheurs qui ont pourtant contribué à sa diffusion, de « concept trompeur » (*rascal concept*) : il renvoie à des évolutions si nombreuses qu'il pourrait en dissimuler la diversité plutôt que de contribuer à leur compréhension (Brenner *et al.*, 2010, p. 184 ; voir aussi : Morange, Fol, 2014).

trompeur, car il a principalement été utilisé, dans la littérature anglophone, pour renvoyer non pas à l'implication d'acteurs à but lucratif dans la production de logements sociaux, mais plutôt à la vente des logements sociaux existants à leurs occupants ou à des acteurs à but lucratif (Aalbers, 2004 ; Aalbers, Holm, 2008 ; Uffer, 2011 ; Whitehead, 2012). Il ne me paraît donc pas adéquat pour envisager les mutations de la production HLM en France.

Cela étant, la littérature française sur le logement social met en évidence deux types d'évolutions qui pourraient relever d'une néolibéralisation de la production HLM, c'est-à-dire dans le cas présent de son ouverture progressive à la concurrence. En premier lieu, certains organismes HLM ont recours, surtout depuis les années 2000 et de façon plus ou moins contrainte, aux services de promoteurs immobiliers à but lucratif pour réaliser une partie de leurs opérations de construction. Grâce au dispositif de vente en l'état futur d'achèvement (VEFA), ils peuvent en effet acheter une partie ou la totalité d'une opération construite par un promoteur, ce qui a pour effet de limiter leur rôle dans l'accompagnement de ces opérations au passage d'une commande et à sa gestion une fois les logements livrés (Pollard, 2009 ; Barthel, Dèbre, 2010 ; Lucan, 2012 ; Gimat, Pollard, 2016 ; Jourdheuil, 2016).

En second lieu, des organismes de logement social se trouvent aussi concurrencés lors de la réalisation de missions ou de produits annexes à leur cœur de métier par différents types d'opérateurs à but lucratif. Par exemple, des organismes HLM réalisant des opérations d'aménagement sont, en particulier depuis 2005, en concurrence avec des aménageurs privés (Citron, 2016). De plus, certains opérateurs urbains à but lucratif se sont engagés dans la réalisation de produits, parfois avec le soutien financier ou opérationnel des collectivités territoriales ou de l'État, qui ont des caractéristiques proches de ceux des organismes HLM : il peut s'agir de foyers spécialisés, d'établissements d'hébergement pour personnes âgées dépendantes (EHPAD), de résidences étudiantes ou encore de logements en accession sociale à la propriété (Saint-Macary, 2011 ; Steinmetz, 2013 ; Trouillard, 2014b). Enfin, la réalisation de produits relevant du logement social a été ouverte, au cours des années 2000, à certaines personnes physiques et morales non HLM. C'est le cas des logements HLM réalisés à l'aide d'un prêt locatif social (PLS)[1] : 11 % d'entre eux l'ont été par des entreprises à but lucratif en 2014[2]. C'est aussi le cas du dispositif dit d'usufruit locatif social[3], qui permet à des personnes physiques ou morales de se porter acquéreurs de logements à des prix inférieurs aux prix du marché, à condition qu'ils soient loués pendant un temps défini à des ménages modestes par un organisme HLM. Ce dispositif ne concerne cependant que quelques centaines de logements chaque année (Cénac *et al.*, 2008).

---

[1] Depuis le début des années 2000, trois principaux types de logements sociaux peuvent en effet être produits. Ils sont définis en fonction du prêt réglementé qui a permis leur financement. Des logements sont ainsi réalisés à l'aide d'un prêt locatif aidé d'intégration (PLAI) ; ils sont réservés aux ménages les moins aisés et leurs loyers sont les plus bas. Au contraire, les logements financés à l'aide d'un prêt locatif social (PLS) sont accessibles à un plus grand nombre de ménages et leurs loyers sont plus élevés. Les logements financés à l'aide d'un prêt locatif à usage social (PLUS) sont un produit intermédiaire.

[2] Ministère chargé du logement, 2015, *Bilan 2014 des logements aidés*.

[3] L'usufruit locatif social permet à toute personne physique ou morale de se porter acquéreur de logements à des prix inférieurs aux prix du marché, à condition qu'ils soient loués par un organisme HLM, pendant un temps prédéfini, à des ménages dont les ressources ne dépassent pas des plafonds de revenus et s'acquittant de loyers sociaux. Ce dispositif repose sur un démembrement du droit de propriété, pendant une durée pouvant aller jusqu'à 20 ans. Dans cet intervalle, l'acquéreur possède le patrimoine, mais il ne jouit pas de son droit d'usage, qui a été vendu à l'organisme. Celui-ci assure la gestion locative du bien ainsi que le relogement des ménages lorsque les investisseurs récupèrent à terme leur bien libre de toute occupation (Cénac *et al.*, 2008).

Les effets de l'implication dans le secteur HLM, ou à ses frontières, d'acteurs à but lucratif restent cependant difficiles à évaluer. En particulier, les travaux disponibles ne permettent pas de dire si l'implication des acteurs à but lucratif a effectivement participé à une augmentation de la production neuve ou si ceux-ci se sont contentés de prendre des « parts de marché » aux organismes HLM. Ces travaux ne permettent de plus ni d'envisager finement les relations des acteurs à but lucratif avec l'ensemble du système institutionnel mobilisé dans la production HLM, ni d'évaluer la mesure dans laquelle ils ont des effets sur le fonctionnement des organismes HLM eux-mêmes.

Vers une économie politique de la production du logement social

Les apports de la littérature sur le logement social apparaissent donc comme nombreux, mais ils ne permettent d'éclairer que de façon incomplète les modalités de la reprise de la production HLM à partir des années 2000. Il semble certes que les évolutions des représentations, la décentralisation partielle des politiques du logement et la mise en concurrence progressive des producteurs HLM aboutissent à la mise en place d'un contexte favorable à la production de logement sociaux. L'enjeu réside cependant dans l'articulation de ces évolutions, d'abord entre elles, ensuite avec les spécificités du processus de production HLM, peu analysées dans la littérature, et enfin avec les objectifs politiques visant à stimuler quantitativement cette production. Trois difficultés me semblent en découler.

Il me paraît d'abord nécessaire d'inverser le regard habituellement porté sur le secteur HLM, en se focalisant non pas sur la décision politique, dans une perspective d'analyse des politiques du logement, mais sur les moyens mis en œuvre et les actions réalisées par les opérateurs. Cela permettra d'observer la densité des rapports tout au long du montage des opérations et entre des acteurs nombreux : l'État, les collectivités territoriales, les organismes HLM et d'éventuels autres acteurs entretenant avec eux des rapports de coopération et de compétition.

Une autre difficulté réside ensuite dans le fait de parvenir à analyser dans le même temps des enjeux sectoriels, résultant des règles de fonctionnement spécifiques à la production HLM élaborées à l'échelle nationale, et des enjeux spatiaux, ces règles étant transformées par les acteurs lorsqu'elles sont mises en œuvre localement, dans des situations concrètes, produisant effectivement des effets sur la structure sociale des agglomérations. Il s'agit aussi de réintégrer dans l'analyse la dimension financière, dont j'ai montré qu'elle jouait un rôle important dans les représentations des acteurs du secteur HLM, mais qui reste abordée de façon relativement marginale dans les travaux cités.

Enfin, il serait utile de pouvoir mobiliser des outils théoriques permettant de dépasser le cas de la production HLM française pour qualifier plus généralement les évolutions de l'État-providence et de l'intervention publique sur le tissu urbain.

Étudier à une échelle méso les institutions du circuit de financement du logement social

L'approche retenue pour tenter de passer outre ces difficultés propose d'articuler les apports de deux traditions de recherche, qui se sont concentrées sur des objets autres que la production HLM : il s'agit de travaux, d'une part, d'économie politique radicale portant sur la production des espaces bâtis en général et, d'autre part, d'économie hétérodoxe se réclamant de la théorie de la régulation. Le croisement des outils théoriques et analytiques issus de ces recherches, présenté en détail dans le chapitre 1, invite à se concentrer sur les rapports entre les institutions participant à la production HLM d'un point de vue méso, c'est-à-dire à une échelle intermédiaire entre celles des interactions individuelles (micro) et celle des équilibres économiques généraux (macro). Il s'agit de plus d'envisager ces rapports d'un point de vue systémique, en insistant sur la façon dont les positions des institutions les unes par rapport aux autres et le système institutionnel existant les contraignent ou leur ouvrent de nouvelles possibilités.

La notion de « circuit de financement », adaptée à partir de travaux néo-marxistes (Harvey, 1982) et de travaux portant sur la financiarisation des espaces bâtis (Halbert, Attuyer, 2016), me semble pouvoir permettre d'organiser l'analyse de ces rapports. Elle repose sur le postulat selon lequel toute activité de production, dans le système capitaliste, consiste d'abord à transformer des financements pouvant *a priori* prendre n'importe quelle forme en un produit spécifique et situé dans l'espace. Elle considère ensuite que ce produit doit pouvoir, par sa vente ou par sa location par exemple, être transformé à nouveau en argent, si possible en produisant une plus-value, et servir ainsi au financement d'autres produits. L'application de cette notion au secteur HLM peut sembler surprenante : les organismes de logement social mobilisent en effet des financements disparates, sous-rémunérés et dont une partie ne peut être déployée qu'en certains points de l'espace ; leur intervention est très fortement réglementée, et notamment limitée à des périmètres d'intervention spécifiques ; ils sont enfin caractérisés par leur caractère non-lucratif, ce qui signifie que les éventuels excédents produits par leurs activités ne peuvent généralement pas être distribués à des actionnaires[1]. Ces éléments n'empêchent pas les logements des organismes HLM de résulter de flux financiers et d'en produire à leur tour. La circulation de ces flux, même contrainte, me semble pouvoir être analysée dans sa spécificité.

Observer le « circuit de financement du logement social » revient à considérer les institutions qui y participent en fonction de leur rôle dans la double transformation de financements en logements et de logements en financements. La première phase de ce circuit est celle de l'« ancrage » (Theurillat, 2011 ; Halbert, Rouanet, 2014) : il s'agit de faire en sorte que des financements soient orientés vers une opportunité foncière spécifique, jugée pertinente pour accueillir des logements sociaux. Cette opération est particulière dans le cas de la production HLM, puisque les financements mobilisés par les organismes sont associés à certaines « règles », qui en limitent la liquidité, et parce que les organismes eux-mêmes interviennent à des échelles diversifiées mais prédéfinies. Différents acteurs agissent toutefois dans le processus d'ancrage en cherchant à faire valoir leurs intérêts. La coordination des attentes d'un financeur comme la Caisse des dépôts

[1] Les statuts-types des ESH annexés à l'article R. 422-1 du CCH prévoient que, lorsqu'une société HLM a réalisé un bénéfice distribuable, un dividende peut être servi aux actionnaires. Celui-ci ne doit cependant pas être supérieur à « un pourcentage de la valeur nominale des actions égal ou inférieur au taux d'intérêt servi au détenteur d'un premier livret d'une caisse d'épargne au 31 décembre de l'année précédente, majoré de 1,5 points ».

et consignations, d'un organisme HLM intervenant à une échelle régionale et d'une commune représente ainsi un enjeu spécifique, se traduisant par des négociations et des contractualisations.

La deuxième phase du circuit de financement du logement social, généralement prise en compte au cours de la première, vise à en assurer la « valorisation » : la location du logement réalisé ou, dans certains cas, sa revente, permettent en effet de produire de l'argent, grâce auquel l'organisme HLM peut rembourser les prêts souscrits, assurer l'entretien courant et mener, s'il en reste, d'autres opérations de développement de son patrimoine. Éviter la vacance locative ou la dégradation de la valeur des biens immobiliers créés représente un enjeu important de ce point de vue. La valorisation HLM présente bien sûr des spécificités, résultant du fait que les excédents attendus sont généralement peu importants et qu'elle se déroule sur le long terme.

La mobilisation de la notion de circuit de financement permet ainsi de prendre en compte le chaînage des interventions liées à la production HLM. De plus, cette notion a l'avantage, une fois appliquée au secteur HLM, de décentrer le regard. Les collectivités territoriales et l'État, dont les décisions sont généralement au cœur de la littérature sur le logement social, ne sont en effet que des acteurs parmi d'autres au sein du circuit de financement du logement social. La fonction centrale y est notamment exercée par les organismes HLM. Replacer la production HLM dans son circuit de financement permet ainsi de mettre en évidence des phénomènes qui sont rarement analysés de façon explicite par la littérature scientifique. Par exemple, les conséquences de la confrontation des organismes HLM à des situations de concurrence au cours du processus d'ancrage sont rarement explorées. Or, leurs « luttes » pour accéder à des financements aussi bien qu'à des opportunités foncières peuvent aboutir à l'inflation des prix fonciers ou être instrumentalisées par les collectivités territoriales. De même, le fait que les organismes HLM peuvent se comporter comme des acteurs « ancreurs » est souvent euphémisé, dans la mesure où ils apparaissent parfois exclusivement comme des exécutants des collectivités territoriales ou de l'État. Le rôle des organismes dans la négociation entre financeurs et acteurs locaux ayant la propriété ou définissant l'usage des terrains, les stratégies qu'ils peuvent élaborer et les outils permettant la concrétisation des objectifs qui leur sont assignés méritent ainsi d'être étudiés.

Dans la mesure où cette thèse cherche à explorer les évolutions dans les modalités de production HLM qui aboutissent notamment à l'augmentation du volume de logements produits, il est important de ne pas considérer le circuit de financement du logement social comme invariant dans l'espace ou dans le temps. Afin d'être en mesure d'en analyser les mutations et les diversifications, je m'appuie sur des outils proposés par des économistes régulationnistes. Plus particulièrement, je mobilise des travaux ayant cherché à comprendre comment évolue l'organisation économique et sociale de certains espaces locaux et de certains secteurs économiques, en relation avec des mutations plus générales à l'échelle nationale ou internationale (Lamarche *et al.*, 2015). J'utilise pour ce faire la notion de « régulation », telle qu'elle a été proposée par M. Aglietta (1976) et R. Boyer (1986). Elle renvoie à la façon dont des ensembles de pratiques et de discours permettent d'assurer la reproduction de systèmes sociaux ou institutionnels. Ces systèmes sont en effet habituellement traversés par des tendances contradictoires, qui aboutissent occasionnellement à des crises ; les régulations présentent l'avantage d'éviter ou de déplacer ces crises, dans l'espace et/ou dans le temps. Il est à noter qu'elles résultent rarement exclusivement de décisions intentionnelles, mais qu'elles sont plutôt produites par la synchronisation de phénomènes disparates.

Je m'intéresse plus particulièrement ici à la notion de « processus de régulation » (Painter, Goodwin, 1995), qui permet de rendre compte du fait que des pratiques et des discours

cherchant à assurer la reproduction de systèmes sociaux ou institutionnels peuvent être formulés à différentes échelles, à propos de différents secteurs socioéconomiques et en conséquence se superposer. Appliqué à l'enjeu de la production HLM, les processus de régulations consisteraient en des organisations du circuit de financement et du secteur du logement social jugées par les institutions qui en sont porteuses comme étant à même d'en stabiliser le fonctionnement sur le moyen ou le long terme.

Ces processus de régulation aboutissent à la formulation d'injonctions dont les effets sont différenciés en fonction de leur appropriation ou de leur rejet par les institutions. L'appropriation ou le rejet de ces injonctions aboutit fréquemment à des conflits entre institutions, qui peuvent être résolus par la négociation informelle, par la création d'instances spécifiques ou encore par la contractualisation. Ces outils, qui émanent des conflits mais leur survivent, permettent la coordination entre les institutions ; ils sont qualifiés de « dispositifs institutionnels » (Bartoli, Boulet, 1989 ; Boyer, 1990).

Enfin, les différenciations dans l'espace de l'appropriation des injonctions résultant des processus de régulation, la diversité des dispositifs institutionnels et l'inégale répartition des périmètres d'intervention des différentes institutions aboutissent à structurer différents « champs HLM locaux », dont les frontières sont floues et perméables, mais qui ont chacun un fonctionnement relativement indépendant. Le fonctionnement de ces champs peut être analysé à l'aide d'outils inspirés de ceux mobilisés par P. Bourdieu (2000 ; voir aussi : Boyer, 2003) dans son étude du marché de la maison individuelle. Les organismes HLM, qui sont les principaux acteurs des champs HLM locaux, y occupent des positions définies de façon relative les uns par rapport aux autres et entretiennent dans ce cadre à la fois des relations de concurrence et de complémentarité. Est dominant au sein d'un champ l'organisme qui dispose d'un important volume du ou des types de capital les plus valorisés en son sein : il peut s'agir par exemple du capital social, lié à l'interconnaissance entre les salariés de cet organisme et les autres acteurs locaux, ou encore du capital financier, lié au volume des financements auxquels l'organisme peut avoir accès.

Cet appareil de concepts, certes hétérogène mais dont la cohérence est défendue dans le chapitre 1, permet d'envisager non seulement la diversité du rôle des organismes HLM dans le processus de production, mais aussi de représenter de façon organisée la complexité des rapports nécessaires à la réalisation d'un logement locatif social neuf.

Problématique et hypothèses

Ces éléments me permettent de formuler la problématique de la thèse. Je cherche à y évaluer la mesure dans laquelle il est possible de considérer que la reprise de la production HLM à partir du début des années 2000 traduit la mise en place d'un processus de régulation spécifique. Concrètement, cela revient à chercher à savoir si des discours, des institutions et des modes de coordination entre acteurs se sont trouvés articulés de façon à permettre un fonctionnement cohérent à moyen terme du circuit du financement du logement social. L'exploration de cette question doit par ailleurs pouvoir me permettre d'envisager si d'autres processus de régulation (et les crises dont ils naissent ou qui en révèlent les limites) peuvent être observés sur le plus long terme et quelles relations ils entretiennent avec l'organisation contemporaine du circuit de financement du secteur HLM.

Pour ce faire, je prends pour point de départ les deux principales caractéristiques de la production de logements sociaux depuis le début des années 2000, mises en évidence au début de cette introduction : la volonté d'en réaliser en des volumes plus importants et celle d'utiliser ce faisant aussi peu de financements publics directs que possible. Cela implique que puissent être mobilisés d'autres contributeurs, soit pour réduire le coût de la production, soit pour qu'ils participent à leur tour à son financement. Trois hypothèses me semblent découler de ce constat, concernant l'identité de ces contributeurs potentiels et la façon dont il est possible de les impliquer dans le circuit de financement du logement social ou de faire en sorte qu'ils y soient plus actifs :

- Il est possible de chercher à faire en sorte que soient mobilisées des capacités de financement internes au secteur HLM. Les organismes de logement social gèrent en effet des logements nombreux, loués à des prix compatibles avec les revenus de ménages modestes. Une fois les prêts qui ont permis de construire ces logements remboursés, les organismes HLM continuent de toucher des loyers. Il est probable que le coût d'entretien courant de ces logements ne représente pas la totalité de leurs loyers. L'excédent pourrait alors s'accumuler, et présenter une ressource à mobiliser. Il serait cependant nécessaire pour ce faire de passer outre certaines difficultés, liées au statut des organismes HLM : ceux-ci interviennent en effet dans des périmètres définis réglementairement. Or, il n'est pas certain que les zones où les besoins en logements sont les plus importants soient comprises dans les périmètres d'intervention des organismes ayant le plus de réserves financières. Cela suppose d'importants ajustements institutionnels dans le secteur HLM.
- Les collectivités territoriales sont anciennement impliquées dans la production du logement social. Il est cependant possible de faire l'hypothèse que, à la suite de la décentralisation partielle des politiques du logement, elles ont été amenées à revoir les modalités selon lesquelles elles accompagnent l'activité des organismes HLM : elles doivent en effet dans ce cadre mettre en correspondance leurs objectifs politiques et leurs moyens, à la fois techniques et financiers. La décentralisation pourrait être un moyen d'accroître l'implication des collectivités territoriales dans le circuit de financement du logement social.
- La ressource foncière, nécessaire à la production du logement social, est un bien coûteux. Les organismes HLM sont en règle générale accompagnés, lorsqu'ils cherchent à assurer la maîtrise d'un terrain, par des interventions directes ou indirectes des collectivités territoriales visant à faciliter ce processus. Il est cependant possible qu'ils recherchent, dans un contexte de hausse de la production, de nouvelles façons d'accéder à des opportunités foncières. En particulier, des collaborations avec des opérateurs à but lucratif semblent envisageables pour ce faire, notamment dans l'optique de réaliser des ensembles immobiliers respectant l'objectif de mixité sociale.

À ces éléments s'ajoutent une quatrième hypothèse qui découle, pour sa part, de la nécessité pour les organismes HLM d'augmenter leurs rythmes de production : cela suppose en effet qu'ils sont en mesure d'articuler des ressources financières diversifiées avec des ressources foncières plus nombreuses. Pour ce faire, il est possible que les organismes HLM aient à mobiliser des compétences stratégiques renouvelées, leur permettant de prioriser leurs opportunités de développement, de maîtriser l'expansion de leur patrimoine dans l'espace et d'assurer la viabilité de leurs investissements sur le long terme.

Confronter les situations de trois intercommunalités à l'aide d'outils principalement qualitatifs

L'assemblage d'outils théoriques et analytiques ainsi que la problématique et les hypothèses décrits ci-dessus ont été construits parallèlement à une enquête empirique. Cette enquête a été réalisée entre 2012 et 2014 au sein de trois établissements publics de coopération intercommunale (EPCI) français. Ceux-ci ont été choisis de façon à ce que puissent être confrontés des cas très différents, permettant de ce fait l'identification aisée de récurrences en même temps que de spécificités locales. En particulier, ont été privilégiées des situations différenciées au regard de la croissance démographique, des caractéristiques du parc de logements HLM (en termes de taille, de propriétaires ou encore de localisation) et de la prise en charge par les intercommunalités des politiques du logement. Le choix de l'échelle d'analyse et des EPCI eux-mêmes, ainsi que les modalités du recueil des matériaux en leur sein, sont explorés de façon détaillée dans le chapitre 2. J'y présente aussi les caractéristiques des marchés et des politiques du logement au sein des intercommunalités enquêtées.

L'enquête porte d'abord sur la communauté urbaine de Bordeaux (CUB), en Gironde, qui était peuplée en 2012 par plus de 730 000 habitants. Les communes qui la composent sont pour la plupart caractérisées par un certain dynamisme démographique, mais elles abritent à de rares exceptions près une part de logements sociaux faible parmi les résidences principales. Ces phénomènes y ont motivé la définition par les élus communautaires – répartis presque également entre des appartenances politiques de gauche et de droite – d'un projet de développement du logement ambitieux, au sein duquel le logement social occupe une place importante. La CUB apparaît en conséquence pour les organismes HLM comme une zone où il est intéressant de chercher à étendre leur patrimoine ; ceux-ci sont en conséquence nombreux à y intervenir, ce qui peut se traduire par des formes de compétition pour l'accès à des opportunités foncières ou immobilières. Parallèlement, l'EPCI, dont l'existence est ancienne, n'a renforcé qu'au cours des années 2000 ses compétences en matière de politiques du logement.

L'enquête porte ensuite sur la communauté d'agglomération du Boulonnais (CAB), dans le Pas-de-Calais, peuplée en 2012 par plus de 117 000 habitants. L'EPCI, plus récent, joue aussi depuis le début des années 2000 un rôle croissant dans la programmation du logement, mais dans un contexte très différent : la CAB est en effet concernée par un processus de décroissance démographique et par un marché immobilier atone. Si la part de logements sociaux dans les résidences principales correspond dans la plupart des communes-membres de l'EPCI aux attentes réglementaires, les élus, principalement socialistes, ont cependant choisi de s'appuyer sur la production de logement social pour renforcer « l'attractivité résidentielle » locale. Les acteurs HLM, dans ce contexte, sont peu nombreux à être actifs mais ont conservé des rythmes de production soutenus.

Enfin, l'enquête porte sur la communauté d'agglomération du Val-de-Bièvre (CAVDB), peuplée en 2012 par un peu moins de 205 000 habitants. Les communes-membres de cet EPCI présentent, en matière de logement, un profil proche de celui de la majorité des communes de la petite couronne parisienne : elles abritent des logements HLM très nombreux et sont caractérisées, du fait de leur proximité à Paris, par une forte pression démographique. Cela se traduit par un mouvement haussier des prix fonciers et immobiliers. Les organismes HLM sont particulièrement nombreux à y intervenir, malgré la mise en place par les communes, toutes gouvernées par des

majorités de gauche jusqu'en 2014, de politiques d'accompagnement et de contrôle de la production HLM[1].

Au sein de ces trois EPCI, l'enquête a principalement reposé sur la réalisation d'une centaine d'entretiens semi-directifs, visant à comprendre le fonctionnement, la structure et les mutations du circuit de financement du logement social et des champs HLM locaux qu'il participe à structurer. Ont été principalement rencontrés dans ce cadre des directeurs et des salariés d'organismes HLM, des élus et des salariés de collectivités territoriales ainsi que des salariés de plusieurs institutions participant à la production HLM. De façon à confirmer les informations ainsi recueillies, à contextualiser les phénomènes envisagés et à approfondir ma compréhension de certains d'entre eux, j'ai croisé ces matériaux avec, d'une part, des données statistiques portant sur le parc HLM ainsi que sur les logements réalisés par des ESH et des OPH depuis 2006. D'autre part, j'ai mobilisé de nombreux documents relevant de la « littérature grise » et réalisé des observations de terrain, visant à considérer l'avancement et la forme concrète de certains projets de développement du parc HLM.

Déroulement de la démonstration

À partir de ces outils et matériaux, l'argumentation développée dans cette thèse est organisée en cinq parties. La partie introductive est composée de deux chapitres, qui consistent en un développement et une justification des points évoqués ci-dessus. Le chapitre 1 précise l'outillage théorique et analytique mobilisé, en discutant les travaux d'économie politique radicale et régulationnistes qui ont permis de le concevoir. Le chapitre 2 justifie, pour sa part, le choix des trois EPCI enquêtés ainsi que les modalités d'enquête retenues.

Les quatre parties suivantes sont organisées au rythme du circuit de financement HLM : l'argumentation suit le processus permettant la concrétisation de tout projet HLM, s'intéressant d'abord aux organismes HLM, à la façon dont les financements pour le logement social sont distribués dans l'espace, aux moyens mobilisés pour libérer des opportunités foncières et enfin aux négociations menées pour y « ancrer » les opérations, et notamment en définir les principales caractéristiques techniques, typologiques ou encore architecturales. Ce faisant, chaque partie explore l'une des quatre hypothèses formulées ci-dessus.

La partie 1 considère la structure du circuit de financement dans son ensemble, en explorant la façon dont l'État a encouragé, de façon directe et indirecte, une réorganisation des organismes HLM. La mesure dans laquelle cette réorganisation a visé à faire émerger en leur sein des acteurs autonomes financièrement est discutée. Le chapitre 3 propose, en revenant sur les évolutions au long terme des mutations du financement du logement social, une hypothèse permettant d'expliquer pourquoi les acteurs publics nationaux se sont « convertis » à une augmentation du volume de production du logement social. Le chapitre 4 analyse les injonctions auxquelles cette

[1] La communauté urbaine de Bordeaux a changé de statut et a été renommée Bordeaux Métropole depuis le 1er janvier 2015, en application de la loi MAPTAM de 2014. La communauté d'agglomération du Val-de-Bièvre a cessé d'exister au 1er janvier 2016, suite à la création de la métropole du Grand Paris et de ses établissements publics territoriaux (EPT), en application de la loi NOTRe de 2015.

conversion a abouti, tout en les confrontant à la structuration préexistante du secteur HLM et en mettant en évidence les facteurs de résistance aux évolutions attendues. Le chapitre 5, enfin, présente les mutations qui se sont effectivement produites et qui aboutissent, d'une part à la constitution de groupes d'organismes HLM privés et, d'autre part, à des mutations du rapport des organismes HLM publics aux collectivités territoriales qui en assurent la gouvernance.

La partie 2 de la thèse s'intéresse à la façon dont l'objectif national de production HLM est distribué dans l'espace. Ce processus est central, car il détermine les volumes d'autorisations administratives et de financements pouvant ensuite être cédés aux organismes HLM. Le chapitre 6 porte sur la façon dont l'État distribue ces objectifs ou bien entre ses services déconcentrés, à l'échelle régionale puis départementale ou bien, sous certaines conditions, entre les EPCI. Le chapitre 7 présente la façon dont la CAB et la CUB, qui gèrent elles-mêmes les autorisations administratives et les financements de l'État, les répartissent entre leurs communes-membres. Cela m'amène à explorer non seulement l'état de la décentralisation des politiques du logement, mais aussi les principes selon lesquels l'investissement public est réparti dans l'espace. Ce faisant, je discute l'hypothèse selon laquelle les méthodes employées par l'État permettent de promouvoir une plus grande implication des collectivités territoriales dans la production HLM.

La partie 3 de la thèse porte sur la façon dont ces collectivités peuvent organiser au sein de leurs périmètres respectifs l'accès des organismes HLM à des opportunités foncières. Les chapitres 8, 9 et 10 présentent chacun un type d'outils et de dispositifs institutionnels pouvant être mobilisé pour ce faire. Je montre ce faisant que les méthodes consistant à intervenir directement sur les marchés fonciers laissent de plus en plus fréquemment place à l'incitation, la négociation ou la contrainte réglementaire. Je discute la mesure dans laquelle cette évolution contraint les organismes HLM à déployer eux-mêmes des méthodes pour rechercher et préparer des terrains ou à s'appuyer pour ce faire sur des opérateurs à but lucratif.

Enfin, la quatrième et dernière partie de cette thèse porte sur la façon dont les organismes HLM prennent la décision de s'engager à produire des logements sur une opportunité foncière donnée. Elle discute la mesure dans laquelle ils sont amenés, pour ce faire, à déployer des outils stratégiques et de négociation nouveaux. Le chapitre 11 présente la façon dont les organismes HLM fixent leurs objectifs de production et les conditions financières de leur réalisation. Le chapitre 12 présente pour sa part les outils d'analyse des marchés immobiliers qui ont été développés par certains d'entre eux pour outiller la décision d'engagement. Le chapitre 13 envisage enfin les modalités de la négociation des caractéristiques des opérations entre les organismes HLM et les élus locaux. Je m'intéresse en particulier, au fil de ces chapitres, à la façon dont des outils gestionnaires sont mobilisés pour outiller la décision d'engagement et la négociation, en montrant qu'ils témoignent d'une prise en compte renouvelée par le secteur HLM des dynamiques des marchés immobiliers locaux.

La conclusion de la thèse permet de mettre en perspective et de croiser les résultats présentés dans les différentes parties, en évaluant d'une part la cohérence des évolutions envisagées et en considérant d'autre part la façon dont celles-ci peuvent s'insérer dans des régulations plus générales, au-delà des limites du secteur HLM.

CHAPITRE 1. INVESTIGUER LE CIRCUIT DE FINANCEMENT DU LOGEMENT SOCIAL À L'ÉCHELLE MÉSO

Expliquer la reprise de la production du logement social en France à partir des années 2000 exige de mobiliser des outils théoriques et analytiques pouvant rendre compte non seulement de l'action de plusieurs acteurs à différentes échelles, mais aussi d'enjeux à la fois sectoriels, liés aux spécificités du logement social, mais aussi spatiaux, liés à l'inscription et à la répartition dans différents contextes du parc immobilier HLM. Plusieurs auteurs ont montré que la constitution d'un tel outillage théorique et analytique présente d'importantes difficultés, notamment parce qu'il doit découler d'un positionnement intermédiaire, qui correspond mal aux approches traditionnelles des acteurs et des phénomènes urbains : J. Pollard et C. Halpern (2013) soulignent ainsi que les perspectives retenues par les chercheurs en sciences humaines et sociales sur ces sujets ont été dominées par les approches « micro » ou interindividuelles d'une part et « macro » ou à l'échelle des pays, continents voire du monde entier d'autre part. Or, l'appréhension de la production urbaine exige selon ces auteures la mobilisation d'outils analytiques à une échelle qu'elles qualifient de « méso », celle des acteurs collectifs et de leurs périmètres d'intervention, qui se trouverait largement sous-théorisée.

L. Halbert a pour sa part souligné, dans des travaux réalisés avec J. Rutherfod (2010) et H. Rouanet (2014), qu'il est complexe de concevoir des approches qui considèrent la production urbaine dans sa dimension transcalaire. La majorité des travaux se concentreraient ou bien sur les « lieux », c'est-à-dire qu'ils considéreraient prioritairement l'impact des qualités intrinsèques d'un espace sur le processus de production, ou bien sur les « flux », c'est-à-dire qu'ils envisageraient surtout ce qui permet la circulation des individus, des matières, des investissements et des modèles architecturaux et urbains d'un point à un autre dans l'espace. Élaborer un cadre théorique qui puisse articuler dynamiques des « lieux » et dynamiques des « flux » à l'échelle « méso » paraît donc complexe, mais nécessaire pour rendre compte de la production du logement social.

Afin d'identifier les outils théoriques et analytiques permettant d'envisager ce système de production, je m'intéresse dans ce chapitre à une littérature qui n'est pas centrée sur le secteur HLM, mais qui envisage plus largement les acteurs qui produisent et gèrent l'espace bâti. Je considère qu'à partir des ressources de cette littérature, une forme de « bricolage épistémologique » est nécessaire. Ce « bricolage », fréquent en urbanisme, aménagement et en études urbaines (Scherrer, 2010, p. 192), implique d'emprunter et de concilier des perspectives provenant de disciplines et d'orientations théoriques différentes, tout en cherchant à les intégrer de façon cohérente. La cohérence de cette intégration est, dans le cas présent, en partie garantie par le fait

que les travaux mobilisés dans ce chapitre peuvent tous être considérés comme relevant de l'économie politique radicale. Si l'expression « économie politique » est utilisée pour caractériser différents champs de recherche[1], elle a notamment été appropriée par des groupes d'économistes hétérodoxes et mobilisée dans des travaux pluridisciplinaires pour rendre compte du fonctionnement des sociétés dans les systèmes capitalistes. Elle consiste en effet principalement en des analyses de « l'économie dans son contexte social et politique » et non, comme pour les économistes néo-classiques, en tant qu'« entité indépendante, ayant ses règles propres et orientée par le seul intérêt individuel. »[2] (Mackinnon, Cumbers, 2007, p. 14, cité par : Aalbers, Christophers, 2014, p. 374).

La constitution du cadre théorique et analytique retenu, présentée ci-dessous de façon linéaire, est le résultat d'allers-retours fréquents entre élaboration théorique et observations empiriques pendant toute la durée de l'enquête. Je présente d'abord la notion de « circuit de financement » appliquée à la production urbaine, qui me permet notamment d'articuler entre elles les différentes étapes de la production de logements sociaux. J'insiste ce faisant sur le contexte d'élaboration de cette notion et les points de vigilance qu'elle invite à considérer. Je montre ensuite en quoi l'approche régulationniste peut outiller une analyse en termes de circuit de financement, tout en l'intégrant dans une lecture plus générale des évolutions socio-économiques.

[1] L'expression « économie politique » peut en effet recouvrir l'ensemble des travaux d'économistes, notamment parce qu'elle est employée par la plupart des auteurs qui en ont été les fondateurs (voir notamment : Mill, 1867). Ainsi, de nombreux manuels contemporains portant le titre *Économie politique* (voir par exemple : Jurion, 2013 ; Généreux, 2014) sont des manuels d'analyse économique générale.

[2] « *the economy within its social and political context rather than seeing it as a separate entity driven by its own set of rules based on individual self-interest* ».

1. LA NOTION DE CIRCUIT DE FINANCEMENT POUR COMPRENDRE L'ARTICULATION DES ACTES ABOUTISSANT À LA PRODUCTION DES ESPACES BÂTIS

La diversité et l'inscription à de multiples échelles des acteurs et des actions aboutissant à la production de logements sociaux présente d'importantes difficultés : il est en effet complexe d'articuler l'ensemble des phénomènes considérés, mais surtout de les hiérarchiser au regard de leur capacité à expliquer les spécificités et les évolutions de la production HLM. La littérature concernant plus généralement la production des espaces bâtis mobilise cependant pour organiser et interpréter ses matériaux de nombreux outils théoriques et analytiques (voir notamment : Fainstein, 1994 ; Arab, 2004 ; Claude, 2006 ; Bourdin *et al.*, 2006 ; Lorrain, 2011). Parmi ceux-ci, la notion de « circuit de financement », proposée notamment par L. Halbert et K. Attuyer (2016) mais s'inscrivant dans des perspectives de recherche plus anciennes (voir notamment : Topalov, 1974 ; Harvey, 1982), me semble particulièrement pertinente. Tout en permettant d'organiser la façon dont est observée la dimension concrète de la production des espaces bâtis, cette notion prend en effet spécifiquement en compte le rôle des mutations des systèmes de financement, dont on a vu qu'elles sont au centre des revendications des acteurs du secteur HLM (cf. Introduction). En conséquence, je présente d'abord ci-dessous les approches mobilisant la notion de circuit de financement, en soulignant le fait qu'elles ont principalement porté sur des acteurs de la production urbaine à but lucratif. Sont ensuite explicités les apports théoriques de la notion, et tout particulièrement les points de vigilance qu'elle soulève. J'évalue enfin la mesure dans laquelle elle peut être appliquée à la production de logements sociaux par les organismes HLM.

1.1. De l'analyse des promoteurs immobiliers à celle de la financiarisation de la production urbaine

Afin d'envisager les spécificités de la production du logement social, je propose de prendre pour point de départ le croisement de deux approches, qui mobilisent à propos d'opérateurs à but lucratif des outils théoriques plaçant les conditions de financement au centre de l'analyse. La première a été proposée, au début des années 1970, par C. Topalov (1974). Elle concerne les promoteurs immobiliers français. La seconde, qui repose sur des postulats comparables sans nécessairement en découler, s'intéresse au processus de financiarisation de la production urbaine.

1.1.1. L'étude des promoteurs immobiliers par C. Topalov : intégrer les conditions de financement dans l'analyse de l'activité de production de logements

L'activité des promoteurs immobiliers, qui sont parmi les acteurs[1] les plus dynamiques en matière de production urbaine, consiste à rassembler les fonds nécessaires à la construction de logements, de commerces, de locaux d'activité, voire d'équipements publics, puis d'en assurer la maîtrise d'ouvrage et la commercialisation. Ces produits peuvent être vendus directement à leurs futurs utilisateurs, dans la plupart des cas des particuliers accédant à la propriété, mais aussi à des investisseurs. Étudiant ces acteurs entre la fin des années 1960 et le début des années 1970, C. Topalov (1974, p. 9) se donne pour objectif « d'éclairer [leur] comportement, en tant qu'il contribue à déterminer les formes d'utilisation du sol dans les agglomérations ». Il mobilise pour ce faire une approche spécifique, dont plusieurs travaux récents ont souligné l'importance et l'originalité (Pollard, 2009, p. 26 ; Trouillard, 2014a, p. 29).

Cette approche repose d'abord sur la décomposition de l'activité de réalisation d'une opération immobilière en plusieurs fonctions (Topalov, 1974, p. 102) :

- La fonction de « financement » consiste à rassembler les fonds nécessaires à l'opération ;
- La fonction de « promotion » vise à la réalisation des opérations permettant de transformer ces financements en un produit localisé dans l'espace ;
- La fonction de « production », c'est-à-dire la réalisation effective du produit, peut pour sa part être divisée en une fonction d'étude technique et une fonction de construction ;
- La fonction de « commercialisation », permet enfin, par la vente ou la location du produit réalisé ou en cours de réalisation, la récupération et la valorisation des fonds investis.

Comme le souligne E. Trouillard (2014a, p. 17), « le fait de pouvoir isoler et identifier ainsi, dans l'ensemble du processus de production, des tâches considérées comme distinctes et relativement autonomes les unes par rapport aux autres renvoie directement à la complexification croissante, sur un plan technique, financier et juridique, des opérations du secteur immobilier ». Cette complexification a pu aboutir à la spécialisation de certains acteurs dans la réalisation d'une seule de ces fonctions. Les promoteurs immobiliers, pour leur part, sont caractérisés par le fait qu'ils disposent au moins de la fonction de promotion. Ils sont cependant pour la plupart organisés en groupes immobiliers, à même de réaliser plus d'une de ces fonctions.

L'approche de C. Topalov (1974) repose plus particulièrement sur l'analyse de cette fonction de promotion. Celles-ci n'a en effet pendant longtemps pas été nécessaire à la production de logements, comme en témoignent la réalisation directe d'un logement par son utilisateur ou la

[1] C. Topalov utilise le terme d'« agent » plutôt que celui d'« acteur ». Il rejette ce faisant, dans une perspective structuraliste, une approche en termes de « décision » des individus. Les agents sont en effet décrits comme étant « le support d'une articulation de rapports sociaux » et leurs pratiques, des « effets du fonctionnement et des transformations de ces rapports » (1974, p. 6). Je mobilise plutôt, dans une approche plus nuancée des organisations (cf. ci-dessous), la notion d'acteur, comme l'a d'ailleurs fait C. Topalov dans des textes plus récents sur l'immobilier (Topalov, 1987 ; Coing, Topalov, 1995). De façon à faciliter la lecture, les deux termes ne sont pas utilisés dans la thèse de façon concurrente.

réalisation d'un produit immobilier par l'investisseur lui-même. Par rapport à ces situations, l'émergence de la fonction de promotion est rendue nécessaire du fait de deux caractéristiques de l'activité de production de logements en contexte capitaliste. En premier lieu, le montage et la construction des opérations ne peuvent être réalisées que sur le long terme. Parallèlement, la récupération du capital engagé dans une opération ne peut se faire que sur une période de « plusieurs années, voire sur trente ou quarante ans, selon les rythmes des paiements de l'utilisateur final » (Topalov, 1974, p. 16). Ainsi, le délai important qui existe entre le moment où les fonds rassemblés par le promoteur sont investis et le moment où ils peuvent être récupérés exige l'articulation dans le temps de différentes formes de financement, et notamment d'un préfinancement sous forme de prêt. Le promoteur immobilier doit donc pouvoir gérer et combiner des sources de financement diverses.

En second lieu, la production de logements exige un support, le sol, auquel il est difficile d'accéder : en effet, « le sol urbain reste en majeure partie émietté », et ce au profit de propriétaires fonciers qui n'ont pas les mêmes intérêts que les constructeurs de logement (Topalov, 1974, p. 16). De plus, ces sols n'ont pas tous les mêmes caractéristiques, certains présentant des situations plus favorables que d'autres : ils peuvent donc être valorisés différemment, au moment de leur achat par le promoteur, mais aussi de leur revente. Enfin, l'accès à ces sols doit être régulier pour que l'activité des promoteurs soit continue. En effet, les investissements en capital réalisés par les promoteurs doivent être rentabilisés, et pour ce faire produire un revenu constant. Cela implique que le promoteur immobilier doit en permanence être à même d'identifier des sols, se les approprier, définir un produit correspondant à leurs caractéristiques propres et en assurer la gestion pendant la construction et la commercialisation. Le croisement de ces deux caractéristiques permet de décrire l'activité qui fait la spécificité du promoteur immobilier comme consistant en « la mise à disposition d'un sol à un capital et la gestion de ce capital dans la phase où il se transforme en marchandise (immobilière) » (Topalov, 1974, p. 113).

Enfin, l'approche de C. Topalov (1974, p. 19) a une dimension typologique. Elle cherche à montrer l'existence de liens entre la mobilisation de certains types de financement, certains structures organisationnelles et certains « comportements » des acteurs sur les marchés fonciers et immobiliers, c'est-à-dire des rationalités particulières en matière de choix des terrains, de caractéristiques des programmes immobiliers réalisés et de prix auxquels ces derniers sont vendus. Cela permet par exemple à C. Topalov (1974, p. 139) de différencier des « entrepreneurs-promoteurs » de « financiers-promoteurs ». Les premiers sont généralement les filiales d'entreprises de construction. Ils mobilisent aussi bien des capitaux propres qu'extérieurs et cherchent à améliorer leur rentabilité par la diminution des coûts de construction, en intégrant fonction de promotion et fonction de production. Les seconds sont plutôt des filiales de groupes bancaires, souvent très dotés en capitaux propres. Ils intègrent fonction de financement, de promotion et de commercialisation en offrant un débouché dans l'immobilier à des investisseurs en quête de placements. Ainsi, chaque promoteur occupe une « place » ou une « position » spécifique dans le système de la promotion immobilière (Topalov, 1974, p. 9).

La démarche de C. Topalov s'inscrit donc en opposition avec des approches déterministes, considérant que c'est la demande des utilisateurs et investisseurs qui détermine la production, ou avec des approches opportunistes, considérant que seule l'opportunité aléatoire d'accéder à un foncier motive le projet immobilier (Trouillard, 2014a). Elle consiste plutôt en une étude de la façon dont les promoteurs parviennent à mettre en cohérence les exigences liées à la mobilisation de certains types de financements et les caractéristiques des marchés immobiliers et fonciers. Ce

faisant, l'approche proposée s'est avérée utile pour outiller l'analyse de l'activité de production du logement par des opérateurs à but lucratif et pour identifier la spécificité de la fonction des promoteurs immobiliers dans la production des espaces bâtis.

1.1.2. La financiarisation de la production des espaces bâtis comme révélateur du rôle des rationalités et des acteurs financiers dans la production urbaine

L'approche mise en œuvre par C. Topalov, prolongée par un ouvrage plus général sur l'histoire du logement (Topalov, 1987), a fait peu d'émules en France, à l'exception des travaux réalisés dans le même temps au sein du Centre de sociologie urbaine, notamment par E. Préteceille (1972) et S. Magri (1977). Peu d'auteurs se sont en effet intéressés à nouveau, avant le début des années 2000, à l'activité des promoteurs immobiliers. Il est cependant remarquable de constater que ceux qui l'ont fait depuis se sont systématiquement positionnés par rapport aux travaux de C. Topalov (voir notamment : Pollard, 2009 ; Callen, 2011 ; Trouillard, 2014a ; Citron, 2016 ; Guironnet *et al.*, 2016). Par ailleurs, l'approche de ce dernier est aussi proche de travaux d'inspiration marxiste, s'intéressant, en particulier au sein de la géographie radicale et des *housing studies* anglophones, au rôle joué par le logement dans le système capitaliste. Inspiré par les travaux et les propositions de D. Harvey (1982), ce champ a notamment connu un dynamisme particulier suite à la crise économique de 2008, qui a contribué à illustrer la pertinence d'une approche sensible aux conditions de financement de la production urbaine, à même d'articuler rôle des institutions financières dans l'accès au logement, processus d'accumulation du capital et inégalités socio-spatiales. M. Aalbers et B. Christophers (2014) ont récemment proposé une revue de cette littérature et souligné les pistes de recherche qu'elle ouvre (voir aussi : Lawson, 2012). Ils identifient notamment un champ d'investigation dans l'étude de la circulation du capital au travers, par et pour le logement (voir notamment : Gotham, 2006 ; Schwartz, Seabrooke, 2009 ; Christophers, 2011).

Parmi ces travaux, je m'intéresse plus particulièrement à une approche qui, sans prendre systématiquement pour référence les travaux de C. Topalov, met elle aussi au centre de son dispositif explicatif les conditions de financement des espaces bâtis. Cette approche s'intéresse à la « financiarisation », c'est-à-dire au « rôle croissant des marchés financiers dans le fonctionnement économique, politique et social des territoires » (French *et al.*, 2011, cités par : Halbert, Le Goix, 2012, p. 40). Le terme renvoie à l'implication croissante dans la production des espaces bâtis d'acteurs financiers, tels que des fonds de pension, des caisses de retraites ou d'autres investisseurs institutionnels. Il permet aussi de rendre compte de la propagation de la rationalité de ces acteurs aux ménages et à d'autres institutions, qui ont dorénavant tendance à fréquemment mobiliser leur vocabulaire, leurs outils et leurs modes de faire.

Sans prétendre que l'interpénétration entre production des espaces bâtis et marchés financiers est nouvelle (voir en particulier, à propos du Paris haussmannien : Harvey, 2012 [2003]), les auteurs étudiant la financiarisation présentent la situation contemporaine comme originale à deux points de vue. Un « afflux de capitaux à investir » particulièrement important aurait d'abord été orienté au cours des dernières décennies vers les marchés financiers. Ceux-ci apparaissent en effet comme particulièrement attractifs, car leurs moyens de faire fructifier les capitaux ont été multipliés suite aux réformes néolibérales des années 1970 et 1980. Dans le même temps, les acteurs de ces marchés ont été sollicités de façon croissante par les opérateurs urbains, confrontés à des

besoins en capitaux de plus en plus importants, du fait de la complexification des projets qu'ils mettent en œuvre et de la raréfaction des fonds publics (Halbert, Le Goix, 2012, p. 40).

Ce constat a motivé, dans la lignée de travaux anglophones (voir notamment : Harvey, 1989b ; Martin, Minns, 1995 ; Clark, 2006 ; Christophers, 2015), de nouvelles façons d'interroger les modalités de la production des espaces bâtis en France. Il a abouti à des recherches stimulantes, qui ont permis de comprendre comment les attentes et rationalités des investisseurs sont prises en compte dans la réalisation d'immeubles de bureaux, de « mégaprojets » articulant espaces de travail, de vente et de loisirs ou encore dans la gestion d'entreprises de réseaux urbains (Theurillat, 2011 ; Lorrain, 2011 ; Raimbault, 2014 ; Guironnet *et al.*, 2016). Le logement est néanmoins resté à la marge de ces travaux, notamment parce qu'il représente une part minoritaire des biens immobiliers dans les portefeuilles des investisseurs : I. Nappi-Choulet (2012) le décrit ainsi comme le « laissé-pour-compte » de la financiarisation de l'immobilier en France. Au-delà de l'achat d'immeubles dans des contextes socio-spatiaux très spécifiques et de produits type « résidence » réservés à des publics particuliers (Trouillard, 2014b), les investisseurs ont en effet tendance à avoir une « aversion » pour le logement, qu'ils considèrent comme trop peu rentable, difficilement cessible et à la gestion locative difficile (Nappi-Choulet, 2012, p. 92). Ce n'est bien sûr pas le cas partout en Europe, par exemple en Allemagne (Uffer, 2011), ou dans le reste du monde (Aalbers, 2012).

Au-delà de ces éléments concernant la portée de la financiarisation, ces travaux ont aussi permis de décrire les modes de faire de l'« industrie financière » dans son rapport à l'immobilier (Halbert, 2013). Ils mettent en évidence deux dimensions qui me semblent particulièrement pertinentes au regard des enjeux de cette thèse. En premier lieu, ils soulignent l'importance d'une prise en compte des caractéristiques des investisseurs pour envisager la différenciation de leur activité : « la taille des organisations (qui conditionne les montants minimums de leurs investissements), leur profil de risque, leur degré d'internationalisation et leur ancienneté sur le marché national » contribuent à expliquer des logiques différenciées « d'allocation spatiale des capitaux » et des « types de produits » qu'elles privilégient (Halbert, 2013 ; voir aussi : Baraud-Serfaty, 2008 ; Attuyer *et al.*, 2012). Parmi ces facteurs de différenciation, les types de capitaux gérés jouent un rôle central, puisque ce sont eux qui déterminent le « profil de risque » que vont adopter les investisseurs. La nature des financements mobilisés joue donc, dans cette littérature, un rôle explicatif majeur.

En second lieu, les travaux sur la financiarisation de l'immobilier permettent de mettre en évidence les différentes étapes par lesquelles doivent passer des fonds avant de se concrétiser en un projet urbain : ils suivent un « circuit » (Halbert, Attuyer, 2016). L'étude des étapes de ce circuit a notamment permis de souligner les difficultés que rencontrent les investisseurs pour « ancrer » leurs capitaux sous la forme d'un bâtiment, dans un point précis de l'espace. Des recherches menées dans plusieurs pays ont ainsi montré le rôle déterminant d'acteurs intermédiaires, parfois qualifiés de « transcalaires » (*transcalar*), dont la fonction est de « rassembler des ressources provenant d'horizons multiples » pour mettre en relation une opportunité foncière et des « fonds alloués à distance, depuis les salles de réunion de comités d'engagement »[1] (Halbert, Rouanet, 2014, p. 472 ; voir aussi : Weber, 2002, p. 530). En fonction des contextes socioéconomiques dans lesquels ils interviennent, ces acteurs sont amenés à jouer des rôles différents. En Suisse par exemple, des « développeurs-constructeurs » assurent principalement une fonction de négociation, destinée à

[1] « *resources from multiple horizons are pulled together* » ; « *capital allocated in distant investment committee boardrooms* ».

articuler les besoins des acteurs « mobiles », d'ordre économique ou financier, et ceux des acteurs « ancrés », principalement des élus locaux et des habitants (Theurillat, 2011, p. 238-241). En Inde, des avocats locaux assurent une partie de ce rôle. Ils sécurisent juridiquement pour le compte d'investisseurs des opportunités foncières dont le statut au regard du droit de propriété est peu clair, et ce en ayant parfois recours à des moyens illégaux (Halbert, Rouanet, 2014, p. 480). Les collectivités locales jouent en règle générale un rôle essentiel dans ces processus, en facilitant ou en contraignant l'activité des acteurs ancreurs, notamment par la négociation (Guironnet *et al.*, 2016). Ces éléments montrent qu'il s'agit d'étudier non seulement quels capitaux sont mobilisés, mais aussi quels moyens sont mobilisés pour les faire circuler et, *in fine*, les ancrer en un point précis de l'espace.

Ainsi, la lecture des travaux de C. Topalov (1974 ; 1987) et de ceux portant sur la financiarisation des espaces bâtis fait apparaître un parti pris commun : de façon plus ou moins explicite, ces auteurs considèrent que les modalités selon lesquelles sont gérés les financements permettant de produire les espaces bâtis sont déterminantes non seulement dans les caractéristiques des produits réalisés, mais aussi dans les relations entre les acteurs impliqués. Le croisement de ces deux approches me semble à même de permettre l'élaboration d'un outillage théorique et analytique pour rendre compte de la production de l'espace bâti par des systèmes d'acteurs transcalaires, en mobilisant la notion de « circuit de financement ». Cela me semble en particulier adéquat pour envisager la globalité et de la complexité du système d'acteurs impliqué dans la production du logement social, et en particulier de la façon dont plusieurs ensembles de paramètres expliquent la reprise de la production à partir des années 2000.

1.2. Identifier les étapes de la circulation des financements destinés à la production du logement

1.2.1. Définir la notion de circuit de financement

Les notions de « circulation » et de « circuit » ont été utilisées à plusieurs reprises dans le cadre d'analyses du fonctionnement des économies capitalistes. F. Braudel (1986, p. 117) en fait notamment l'un des principaux outils de compréhension de l'émergence du capitalisme, en décrivant les « allers-retours » qui aboutissent à la constitution des « circuits marchands ». Dans un sens plus proche de celui qui est mobilisé dans cette thèse, D. Harvey (1982) a pour sa part proposé, à partir de lectures des travaux de K. Marx (2009 [1890]) et d'H. Lefebvre (1973), de différencier plusieurs « circuits » du capital. Pour cet auteur, l'argent peut en effet circuler et, ce faisant, produire de la plus-value, selon différentes modalités. Le circuit le plus fréquent emprunté par le capital, qualifié en conséquence de circuit « primaire », est celui de la production industrielle : l'argent sert à produire des biens, qui, une fois vendus, redeviennent de l'argent. D. Harvey (1982, p. 236) montre cependant que, sous certaines conditions, le capital peut se déplacer vers un circuit parallèle, certes moins lucratif, mais dans lequel les risques pris sont moindres : ce « circuit secondaire du

capital »[1] est celui de la production urbaine. Les analyses de D. Harvey consistent principalement en l'étude abstraite des modalités selon lesquelles s'opère le « passage »[2] d'un circuit à l'autre, dans la mesure où elles expliquent selon lui une part importante du rapport qu'entretiennent capitalisme et urbanisation (voir aussi : Gotham, 2006).

L'approche retenue dans cette thèse s'inscrit dans la continuité de ces travaux. Elle cherche cependant à en concrétiser certains aspects, en rendant compte, au sein du circuit secondaire du capital, du fonctionnement de différents circuits de financement plus ou moins indépendants. Je ne m'attache donc pas tant ici au passage du capital d'un circuit à un autre, mais plutôt à la matérialité des actes et des outils pouvant être analysés comme les « morceaux » d'un de ces circuits de financement, celui du logement social. Pour ce faire, je m'appuie sur les apports des travaux de C. Topalov (1974 ; 1987) et sur la financiarisation cités ci-dessus. En particulier, je retiens la définition des circuits de financement proposée par L. Halbert et K. Attuyer (2016, p. 1347), selon laquelle ils sont des « systèmes sociotechniques permettant de canaliser des investissements vers la production urbaine, sous la forme de capital et de dettes »[3]. La notion est utilisée dans cette thèse comme un outil théorique et analytique, consistant en une reconstitution abstraite et en une mise en cohérence *a posteriori* des actions et outils qui permet de transformer des financements en logements, et *vice-versa*. Elle implique de plus une approche qui se distingue de celles visant à identifier des « modèles économiques », c'est-à-dire à envisager les équilibres économiques de la production HLM à une échelle macro. L'enjeu est plutôt de s'intéresser à la dimension concrète, à l'échelle méso, de la circulation financière.

L. Halbert et K. Attuyer (2016, p. 1348) notent que, malgré le fait que les travaux qui s'intéressent aux circuits de financement de la production urbaine en général sont de plus en plus nombreux, un cadre systématique pour les analyser n'a pas été proposé. Plus généralement, ils considèrent que ces travaux ne constituent pas un corpus exhaustif ou intégré et que des études empiriques complémentaires sont nécessaires pour en affiner les hypothèses et les résultats. En observant à l'aide de cette perspective le secteur HLM français, et particulièrement son activité de production, je cherche à contribuer à ces investigations.

1.2.2. Le logement entre ancrage et valorisation

Trois points nodaux dans l'étude des circuits de financement des espaces bâtis me semblent pouvoir être identifiés, et particulièrement dans ceux qui aboutissent à la production de logements. Ces trois points, que je présente ci-dessous pour le cas du produit « logement », rendent compte des principales étapes par lesquelles une analyse en termes de circuit de financement peut passer, et sont résumés dans la Figure 1.

En premier lieu, une approche en termes de circuit de financement me semble devoir considérer les caractéristiques de l'argent mis en circulation au cours du processus de production et la façon dont celles-ci influent sur l'organisation et les modes de faire des acteurs qui le manipulent. H. Coing et C. Topalov (1995, p. 279) considèrent ainsi notamment que « chaque changement dans le système de financement du logement, et plus largement dans les conditions de

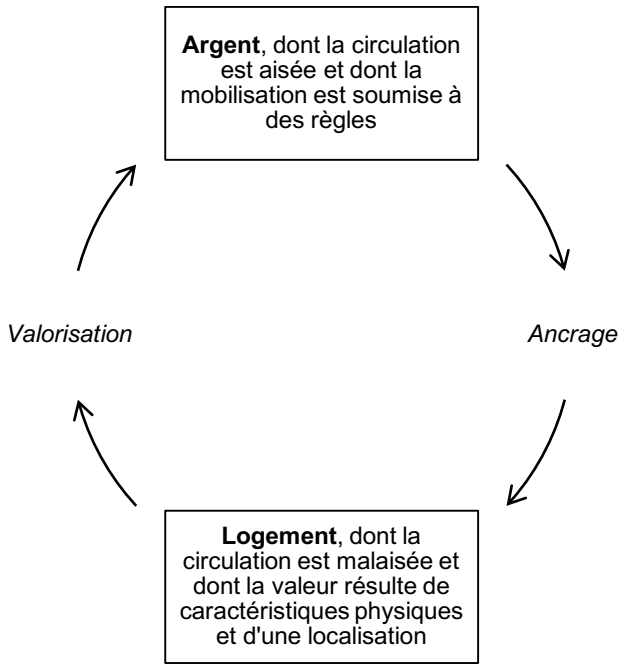
[1] « *primary* »; « *secondary circuit of capital* ».

[2] « *switch* ».

[3] « *financial circuits* »; « *sociotechnical systems that channel investments in the forms of equity and debt into urban production* ».

rentabilité du capital investi dans l'immobilier, entraîne un remaniement profond des acteurs de cette production ».

Figure 1. Représentation schématique des étapes du circuit de financement du logement



Élaboration personnelle, d'après Harvey (1982).

Deux caractéristiques des financements apparaissent, dans la perspective de cette thèse, comme centrales : d'une part, les règles de leur obtention et, d'autre part, celles de leur fonctionnement (Préteceille, 1972). Il est d'abord possible qu'un investisseur conditionne la cession de financements à un opérateur à certaines attentes, exprimées de façon formelle ou informelle, concernant par exemple la localisation ou les caractéristiques du produit réalisé. Si l'opérateur ne s'engage pas à les respecter, il n'a pas accès aux financements. Parallèlement, un investisseur cédant des financements attend en règle générale que son investissement produise de la valeur, généralement sous forme d'argent ou de biens, qu'il pourra *in fine* au moins en partie récupérer. C'est le principe du retour sur investissement. Lorsqu'il obtient les financements, l'opérateur prévoit que les financements cédés lui permettront de fournir à l'investisseur un certain volume d'argent ou de biens, qu'il cherche ensuite au cours de l'opération à atteindre. En fonction des investisseurs, ces règles d'obtention et de fonctionnement des financements changent et nécessitent des opérateurs qu'ils s'y adaptent. Ainsi, des prêts cédés par des banques privés à des taux relativement élevés sur le moyen terme ne sont en règle générale pas mobilisés par les mêmes acteurs, et pas de la même façon, que des prêts aidés par l'État. E. Préteceille (1972, p. 69) considère par exemple que, lorsqu'un opérateur cherche à mobiliser les prêts aidés proposés dans les années 1960 et 1970, les règles de fonctionnement des financements qui en découlent sont peu contraignantes, car le retour sur investissement attendu par l'État est minimal. L'auteur montre que

ce sont plutôt, dans ce cas, les règles d'obtention des financements qui exigent des opérateurs les adaptations les plus importantes, l'État définissant *a priori* les caractéristiques des produits immobiliers devant être construits. Ainsi, les modalités d'utilisation des prêts aidés seraient moins dictées par « des règles de partage du profit » que par « des règles *politiques* ». L'enjeu est donc de comprendre quels rapports existent entre les règles liées à la mobilisation de différents types de financement et l'organisation des opérateurs qui les mobilisent.

En deuxième lieu, les travaux sur la financiarisation ont insisté, comme je l'ai rappelé ci-dessus, sur la spécificité du processus d'ancrage[1], qui implique de résoudre la contradiction entre des financements « liquides », pouvant être investis en n'importe quel point de l'espace, et un produit, l'espace bâti, situé en un point précis et ne pouvant en être déplacé sans que sa valeur n'en soit radicalement transformée. En particulier, un logement est en effet nécessairement « sur » un sol, que son producteur doit s'approprier, qui a des caractéristiques spécifiques, notamment en matière d'attractivité et de constructibilité, et sur lequel il faut parvenir à définir un produit adéquat. L'ensemble de ces opérations exige des médiations, réalisées à des échelles différentes, de façon à ce que soient mis en cohérence les intérêts divergents des investisseurs, des opérateurs immobiliers qui sollicitent leurs financements, mais aussi des élus locaux et des propriétaires fonciers qui participent à déterminer la mesure dans laquelle ceux-ci pourront être utilisés localement. Ce constat motive une investigation sensible d'une part à la capacité des acteurs à effectuer des opérations transcalaires et d'autre part aux rationalités mobilisées pour justifier des investissements plus importants en un point ou en un autre de l'espace. C'est dans cette mesure qu'une approche géographique est utile : il s'agit en effet d'intégrer dans l'analyse des systèmes d'acteurs la dimension spatiale.

En troisième lieu, une approche en termes de circuits de financement implique d'insister sur les conséquences du fait que chaque logement est inséparable du terrain sur lequel il a été produit. Or, si les prix immobiliers sont exposés à une dévalorisation progressive, lié au vieillissement du bien ou encore à l'évolution des goûts et des attentes des utilisateurs, les prix fonciers, pour leur part, ont tendance à rester stables ou à augmenter. En effet, les avantages liés à la localisation, qui sont leur principal déterminant, ne disparaissent que rarement de façon brutale (Aalbers, Christophers, 2014, p. 376). Cela implique que le logement peut jouer, en contexte capitaliste, un rôle dans la reproduction du capital : non seulement les logements représentent un investissement permettant la conservation d'une valeur sur le long terme, mais il est de plus possible d'extraire de façon progressive ou définitive cette valeur par le biais de deux principaux processus, la location et la vente. Il est donc important d'envisager les conditions selon lesquelles un logement peut être transformé à nouveau en argent, et comment ces conditions sont envisagées par les opérateurs urbains au moment même de la production des logements. En termes marxistes, cela revient à questionner les conditions de possibilité d'un retour à la forme argent des logements[2].

---

[1] Le champ lexical de l'ancrage est préféré à celui de la fixation, parfois utilisé dans les travaux sur la financiarisation, dans un souci de limiter les risques de confusion par rapport à d'autres approches néo-marxistes. Comme le rappelle D. Harvey (1982, p. 205-206), la notion de capital fixe renvoie en effet, chez K. Marx (2009 [1890]), à la « circulation du capital au travers de l'usage d'objets matériels, comme des machines » (*circulation of capital through the use of machines*). En d'autres termes, tous les objets qui sont utilisés pour produire de la plus-value sont du capital fixe. Ils ont la particularité de « rester sur place » (*remains behind*) une fois le processus de production terminé. C'est ce qui le différencie du « capital circulant » (*circulating capital*), c'est-à-dire de la force de travail et des matériaux utilisés pour produire le bien.

[2] L'argent, chez K. Marx (2009 [1890]), est qualifié de capital lorsqu'il est échangé non dans le but d'obtenir une marchandise, mais pour être échangé à nouveau et permettre, au cours des échanges successifs, la production de

C'est à cette condition en effet que la circulation des objets considérés constitue un circuit : les financements reviennent, à l'issue de la circulation, à leur liquidité originelle, et peuvent être investis dans de nouvelles opérations.

Ces observations invitent à envisager la production du logement, et en particulier dans le cas présent, du logement social, au travers des trois principaux moments qui caractérisent le processus d'ancrage : l'organisation des acteurs en lien avec l'évolution des conditions de financement de leur activité ; les critères et les moyens retenus par ces acteurs pour faire le choix d'ancrer en un point ou un autre de l'espace les logements qu'ils souhaitent produire ; la mise en œuvre concrète du processus d'ancrage, au travers des négociations entre acteurs qui aboutissent à transformer effectivement, mais de façon transitoire, les financements en logements. Ces trois étapes correspondent aux trois parties de cette thèse.

1.3. L'application de la notion de circuit de financement au secteur HLM

Dans la mesure où il ne s'agit ici ni de réduire le fonctionnement des organismes de logement social à celui des promoteurs immobiliers, ni de mettre au centre de l'analyse l'hypothèse d'une éventuelle d'une financiarisation du logement social, il est nécessaire de s'assurer du fait que les spécificités de l'activité HLM peuvent être prises en compte dans le cadre théorique et analytique proposé.

1.3.1. Un mode d'investigation pertinent pour l'ensemble de la production des espaces bâtis

Il est d'abord utile de noter que les auteurs ayant proposé de s'intéresser au rôle des financements dans la production de l'espace bâti ont mis eux-mêmes en évidence le fait que leur approche a un pouvoir explicatif qui dépasse les objets à propos desquels elle a d'abord été conçue. Ainsi, C. Topalov (1974, p. 47) évoque à plusieurs reprises le fait que son approche pourrait être mobilisée pour comprendre d'autres acteurs de la production urbaine, et notamment les « promoteurs du secteur public et para-public », dont font partie les organismes HLM. Dans un ouvrage plus tardif, *Le Logement en France : histoire d'une marchandise impossible* (1987), l'auteur intègre promoteurs privés, publics et para-publics dans une description sur le temps long des mutations de la place prise par le logement dans la société française. Il y explique qu'à partir du moment où s'impose le mode de production capitaliste, « les diverses formes de propriété du logement peuvent être analysées comme autant de modes de circulation d'un capital-marchandise en train de se transformer en argent » (Topalov, 1987, p. 14). Il confirme et systématise ainsi une approche

sommes d'argent plus importantes que celles qui ont été originairement engagées, c'est-à-dire de plus-values. En d'autres termes, dans un échange qui engage du capital, « l'acheteur dépense de l'argent pour encaisser de l'argent en tant que vendeur » (2009 [1890], p. 167). Il est à noter que, dans la traduction française de 1983, le terme de « survaleur » est utilisé plutôt que celui de « plus-value ».

mettant les mécanismes de circulation financière pour et à travers le logement au premier rang des facteurs permettant d'expliquer les changements de son usage et de sa valeur.

De la même façon, les auteurs analysant la financiarisation de la production urbaine ont proposé de mobiliser certains de leurs outils pour envisager l'ensemble de la production des espaces bâtis. Certains des travaux de D. Harvey (1982 ; 1989b) et de H. Lefebvre (1973 ; 1974) sont de ce point de vue précurseurs, dans la mesure où ils rendent compte des liens intenses entre urbanisation et économie capitaliste. Plus récemment, T. Theurillat (2011) et T. Theurillat *et al.* (2014) ont proposé des analyses des marchés immobiliers suisses s'inscrivant dans cette perspective, qui aboutit à une typologie des acteurs observés et des modes de faire qu'ils mobilisent. Celles-ci envisagent aussi bien les « circuits intermédiaires et titrisés », c'est-à-dire ceux concernés par une financiarisation, que les « circuits directs » d'investissement dans l'espace bâti (2011, p. 230). L. Halbert a pour sa part appelé à plusieurs reprises la mise en œuvre d'une analyse de la production des espaces bâtis mettant au premier rang de ses critères explicatifs la différenciation des circuits de financement. Il a notamment proposé, avec plusieurs collègues, des pistes pour appliquer cette perspective au secteur locatif social à l'échelle nationale, en portant une attention particulière au rôle de la Caisse des dépôts et consignations (CDC) (Halbert *et al.*, 2013 ; Bouché *et al.*, 2015).

1.3.2. Les spécificités du circuit de financement du logement social

Le circuit de financement du logement social[1] me semble cependant pouvoir être caractérisé comme ayant trois principales particularités par rapport à d'autres circuits de financement des espaces bâtis, qu'il est nécessaire de prendre en compte. Une première particularité réside dans le fait que les ressources financières mobilisées par les organismes HLM pour produire des logements sociaux sont très fortement dispersées. En effet, si la plupart des opérateurs urbains rassemblent, pour réaliser leurs produits, des financements provenant de sources différentes, ils sont peu nombreux à solliciter autant de financeurs que les organismes HLM. Pour obtenir des subventions, ceux-ci peuvent en effet faire appel à l'Union Européenne, à l'ensemble des collectivités territoriales, à l'État ainsi qu'aux comités interprofessionnels du logement (CIL) du réseau Action Logement, qui gèrent la participation des employeurs à l'effort de production (PEEC). Les organismes HLM peuvent aussi obtenir des prêts auprès de la CDC ou de banques privées. Ils peuvent enfin compléter ces financements à l'aide de fonds propres leur appartenant, issus de l'exploitation de leur patrimoine ou de leur capitalisation. Dans la mesure où chacun de ces types de financement a des règles d'obtention et de fonctionnement spécifiques, cela implique, en amont, une capacité des organismes HLM à s'organiser de façon à maximiser le volume de financements obtenus tout en minimisant les contraintes qui peuvent en découler, surtout si elles ont des conséquences sur les coûts de construction. Parallèlement, la dernière étape du processus d'ancrage, qui repose sur la négociation entre les financeurs, l'opérateur et des institutions défendant les intérêts locaux (Theurillat, 2011), se trouve largement complexifiée par la multiplicité des acteurs.

[1] Comme dans le reste de cette thèse (cf. Introduction), je discute ici du circuit de financement des logements locatifs sociaux ordinaires produits par des organismes HLM en-dehors d'opérations de rénovation urbaine. Si ce segment de la production HLM peut être considéré comme bénéficiant d'un circuit de financement unique (cf. chapitre 3), d'autres sont produits selon des règles, par des acteurs et avec des moyens différents.

Une seconde particularité du circuit de financement du logement social est son très fort encadrement réglementaire. Les circuits de financement permettant aux acteurs à but lucratif de produire des logements sont certes eux aussi réglementés. Les promoteurs immobiliers ont par exemple l'habitude de se plaindre des « normes » trop nombreuses qui les contraignent dans leur activité et de mener des opérations de lobbying pour en limiter la portée (Pollard, 2009 ; Citron, 2016). L'encadrement réglementaire du circuit de financement du logement social est cependant beaucoup plus important, dans la mesure où il en prédétermine la quasi-totalité des étapes : par exemple, les prêts cédés par la CDC aux organismes HLM imposent le respect de niveaux de loyers dans les logements qu'ils permettent de construire ; l'État soumet la programmation de logements sociaux à un dispositif d'agrément et de conventionnement, qui lui permet notamment d'orienter prioritairement la production vers certaines agglomérations plutôt que d'autres ; les collectivités territoriales attendent enfin des organismes HLM qu'ils respectent certaines de leurs demandes, formulées parfois de façon informelle, en termes de taille des logements, de qualité architecturale ou encore d'attribution à certains ménages plutôt qu'à d'autres. Les « marges de manœuvre » des organismes HLM au sein du circuit de financement du logement social sont donc particulièrement limitées. La possibilité que puissent être choisis des positionnements et des stratégies différenciées d'une structure à l'autre mérite donc d'être discutée. Le caractère réglementé du circuit de financement du logement social a aussi pour conséquence son caractère exclusivement national : des entreprises internationales n'ont en effet pas la possibilité de le mobiliser, tandis que le périmètre d'intervention des organismes HLM est lui-même soumis à des règles strictes.

Une troisième spécificité du circuit de financement du logement social réside enfin dans le fait que les organismes HLM sont des acteurs à but non-lucratif. Les entreprises sociales pour l'habitat (ESH), qui sont des sociétés anonymes (SA) de droit privé, peuvent certes, sous certaines conditions, distribuer à leurs actionnaires des dividendes ; leur volume est cependant plafonné à un niveau très faible[1]. Les offices publics de l'habitat (OPH), pour leur part, n'ont pas cette possibilité. Cela signifie que les organismes HLM recherchent l'équilibre d'exploitation plutôt que le profit et sont en conséquence guidés dans leur intervention par des principes d'action qui relèvent surtout de la défense de l'intérêt général. Il est cependant possible que la mise en œuvre de ces principes entre en contradiction avec les règles de fonctionnement ou d'obtention de certains de leurs financements. Cette tension est caractéristique du fonctionnement des organisations hybrides, c'est-à-dire dans le cas présent intervenant sur des marchés mais selon des objectifs *a priori* non marchands (Billis, 2010 ; Mullins *et al.*, 2012). Surtout, la dimension essentiellement non-lucrative de la production HLM implique que son circuit de financement est « fermé » : une fois que des financements y sont investis, ils ne peuvent continuer à circuler qu'en son sein. Cela signifie que lorsqu'un organisme HLM valorise son patrimoine, en récupérant les loyers de ses locataires ou, plus rarement (Gimat, Gloor, 2016), en vendant certains de ses logements, il ne peut utiliser l'argent qui en découle, sauf cas exceptionnels, que pour financer son fonctionnement ordinaire ainsi que des opérations d'entretien ou de développement de son patrimoine. En conséquence, il est possible

[1] Les statuts-types des ESH annexés à l'article R. 422-1 du CCH prévoient que, lorsqu'une société HLM a réalisé un bénéfice distribuable, un dividende peut être servi aux actionnaires. Celui-ci ne doit cependant pas être supérieur à « un pourcentage de la valeur nominale des actions égal ou inférieur au taux d'intérêt servi au détenteur d'un premier livret d'une caisse d'épargne au 31 décembre de l'année précédente, majoré de 1,5 points ».

que des pressions politiques s'exercent sur les organismes HLM pour qu'ils assurent la circulation constante en leur sein de l'argent qui y est « enfermé », *via* une stratégie d'investissement résolue.

De façon à comprendre comment un ensemble d'actions et d'outils mobilisés par différents acteurs aboutit à la reprise de la production HLM à partir des années 2000, cette thèse les envisage comme faisant partie d'un circuit de financement spécifique, caractérisé par la dispersion des ressources mobilisées en son sein, un encadrement réglementaire fort et sa fermeture. Cela permet d'envisager leurs rapports de façon systémique. Ce mode d'investigation est retenu car il me semble d'abord permettre de rendre compte de la façon dont des enjeux politiques, c'est-à-dire les positions sociales des acteurs et les rapports de force auxquelles leurs confrontations donnent lieu, influent sur le circuit de financement du logement social. Il me semble aussi que ce mode d'investigation est pertinent dans la perspective d'une contribution à la géographie ainsi qu'à l'aménagement et l'urbanisme, champs disciplinaires au sein desquels s'inscrit cette thèse : il permet en effet d'envisager les rapports à l'espace d'acteurs collectifs à différentes échelles et de rendre compte de leurs stratégies, des caractéristiques de leur production et des conséquences qui peuvent en découler en matière de politiques publiques. Enfin, l'analyse se concentre en particulier sur les organismes HLM, car c'est en leur sein que sont réalisées la plupart des opérations sociotechniques permettant la transformation des financements en logements sociaux, c'est-à-dire le processus d'ancrage. Cependant, la relative sous-théorisation des travaux portant sur les circuits de financement de la production urbaine (Halbert, Attuyer, 2016, p. 1348), en plus des spécificités du circuit de financement du logement social, invitent à se doter de ressources théoriques et analytiques complémentaires pour outiller le traitement des matériaux d'enquête recueillis.

2. L'APPROCHE RÉGULATIONNISTE POUR OUTILLER ET CONTEXTUALISER L'ANALYSE DES MUTATIONS DU CIRCUIT DE FINANCEMENT

Une approche en termes de circuit de financement permet d'approcher d'une façon pertinente la production de logements sociaux, aussi bien dans sa dimension de « flux » que dans la façon dont elle se concrétise en des « lieux » (Halbert, Rutherford, 2010). Ce cadre analytique me semble cependant devoir être complété, de façon, d'une part, à ce que les évolutions qu'il permet d'observer puissent être interprétées au regard de dynamiques socioéconomiques plus générales. D'autre part, il me semble nécessaire que des outils d'interprétation soient mobilisés pour analyser les phénomènes considérés comme faisant partie du circuit de financement du logement social. Pour ce faire, il est fréquent que les travaux s'intéressant à la production urbaine aient recours à des approches formulées originellement dans le cadre de la science politique, qui interrogent l'organisation et le fonctionnement des systèmes d'acteurs locaux, en rapport avec la situation de l'ordre socioéconomique national ou international.

Ces travaux montrent que la prise de décision politique à l'échelle locale, et particulièrement dans les grandes villes françaises, s'est complexifiée au fur et à mesure que se sont multipliés les acteurs pertinents du point de vue de l'action publique (Le Galès, 1995, p. 60 ; voir aussi : Borraz, 1998 ; Jouve, Lefèvre, 2002). Cette multiplication est certes le résultat de la décentralisation, qui a donné aux régions, aux départements et aux intercommunalités des compétences en matière de production et de gestion urbaine. Mais elle résulte aussi de formes d'implication renouvelées des acteurs privés et de la société civile (Desage, Godard, 2005 ; Pollard, Halpern, 2013). Ces travaux mettent donc en évidence la nécessité d'observer les règles et les régularités dans les relations entre cette multiplicité d'acteurs, qui permettent que des décisions politiques soient effectivement prises et mises en œuvre. Des auteurs ont très tôt adopté cette perspective dans le contexte étatsunien, en montrant comment des alliances durables entre acteurs ont pu se constituer à l'échelle urbaine, par exemple autour d'objectifs comme la promotion de la croissance économique[1]. Beaucoup des

[1] Ces arrangements entre acteurs ont en particulier pu être analysés comme des « coalitions de croissance » (Molotch, 1976 ; Logan, Molotch, 1987) ou des « régimes urbains » (Elkin, 1987 ; Stone, 1989). Malgré des divergences théoriques et méthodologiques (voir notamment : Le Galès, 1995b, p. 79-85), ces approches montrent que peuvent se constituer des alliances entre acteurs publics et privés à l'échelle urbaine. Ces alliances existent d'abord parce que ces acteurs ont des intérêts qui peuvent être mis en concordance : entrepreneurs, propriétaires et services municipaux ont par exemple tendance à vouloir mettre en œuvre des projets stimulant la croissance économique, parce qu'elle permet l'apparition de nouvelles opportunités et l'augmentation des prix fonciers. Ces alliances sont aussi produites par l'existence de relations d'interconnaissance durables, à la fois formelles et informelles, entre acteurs économiques et décideurs publics. Cependant, plusieurs auteurs ont noté que l'application de ces travaux à des cas européens pouvait rendre mal compte de la réalité. En France particulièrement, l'importance du rôle de l'État aurait longtemps fait obstacle à l'intégration des intérêts privés dans les modes de décision politique à l'échelle urbaine (Le Galès, 1995, p. 86) et les collectivités continueraient à être les acteurs « dominants » dans leurs coopérations avec les représentants d'intérêts privés (Dormois, 2006, p. 863).

travaux francophones récents mobilisent pour leur part la notion de gouvernance, dans le sens que lui donne P. Le Galès (2003, p. 63-64 ; voir aussi : 1995) : elle est comprise comme « un processus de coordination d'acteurs, de groupes sociaux, d'institutions, pour atteindre des buts discutés et définis collectivement », et questionnée en opposition avec les conceptions traditionnelles du gouvernement, selon lesquelles la décision politique résulte principalement des acteurs publics. Les travaux mobilisant la notion de gouvernance ont l'avantage de croiser les apports de plusieurs traditions de recherche en science politique. Ils disposent de plus d'une souplesse dans l'analyse, qui permet d'envisager la multiplicité des relations entre acteurs et les « instruments » que ceux-ci mobilisent pour gouverner (voir notamment : Lascoumes, Le Galès, 2005 ; Pinson, 2009). Ces travaux ne rendent cependant compte que de façon partielle des enjeux sectoriels et spatiaux des activités qu'ils considèrent. Au-delà, le contenu théorique de la notion de gouvernance peut paraître faible, dans la mesure où, comme le met en évidence P. Le Galès (2003, p. 68), elle « ne constitue pas un concept ancré dans une théorie » et elle « n'apporte pas tant des réponses dans l'immédiat qu'elle permet de formuler des questions ». Il existe dès lors le risque, pointé par D. Lorrain (1998, p. 88), que la notion serve plus à rassembler et valoriser des travaux scientifiques portant sur des objets différents qu'à « rentrer dans les faits et leur interprétation »[1].

Tout en m'appuyant sur les apports des travaux s'inscrivant dans cette perspective de recherche, je fais le choix de me tourner vers un autre outillage théorique et analytique, qui a pour sa part été développé principalement par des économistes hétérodoxes. Ces recherches, qui relèvent de la théorie de la régulation, ont pour objectif principal d'expliquer « la cohérence et la viabilité dans le temps » des institutions, alors qu'elles sont confrontées de façon quasi-permanente à des actions de la part des acteurs individuels et collectifs qui les remettent en cause (Boyer, 2015, p. 33). Elles explorent en conséquence elles aussi les conditions de possibilité de relations sociales stabilisées, mais à partir d'un outillage théorique plus rigide. Leur pouvoir explicatif est particulièrement fort lorsque « émergent des déséquilibres et des conflits » dans l'organisation des rapports entre les acteurs et que « s'impose une redéfinition des règles du jeu » (Boyer, 2015, p. 33), comme cela semble avoir été le cas dans le secteur HLM à partir des années 2000.

2.1. La mise à l'échelle méso de la théorie de la régulation : de l'investigation des mutations socio-économiques nationales à celle des systèmes d'acteurs locaux

La théorie de la régulation présente deux principaux intérêts du points de vue de cette thèse, qui en justifient la mobilisation : d'une part, elle propose un positionnement spécifique, en opposition à l'individualisme méthodologique et en nuançant les approches marxistes, qui me

[1] Outre les critiques évoquées ci-dessous, D. Lorrain (1998, p. 87) note que le choix de ce terme peut proposer problème, parce qu'il a principalement été utilisé, depuis son apparition dans les années 1930, pour caractériser les procédés qui permettent la coordination interne des entreprises, dans un objectif d'efficacité. En mobilisant la notion pour caractériser les évolutions de l'action publique locale, on a tendance à plaquer « sur le monde du pouvoir local des propriétés fortes de la grande firme qu'il est loin de partager » et à inverser le sens de la notion originelle : celle-ci ne caractérisait pas une complexité plus grande des firmes, mais les conditions de leur organisation efficace.

semble adéquat pour envisager les rapports entre acteurs collectifs et les contraintes qui pèsent sur eux ; d'autre part, elle propose des outils analytiques et théoriques nombreux, utiles pour questionner l'organisation et le fonctionnement des systèmes socioéconomiques. La difficulté liée à sa mobilisation réside cependant dans le fait qu'elle a d'abord été conçue à des échelles macroéconomiques. Des travaux ont cependant montré que ses apports peuvent être adaptés à l'échelle locale comme à celle de secteurs économiques.

2.1.1. Les fondements de la théorie de la régulation

La théorie de la régulation, telle qu'elle est formulée à partir de la fin des années 1970, est d'abord appliquée à des enjeux différents de ceux auxquels je m'intéresse ici. M. Aglietta (1976) et R. Boyer (1986) proposent en effet d'analyser les faits économiques à l'échelle des États-nations, et visent ce faisant à rendre compte des évolutions des capitalismes sur le long terme. L'enjeu est, pour eux, celui « de la cohésion (ou l'éclatement) d'une société et de la dynamique économique d'ensemble » (Boyer, 1986, p. 22). Ils considèrent que « la reproduction sociale du capitalisme n'est jamais garantie, mais qu'elle doit être continuellement sécurisée par un ensemble de normes sociales, de mécanismes et d'institutions qui permettent la stabilisation des contradictions inhérentes au système »[1] (Duncan *et al.*, 1993, p. 68). Pour explorer ces mécanismes et ces contradictions, les régulationnistes ont d'abord analysé les stabilités socio-économiques dans plusieurs pays européens et aux États-Unis, depuis le milieu du XIXème siècle.

L'un des principaux apports de la théorie de la régulation est méthodologique. Les régulationnistes ont d'abord adopté un point de vue spécifique sur les phénomènes socioéconomiques, qui les distinguent des économistes néo-classiques. Comme le résume R. Boyer (2015, p. 34), « on ne saurait concevoir une *économie pure*, c'est-à-dire dénuée de toute institution, de forme de droit ou encore d'ordre politique ». En conséquence, les régulationnistes cherchent à surmonter l'incapacité « de l'individualisme méthodologique à traiter des institutions économiques de base du capitalisme » (Boyer, Saillard, 2002, p. 60), en réintroduisant dans l'analyse « les institutions, les interactions sociales, les conflits » (Aglietta, 1976, p. 37). Parallèlement, les régulationnistes adoptent une perspective marxiste. Cela justifie la mobilisation, dans cette thèse, de leurs travaux en lien avec des approches relevant de l'économie politique radicale. Ils entendent cependant « amender et prolonger » les perspectives marxistes, notamment grâce « aux enseignements issus des transformations du capitalisme depuis la fin du XIXème siècle » (Boyer, 2015, p. 6). En particulier, ils cherchent à dépasser leurs difficultés à « analyser les changements, tout particulièrement lors des grandes crises » (Boyer, Saillard, 2002, p. 60) et à adopter une vision nuancée du structuralisme, qu'A. Lipietz (1987) résume en ces termes : des structures sociales existent, mais elles sont « portées par des individus qui, agissant en sujets pris dans des antagonismes, risquent en permanence par leurs actions de bouleverser les rapports établis ».

Ce positionnement aboutit à la mobilisation d'un appareil de concepts spécifique, qui fait l'originalité de l'approche régulationniste. Parmi ceux-ci, le concept de « mode de régulation » joue un rôle central. Ce sont en effet ces modes qui assurent l'articulation entre l'organisation de la

[1] « *The expanded social reproduction of capitalism is never guaranteed, but has to be continually secured through a range of social norms, mechanisms, and institutions which help temporarily to stabilise the system's inherent contradiction* ».

production économique et celle des rapports sociaux, garantissant ainsi la viabilité du régime économique général. Néanmoins, si le mode de régulation permet au régime de résister à des crises cycliques, il peut lui-même entrer en crise, ce qui rend alors nécessaire la recherche de nouveaux compromis institutionnels à même de le compléter ou de remplacer. L'articulation entre l'organisation de la production économique et celle des rapports sociaux peut être décrite comme une « conjonction de procédures et de comportements effectifs », par le biais d'institutions, mais aussi par le biais d'un ensemble de processus intériorisés par les individus (représentations, actions quotidiennes, rationalités, etc.), dont les décisions restent cependant « multiples et décentralisées » (Boyer, Saillard, 2002, p. 63). Parmi ces procédures et comportements, il est possible de citer les « formes institutionnelles », qui correspondent à « toute codification d'un ou plusieurs rapports sociaux fondamentaux » (Boyer, 1986, p. 48). Elles « déterminent » la logique des acteurs, et leur « architecture […] oriente et polarise les conflits » (Boyer, 2003, p. 73-75). Dans le régime capitaliste, les régulationnistes considèrent ainsi que la monnaie, le rapport salarial ou la concurrence sont parmi les principales formes institutionnelles.

A partir de cet outillage théorique, les travaux régulationnistes se sont largement concentrés sur la caractérisation des modes de régulation, dans l'objectif de comprendre leur fonctionnement, les raisons de leurs crises, ainsi que, mais dans une moindre mesure, celles de leur apparition. Ils ont en particulier permis de décrire les caractéristiques des modes de régulation dits « fordiste » et « post-fordiste » (pour une synthèse, voir : Jessop, 1990 ; Jessop, 1997b ; MacLeod, 1997).

2.1.2. La théorie de la régulation à l'échelle des secteurs et des territoires

La théorie de la régulation propose donc un mode d'investigation des systèmes socio-économiques qui permet d'interroger l'articulation entre actions individuelles, institutions, représentations sociales et normes culturelles. Une telle perspective me semble utile pour comprendre la façon dont le circuit de financement du logement social, au sein duquel interagissent de nombreux phénomènes relevant de ces catégories, a pris à partir des années 2000 une forme rendant possible une reprise durable de la construction neuve.

Cependant, le fait que les perspectives régulationnistes portent principalement sur ces enjeux macroéconomiques à des niveaux d'abstraction relativement élevés pose deux problèmes majeurs. En premier lieu, les enjeux liés à la coordination entre les acteurs du circuit de financement du logement social se manifestent essentiellement, d'une part à une échelle locale et d'autre part au sein d'un secteur d'activité spécifique. Or, il est rare qu'une échelle géographique autre que celle de l'État-nation soit mentionnée dans les premiers travaux régulationnistes. J. Peck et A. Tickell (1992, p. 351) remarquent ainsi que « les transformations politico-économiques se produisant à une échelle plus fine ou plus large que celle de l'État-nation, si elles ne sont pas exclues de l'approche régulationniste, n'y sont pas explicitement théorisées »[1]. De la même façon, les problématiques sectorielles n'ont dans un premier temps pas été au cœur de l'analyse régulationniste (du Tertre, 2002). Il est donc nécessaire de se tourner vers des travaux plus récents ou de compléter les approches régulationnistes par des emprunts à d'autres champs de recherche.

[1] « *processes of political-economic transformation operating either above or below the spatial scale of the nation-state, while not excluded from the regulation approach, are not theorized in an explicit way* ».

En second lieu, cette thèse repose sur des matériaux d'enquête concrets et cherche à en tirer des conclusions à un niveau d'abstraction intermédiaire. Elle s'inscrit ainsi dans l'objectif que donne Boyer (1986, p. 42) aux travaux régulationnistes, lorsqu'il décrit les difficultés auxquelles sont confrontés économistes néo-classiques et historiens dans leur approche des phénomènes sociaux. Ces difficultés, explique-t-il, « dérivent pour une large part de la domination abusive de l'un des pôles abstraction/empirisme. Le problème est donc de construire différentes notions permettant de passer du degré d'abstraction le plus élevé à des propositions susceptibles d'être confrontées aux matériaux d'enquête ou au vécu des acteurs sociaux ». Or, les premiers travaux régulationnistes ont été critiqués pour leur approche abstraite des phénomènes socio-économiques. S. Duncan *et al.* (1993, p. 68) ont notamment remarqué que, dans les travaux régulationnistes, « les liens entre l'économie, la société et le politique restent en général peu spécifiés, si ce n'est à un niveau très général, et les relations, les processus, les phénomènes concrets restent souvent dissimulés »[1].

Ces constats rendent nécessaire la mobilisation et l'articulation d'outils théoriques complémentaires à ceux proposés dans les premiers travaux régulationnistes. Ceux-ci doivent permettre l'analyse de phénomènes concrets, se déroulant à une échelle locale et/ou sectorielle[2]. L'importante filiation des travaux fondateurs de M. Aglietta et de R. Boyer (voir notamment : Boyer, Saillard, 2002 ; Laurent, du Tertre, 2008 ; Lamarche *et al.*, 2015), y compris dans le monde anglophone (voir notamment : Jessop, 1997b ; MacLeod, 1997), a permis d'étendre la portée des concepts régulationnistes. Plusieurs auteurs considèrent en particulier que c'est à une échelle « méso », c'est-à-dire en s'intéressant aux institutions plutôt qu'aux individus ou aux régularités socioéconomiques générales, que les apports de la théorie de la régulation peuvent être les plus nombreux. F. Lordon (2008, p. 14-15) insiste notamment sur le fait que la mobilisation d'une méthodologie régulationniste à cette échelle peut permettre de rendre compte du « politique compris comme présence dense du conflit et du pouvoir dans le milieu institutionnel du capitalisme ».

Il s'agit ainsi, concrètement, de s'intéresser aux différenciations locales et sectorielles du mode de régulation dominant à l'échelle nationale ainsi qu'aux institutions situées dans l'espace avec lesquels il interagit. T. Lamarche *et al.* (2015, p. 9) ont souligné que cela implique d'analyser d'une part le fonctionnement et les modalités de la reproduction économique et sociale internes au secteur ou au territoire considéré et d'autre part l'articulation de cet espace de régulation spécifique à l'économie globale. Ces auteurs mettent de plus en évidence le fait que la réponse à ce double objectif ne peut « découler de la théorie, et ne peut être que d'ordre empirique ». Différents travaux

---

[1] « *the links between economy, society, and politics often remain unspecified at anything other than the most general level, and the actual relations, processes, and components involved usually remain hidden* ».

[2] Il est à noter que la littérature francophone à ce sujet a porté une attention particulière aux modalités de définition de chacun des secteurs qu'elle a considérés. R. Boyer (1990, p. 52) note par exemple que le secteur se définit « fondamentalement à partir de la structuration des intérêts économiques, des lieux de la représentation professionnelle, des procédures de coordination régissant les diverses stratégies des unités productives ». T. Lamarche *et al.* (2015, p. 3) proposent pour leur part de retenir la notion de « sous-système pertinent » proposée par J. de Bandt (1989). Si j'aborde ci-dessous les difficultés liées à la définition du « local », je me contente cependant, du point de vue sectoriel, de faire référence à deux ensembles d'acteurs. Pour des raisons développées en introduction, j'entends dans cette thèse par « secteur HLM » l'ensemble des OPH et des ESH français ainsi que leurs filiales. Parallèlement, de façon à renvoyer plus largement aux acteurs avec lesquels OPH et ESH interagissent, je parle d'acteurs impliqués dans le circuit de financement du logement social.

ont prouvé la pertinence de cette modalité d'investigation et en particulier sa capacité à envisager à la fois les dimensions sectorielles et spatiales. T. Lamarche (2008) a notamment montré que la déréglementation du système supérieur d'éducation et de formation en France s'est traduite par la transformation d'« une institution de l'État » en un secteur indépendant et doté de règles nouvelles. Il a insisté, ce faisant, sur le rôle joué par les « recompositions locales » et la « déstabilisation de l'échelle nationale de référence » dans ce processus.

2.2. Un outillage régulationniste à l'échelle méso

Les outils méthodologiques de la théorie de la régulation semblent donc pouvoir être mobilisés pour réaliser des enquêtes portant sur le fonctionnement d'institutions ainsi que pour analyser les matériaux qui en découlent. Plusieurs ajustements semblent cependant nécessaires pour que des concepts élaborés à l'échelle macro puissent rendre compte de phénomènes méso.

2.2.1. Du mode de régulation national à la superposition des processus de régulation

Il s'agit d'abord, dans le contexte de cette thèse, de disposer d'outils permettant de rendre compte de la façon dont des ensembles de décisions publiques et privées ont des impacts sur les fondamentaux des circuits de financement du logement social, c'est-à-dire sur les types de financement auxquels peuvent accéder les organismes HLM ou encore sur les modalités selon lesquelles ils peuvent acquérir des terrains et y concevoir des projets. La notion de mode de régulation, proposée par les travaux régulationnistes, a l'avantage, pour ce faire, d'envisager les façons dont l'articulation de phénomènes socioéconomiques disparates peut constituer des systèmes stables. Il paraît donc possible d'y avoir recours pour envisager les modalités de stabilisation ou de déstabilisation des circuits de financement du logement social. Cela suppose néanmoins que la notion de mode de régulation puisse être adaptée à des phénomènes sectoriels et locaux.

Une application à l'échelle locale du concept de mode de régulation a notamment été proposée par J. Peck et A. Tickell (1992 ; 1995) au milieu des années 1990 (voir aussi : Laurent, du Tertre, 2008). Ces auteurs cherchent en effet à rendre compte des inégalités spatiales en termes de développement économique qui résultent de la mise en œuvre du thatchérisme au Royaume-Uni. Ils considèrent pour ce faire que le thatchérisme, formulé de façon univoque à l'échelle nationale, a pris des formes différenciées dans l'espace. Par exemple, des lois votées par le parlement national encourageant la compétition entre entreprises et le développement du lobbysme se sont paradoxalement traduites à l'échelle régionale par la constitution de coalitions et de réseaux entre les firmes (Peck, Tickell, 1992, p. 353). Les auteurs proposent d'analyser ces situations en termes de « modes locaux de régulation sociale » (*local mode of social regulation*). Il s'agit d'une transposition du concept de mode de régulation à l'échelle locale, dont la pertinence serait justifiée par certains postulats de la théorie de la régulation (Peck, Tickell, 1995, p. 374). Il serait ainsi

possible d'étudier, dans une perspective transcalaire, la façon dont se superposent un mode de régulation national et des modes de régulation locaux (Jessop, 1997b).

Cette proposition théorique pose cependant plusieurs problèmes. En premier lieu, les travaux qui mobilisent la notion de mode de régulation local restent souvent à un niveau d'abstraction élevé, ce que reconnaissent certains de leurs auteurs (Peck, Tickell, 1992, p. 360). Dans le cas des travaux de J. Peck et A. Tickell par exemple, les objets étudiés le sont essentiellement dans la perspective de leur rattachement à des catégories d'analyse larges, permettant la montée en généralité, telles que « privatisation », « mobilisation du secteur privé » ou « transformation de l'organisation de l'État local ». En second lieu, la recherche de modes de régulation locaux présente le risque du fonctionnalisme. Cela pourrait par exemple se traduire par une sélectivité dans l'analyse des faits, qui insiste sur les phénomènes locaux correspondant au mode de régulation national plutôt que sur ceux qui s'en distinguent (Painter, Goodwin, 1995). Enfin, dans le prolongement de cette critique, une difficulté réside dans la question de l'autonomie du local dans ces approches. J. Painter et M. Goodwin (1995) insistent sur la nécessité de ne pas considérer, comme ont pu avoir tendance à le faire certains auteurs, les différences entre régulations locales comme le seul résultat de phénomènes résultant du mode de régulation dominant à l'échelle nationale, qui pourrait par exemple favoriser les inégalités de développement économique. Ils rappellent la nécessité de considérer aussi les façons dont les régulations nationales sont interprétées et mises en œuvre localement par différents acteurs.

Parallèlement, des auteurs ont cherché à observer les rapports entre le mode de régulation tel qu'il apparaît à l'échelle nationale et les dynamiques de régulation de différents secteurs économiques (du Tertre, 2002). R. Boyer (1990) a cependant montré que beaucoup de ces travaux ont consisté non pas à étudier précisément le fonctionnement des secteurs envisagés, mais à rechercher à l'échelle sectorielle des traductions du mode de régulation dominant à l'échelle nationale. Ces travaux souffriraient en conséquence eux aussi d'un biais fonctionnaliste, dissimilant derrière les invariants qu'ils mettent en exergue les spécificités de chaque secteur économique. Pour passer outre cette difficulté, les auteurs travaillant sur les régulations sectorielles considèrent qu'il est nécessaire de s'intéresser non pas tant à la mesure dans laquelle le mode de régulation sectoriel reflète le mode de régulation dominant à l'échelle nationale, mais plutôt la façon dont ce mode dominant entre en conflit avec les spécificités et les institutions de chaque secteur économique, et quels sont les résultats de ces conflits. Cela invite à considérer prioritairement les secteurs comme étant le « siège de contradictions » entre différentes tendances produites à différentes échelles (Lamarche, 2011, p. 5). La résolution de ces contradictions peut de plus aboutir à des modes d'organisation nouveaux « qui, en s'étendant au-delà de leur espace initial, vont contribuer à la formation de nouvelles régulations. » (Chanteau *et al.*, 2016).

Afin de passer outre les difficultés liées à la recherche de modes de régulation locaux et d'intégrer les apports des travaux francophones sur les régulations sectorielles, il me semble possible de reprendre la notion de « processus de régulation », proposée par J. Painter et M. Goodwin (1995), en lui adjoignant une dimension sectorielle. Ces auteurs proposent en effet d'abandonner la recherche de modes de régulation cohérents à l'échelle locale et de plutôt s'intéresser au « flux et au reflux […] dans le temps et dans l'espace » d'assemblages aux contours plus flous, qu'ils proposent d'appeler des « processus de régulation ». Selon ces auteurs, lorsqu'on s'intéresse aux rapports socioéconomiques en un lieu donné et à un moment donné, on observe

en effet « un appareil complexe et stimulant d'espaces de régulation superposés »[1] (Painter, Goodwin, 1995, p. 336 et 342). Ces superpositions seraient produites par différents processus de régulation, analysés comme « le produit de pratiques concrètes et discursives qui génèrent des institutions sociales et politiques, mais qui sont aussi, dans le même temps, conditionnées par elles »[2] (Painter, Goodwin, 1995, p. 342).

Ces processus ont une dimension spatiale marquée : les auteurs notent que la géographie n'est pas, dans leurs analyses, « un supplément en option ou une complication ajoutée au dernier moment »[3] (Painter, Goodwin, 1995, p. 342). Il me semble possible de considérer conjointement qu'ils peuvent traverser différents secteurs économiques, au sein desquels ils produisent des effets différenciés et prennent des formes variées. Les processus de régulation ne pourraient ainsi être observés que dans les modalités concrètes de leur déploiement dans l'espace et au sein de secteurs économiques. Cette perspective me semble permettre de rendre compte de régulations intervenant à différentes échelles et d'envisager la possibilité qu'elles constituent, par leurs superpositions, différentes organisations socioéconomiques locales et sectorielles plus ou moins cohérentes et stabilisées. Comme en témoignent notamment les travaux de S. Uffer (2011) sur le marché du logement berlinois, qui mobilisent la notion de processus de régulation, celle-ci est à même de rendre compte de la façon dont les interactions entre l'État, les opérateurs immobiliers, l'organisation socio-spatiale de la capitale allemande et différents discours politico-économiques peuvent aboutir à faire muter le système local d'offre et de gestion du logement, dans le sens d'une néolibéralisation.

Il paraît donc possible de considérer que le secteur du logement social dans son ensemble est traversé par de tels processus de régulation. Un enjeu de l'analyse réside en conséquence dans l'identification de ces processus de régulation, dans la façon dont ils sont constitués et dans leur rôle dans la différenciation locale du circuit de financement du logement social.

2.2.2. La coordination à l'échelle méso par les dispositifs institutionnels

Un autre enjeu, dans le contexte de cette thèse, est de disposer d'outils permettant d'envisager les façons dont les institutions existantes agissent, d'une part pour réaliser leurs missions et d'autre part pour se repositionner lorsqu'elles sont travaillées par différents processus de régulation. En particulier, les façons dont ces institutions peuvent coordonner leurs interventions jouent un rôle important dans l'analyse, puisque la stabilité des systèmes sectoriels locaux dépend de l'existence et de la qualité de ces coordinations.

Dans la littérature régulationniste, la notion de « forme institutionnelle » permet, à l'échelle macroéconomique, de rendre compte de « configurations spécifiques des rapports sociaux pour une époque et un ensemble géographique donné » (Boyer, Saillard, 2002, p. 61). Les travaux régulationnistes ont permis de caractériser certaines de ces formes et d'en différencier trois modalités : « d'abord la loi, la règle ou le règlement, soit un principe de contrainte ; ensuite le compromis, soit un principe de négociation ; enfin, la communauté d'un système de valeurs et de

---

[1] « *the ebb and flow of regulatory processes through time and across space* » ; « *a complex set of interesting and overlapping geographies of regulation* ».

[2] « *the product of material and discursive practices that generate and are in turn conditioned by social and political institutions* ».

[3] « *the* geography *of regulation is not an optional extra or final complicating factor* »

représentations, soit un principe de routine » (Boyer, Saillard, 2002, p. 64). Ces formes institutionnelles contribuent, au sein des modes de régulation, à assurer la cohérence entre reproduction économique et reproduction sociale. Leur analyse pourrait, à condition d'être adaptée aux échelles locales et sectorielles, constituer un objectif pertinent dans le cadre de cette thèse.

R. Boyer (1990) a souligné la possibilité de mettre en œuvre au niveau macro et au niveau sectoriel des concepts homologues. Il considère notamment comme pertinents ceux qui ont été proposés par P. Bartoli et D. Boulet dans leurs travaux sur l'économie viticole. Parmi ces concepts[1], celui de « dispositif institutionnel » est la transposition à l'échelle sectorielle des formes institutionnelles. Il renvoie à « l'ensemble des institutions productives de normes, de processus, d'interventions qui encadrent et orientent les régimes économiques » (Bartoli, Boulet, 1989, cités par : Boyer, 1990, p. 55). Leur rôle est essentiel, car les dispositifs institutionnels « n'introduisent pas de simples frictions par rapport à un équilibre de long terme invariant : ils façonnent au contraire la forme des ajustements cycliques tout autant que la dynamique de longue période » (Boyer, 1990, p. 62).

P. Bartoli et D. Boulet (1989) montrent qu'il est en particulier utile de questionner ces dispositifs à deux points de vue. Il est d'abord nécessaire d'en explorer la diversité, et de comprendre comment différents assemblages institutionnels produisent différents types d'effets. Dans le cadre de la politique viticole, les auteurs proposent ainsi de différencier des « dispositifs professionnels, aisément repérables quand ils s'incarnent directement dans des organisations syndicales » et des « dispositifs étatiques, incarnés dans des institutions spécialisées à caractère public et administratif ». Alors que les premiers visent plutôt à défendre l'organisation préexistante du secteur, les seconds cherchent pour leur part à y introduire des principes et outils provenant d'autres secteurs économiques. Cependant, les auteurs notent que le secteur viticole n'est pas caractérisé par une opposition conflictuelle entre ces deux types de dispositifs institutionnels, parce qu'y sont créés des « dispositifs originaux », qu'on pourrait qualifier d'hybrides, qui traduisent « le caractère ambivalent de la politique viticole, produit tout à la fois de logiques professionnelles et de l'action de l'État » (Bartoli, Boulet, 1989, p. 287). Cet exemple montre l'importance de considérer le fonctionnement de chaque dispositif institutionnel, mais aussi leur organisation les uns par rapport aux autres au sein du secteur ou de l'espace local considéré.

Une autre façon d'investiguer les dispositifs institutionnels réside dans l'étude des modalités de leur institutionnalisation. En s'appuyant sur les travaux de R. Delorme et C. André (1983), qui ont porté, à l'échelle macroéconomique, sur les interventions de l'État en France dans l'éducation et la santé[2], P. Bartoli et D. Boulet (1989, p. 154) considèrent que les dispositifs institutionnels naissent principalement à la suite de crises. Celles-ci résultent de tensions entre des logiques socio-économiques générales, des logiques propres au secteur économique ou au local et des conflits sociaux. Les dispositifs institutionnels ont pour but, au moment de leur institutionnalisation, d'enregistrer et de résoudre ces crises, mais ils ont aussi la particularité de se maintenir à la suite de ce processus. C'est ce qui motive la nécessité d'envisager « les lieux, les conditions, la nature et les

[1] Le régime d'accumulation aurait pour équivalent dans un secteur des régimes économiques de fonctionnement et le mode de régulation général un mode de régulation sectoriel (Boyer, 1990, p. 53).

[2] Ces auteurs proposent la notion de « compromis institutionnalisé » pour rendre compte de la spécificités des formes institutionnelles apparues en France pendant l'immédiat après-guerre : elles résultent de l'institutionnalisation de compromis conçus à l'issue de conflits socio-économiques (Delorme, André, 1983, p. 672).

effets » de cette institutionnalisation, ainsi que leur état contemporain si l'institutionnalisation est ancienne (Bartoli, Boulet, 1989, p. 154).

La littérature régulationniste permet donc d'outiller l'analyse des matériaux d'une enquête menée à l'échelle méso. Dans le cadre de cette thèse, elle invite tout particulièrement à considérer comment différents processus de régulation aboutissent à des différenciations locales du circuit de financement du logement social et à la transformation de ses dispositifs institutionnels. Si ces outils permettent d'envisager les rapports entre les organismes HLM et les autres acteurs du circuit de financement du logement social, ils doivent cependant être complétés de façon à ce que puissent être pris en compte les positionnements des organismes HLM les uns par rapport aux autres, à l'échelle de leurs périmètres d'intervention.

2.3. Des champs HLM locaux, imbriqués et aux frontières perméables

Les rapports des acteurs économiques les uns avec les autres, tout particulièrement sous la forme de la concurrence, sont un des points auxquels la littérature régulationniste s'est largement intéressée (Boyer, Saillard, 2002). Dans le contexte du secteur HLM, cependant, il paraît difficile de définir un périmètre au sein duquel il serait pertinent d'envisager ces interactions. Chacun des acteurs impliqués dans le circuit de financement du logement social intervient en effet à une échelle géographique qui lui est propre : l'État fixe à l'échelle nationale les règles de fonctionnement du circuit ; un organisme HLM peut avoir un périmètre d'intervention plus important qu'une région ou n'intervenir que dans une seule commune ; chaque collectivité territoriale, pour sa part, raisonne à partir de sa propre inscription géographique. Cette situation se prête donc mal à la définition, comme le préconise notamment B. Jessop (1997a, p. 55-56) pour analyser des systèmes d'acteurs économiques locaux, « d'un espace économique local au sein duquel les acteurs imaginent qu'ils ont un intérêt commun »[1]. « Localiser les sujets »[2] impliqués dans un circuit de financement (MacLeod, 1997, p. 135) ne suffit donc pas à identifier l'arène locale au sein de laquelle ils se confrontent.

Je propose, pour passer outre ces difficultés, d'avoir recours à la notion de « champ » telle qu'elle a été appliquée au marché de la production de maisons individuelles par P. Bourdieu (2000). Je retiens en particulier une partie de la méthodologie que cet auteur mobilise pour décrire la structure et les rapports de force entre institutions dans ce marché, et dont R. Boyer (2003) a souligné la compatibilité avec la théorie de la régulation. Je présente d'abord ci-dessous les principes d'une analyse en termes de champs, avant de montrer comment elle permet de délimiter des champs HLM locaux.

[1] « *a local economic space with an imagined community of economic interests* ».

[2] « *locate its subjects* ».

2.3.1. La concurrence analysée à partir de la structure des champs

L'analyse des rapports entre organismes HLM doit se faire, dans le cadre de cette thèse, en prenant en compte la position de chacun d'entre eux dans le circuit de financement du logement social. Une démarche comparable a notamment été utilisée par C. Topalov (1974, p. 21) pour rendre compte des rapports entre promoteurs immobiliers. Celui-ci choisit en effet de considérer « chaque promoteur comme un élément d'un système de places où s'opèrent la production et la circulation de la marchandise logement ». Le fait d'occuper une place plutôt qu'une autre se traduit, dans cette perspective, par des logiques de fonctionnement, « c'est-à-dire des objectifs généraux […] et un ensemble de moyens pour les atteindre ». Les formes de coopération et de concurrence, et les stratégies d'opérateurs qui en découlent, sont déterminées par ces places.

Une telle démarche me semble cependant devoir être nuancée, notamment parce qu'elle ne prend pas en compte la capacité des acteurs à intervenir sur la structure du système et parce qu'elle fait de leurs stratégies le produit mécanique de leurs positions. Or, les auteurs régulationnistes ayant travaillé sur les secteurs économiques et les territoires ont souligné le fait que certaines actions peuvent bouleverser l'organisation d'un sous-ensemble donné. J.-P. Gilly et B. Pecqueur (2002, p. 305) écrivent par exemple que, « pour aborder la dynamique de régulation du territoire, il faut aussi pouvoir apprécier les stratégies des acteurs, les capacités locales d'adaptation du territoire […] et les processus d'apprentissage » (voir aussi : Jessop, 1990, p. 196). L'enjeu est donc de mobiliser un cadre analytique intégrant ces éléments, sans pour autant négliger les dimensions structurales (Peck, Tickell, 1992, p. 348).

Dans *Les Structures sociales de l'économie*, P. Bourdieu (2000) propose une méthodologie qui me semble correspondre à cet objectif. Il mobilise pour ce faire la notion de champ, qui lui permet en règle générale de rendre compte du positionnement social des individus différencié en fonction des situations dans lesquelles ceux-ci se trouvent. La métaphore du jeu peut permettre de comprendre le fonctionnement des champs dans la théorie bourdieusienne : les joueurs, en effet, « disposent 'd'atouts' c'est-à-dire de cartes maîtresses dont la force varie selon le jeu […]. Autrement dit, il y a des cartes qui sont valables, efficientes, dans tous les champs […], mais leur valeur relative en tant qu'atouts varie selon les champs et même selon les états successifs d'un même champ » (Bourdieu, 1992, p. 73). L'équivalent de ces cartes est le capital dont dispose chaque individu du fait de sa trajectoire sociale. Son comportement dans un champ donné dépend donc non seulement du volume de capital dont il dispose, mais aussi de la valorisation spécifique des différents types de capital (économique, social, culturel, symbolique, etc.) au sein de ce champ. Cette valorisation est définie, au sein de chaque champ, de façon relative : « c'est à chaque moment l'état des rapports de force entre les joueurs qui définit la structure du champ : on peut imaginer que chaque joueur a devant lui des piles de jetons de différentes couleurs, correspondant aux différentes espèces de capital qu'il détient, en sorte que sa force relative dans le jeu » dépend à la fois du « volume global de ses jetons » mais aussi de la structure des piles de jetons de l'ensemble des autres joueurs (Bourdieu, 1992, p. 73).

P. Bourdieu (2000) considère qu'il est possible d'identifier, selon les mêmes principes, des champs économiques au sein desquels les entreprises se comporteraient en fonction de la distribution relative entre elles de différents types de capital. La notion de secteur, jugée trop homogénéisante, se trouve en conséquence remplacée par celle de champ. Cette dernière a en effet l'avantage « de prendre en compte les différences entre les entreprises […] et aussi les relations objectives de complémentarité dans la rivalité qui les unissent et les opposent à la fois »

(Bourdieu, 2000, p. 59). Dans ce contexte, les entreprises sont « définies par le volume et la structure du capital spécifique qu'elles possèdent » ; de plus, elles « déterminent la structure du champ qui les détermine, c'est-à-dire l'état des forces qui s'exercent sur l'ensemble des entreprises engagées dans la production de biens semblables » (Bourdieu, 2000, p. 275). Cette façon d'appréhender l'activité économique permet de prendre en compte l'ensemble des rapports actuels et potentiels entre les acteurs[1] et d'observer comment la distribution des différents types de capital entre eux rend possible ou contraint leur action. En d'autres termes, il ne s'agit pas de nier leurs capacités stratégiques, mais de prendre en compte le fait que « les stratégies les plus consciemment élaborées ne peuvent s'exercer que dans les limites et dans les directions qui leur sont assignées par les contraintes structurales et par la connaissance pratique ou explicite, toujours inégalement distribuée, de ces contraintes » (Bourdieu, 2000, p. 239).

Tableau 1. Les capitaux des organismes de logement social

Types de capital décrits dans *Principes d'une anthropologie économique* (2000, p. 237)	**Facteurs structurants la distribution des types de capital dans le champ HLM**
« Le **capital financier** est la maîtrise directe ou indirecte de ressources financières qui sont la condition principale (avec le temps) de l'accumulation et de la conservation de toutes les autres espèces de capital. »	Le patrimoine existant des organismes HLM détermine leurs capacités d'investissement. La gouvernance des organismes HLM détermine les acteurs vers lesquels ils peuvent se tourner pour solliciter des subventions ou des prêts.
« Le **capital technologique** est le portefeuille de ressources scientifiques ou techniques […] susceptibles d'être mises en œuvre dans la conception et la fabrication des produits. »	Les capacités techniques de production et de gestion des organismes HLM varient en fonction des moyens humains dont ils disposent et de la diversification de leur activité.
Le **capital commercial** tient à « la maîtrise de réseaux de distribution […] et de services et d'après-vente. »	Les pouvoirs publics locaux et les actionnaires des organismes HLM cherchent à maîtriser les attributions de logements et à s'assurer de la mise en œuvre d'une gestion qui assure la satisfaction des locataires.
« Le **capital social** est l'ensemble des ressources mobilisées à travers un réseau de relations […] qui procure un avantage compétitif en assurant aux investissements des rendements plus élevés.«	Le rapport des organismes aux pouvoirs publics locaux et leur gouvernance posent des limites aux réseaux de relations pouvant être constitués. Le périmètre d'intervention des organismes structure une opposition entre acteurs locaux, régionaux et nationaux.
« Le **capital symbolique** réside dans la maîtrise de ressources symboliques fondées sur la connaissance et la reconnaissance, comme l'image de marque, la fidélité à la marque, etc. »	La position générale des organismes dans le champ contribue à structurer la façon dont ils sont perçus par les autres acteurs locaux. Cependant, la qualité de la gestion du patrimoine apparaît comme déterminante en la matière.

Élaboration personnelle. Source : enquête, Bourdieu (2000).

[1] P. Bourdieu (2000, p. 160) utilise le terme d'« agent » de façon à souligner le fait que « ce n'est pas un sujet pur, et libre, qui vient occuper les marges de liberté » laissées par la structure des champs, la distribution du capital et les *habitus*.

Le Tableau 1 présente les différents types de capital mobilisés par P. Bourdieu pour l'analyse du champ de la production des maisons individuelles. Ce sont ces types qui sont inégalement distribués entre les acteurs du champ, et qui permettent de caractériser leurs positions réciproques. Le tableau présente aussi, en s'appuyant sur des analyses qui sont présentées en détail dans les chapitres suivants, des exemples de ce à quoi peuvent correspondre concrètement ces types de capital pour les organismes de logement social.

2.3.2. Les frontières des champs

En discutant les propositions de P. Bourdieu, R. Boyer (2003) a insisté sur leurs apports, en montrant en particulier qu'elles permettent, malgré leur insistance sur les structures, de rendre compte des changements. Les champs économiques n'apparaissent en effet pas, dans *Les Structures sociales de l'économie* (2000), comme des périmètres figés au sein desquels seraient confinées les entreprises. R. Boyer (2003) met en évidence, entre autres, quatre facteurs pouvant affecter aussi bien le fonctionnement interne de chaque champ que leurs rapports les uns avec les autres. Il souligne d'abord que le fait d'identifier au sein d'un champ, comme le propose P. Bourdieu, les acteurs dominants et les acteurs dominés permet « d'introduire d'emblée un aspect dynamique dans l'analyse ». Cela motive en effet une investigation quant aux façons dont les acteurs dominants cherchent à « préserver leur position » en agissant sur le champ de façon à « étendre leur capital » (Boyer, 2003, p. 69). Ce faisant, ils peuvent parvenir à en bouleverser le fonctionnement à leur profit.

Parallèlement, R. Boyer (2003) met en évidence le fait que deux autres types de facteurs peuvent provoquer une évolution des champs. Ces facteurs soulignent plus explicitement le caractère perméable de leurs frontières. En effet, un champ peut d'une part être concerné par l'irruption d'acteurs nouveaux ou provenant d'autres champs. Ceux-ci, pour s'imposer dans le champ qu'ils investissent, ont intérêt à « déstabiliser les positions acquises et à développer en conséquence des innovations dévalorisant le capital détenu » par les acteurs dominants (Boyer, 2003, p. 69). Il n'y a ainsi pas une clôture *a priori* de chaque champ : non seulement de nouveaux acteurs peuvent y intervenir mais en plus leur seule intervention, du fait du caractère relatif des positions des acteurs au sein des champs, suffit à en bouleverser la structure. D'autre part, les frontières entre les champs sont aussi amenées à évoluer. R. Boyer (2003, p. 72) rappelle que certains acteurs, en se spécialisant, peuvent faire émerger au sein d'un champ un sous-champ qui, en s'autonomisant progressivement, peut finir par être considéré comme indépendant. Il montre aussi que plusieurs champs peuvent se superposer, puis fusionner, suite notamment à des innovations. Ces évolutions se produisant sur le long terme, il est possible de considérer que les entreprises se trouvent, au moins provisoirement, impliquées dans plusieurs champs à la fois, voire même qu'elles jouent sur cette multi-appartenance pour en retirer divers avantages. Il existe donc des possibilités aussi bien de franchissement que de redéfinition des frontières entre les champs.

R. Boyer (2003, p. 72) met enfin en évidence le fait que « les interactions avec l'État » constituent un quatrième facteur de changement des champs : les entreprises peuvent par exemple être en concurrence pour obtenir des interventions publiques à leur profit qui, une fois obtenues, bouleversent la valorisation des différents types de capital. P. Bourdieu, au cours d'un échange avec L. Wacquant (1992, p. 80), souligne pour sa part l'importance de considérer, de façon plus générale, la position de chaque champ « par rapport au champ du pouvoir ». Dans *Les Structures sociales de*

l'économie (2000), où l'analyse porte sur le marché de la maison individuelle, cela l'invite à s'intéresser à la façon dont s'organisent les relations entre les entreprises constructrices, l'État central, mais aussi les collectivités territoriales, la préfecture et les services déconcentrés de l'État. Or, l'enquête menée par P. Bourdieu met en évidence le fait que les modalités d'encadrement des marchés par ces acteurs diffèrent d'un point à un autre dans l'espace. En conséquence, l'auteur envisage l'existence de « champs à base territoriale », qui ont, notamment du fait de leurs rapports différenciés aux acteurs publics locaux, leurs propres spécificités (Bourdieu, 2000, p. 166). Ainsi, il semble possible de considérer qu'il existe des sous-champ économiques locaux, qui entretiennent des rapports de dépendance au champ national leur correspondant mais ont aussi leurs propres spécificités. Leurs frontières peuvent être elles aussi considérées comme étant perméables et faisant l'objet de conflits.

En m'appuyant sur ces propositions, j'ai recours, dans cette thèse, à la notion de « champ HLM local ». Il s'agit des périmètres locaux au sein desquels s'organisent concurrences et complémentarités entre des organismes HLM. Les frontières et l'échelle de ces champs ne sont pas posées *a priori* (et ne correspondent pas nécessairement à celle des EPCI enquêtés), mais découlent de l'analyse. Elles peuvent être franchies et/ou faire l'objet de conflits. Les champs HLM locaux sont considérés comme résultant des diversifications locales, d'une part de différents processus de régulation et d'autre part, des acteurs et dispositifs institutionnels du circuit de financement du logement social. Leur structure est considérée comme étant définie par la distribution des différents types de capital entre les organismes HLM qui y interviennent. Chaque champ HLM a, en conséquence, des caractéristiques spécifiques, dont l'enquête vise à rendre compte.

CONCLUSION

Afin de comprendre la reprise de la production HLM à partir des années 2000 en France, je propose de raisonner à l'échelle du circuit de financement du logement social dans son entier. Cela revient à considérer chaque logement social comme le résultat provisoire de l'ancrage d'un ensemble de financements provenant de différents acteurs et en voie d'être valorisé. Le rôle des organismes HLM, qui assurent d'un point de vue technique et juridique les opérations d'ancrage et de valorisation des logements sociaux, se trouve en conséquence au cœur de l'analyse.

La mobilisation de la littérature régulationniste permet d'identifier trois outils analytiques pour rendre compte de l'organisation et des éventuelles mutations du circuit de financement du logement social en France :

- Celui-ci est organisé par un ensemble de dispositifs institutionnels, qui sont le résultat de la résolution de conflits entre les acteurs du circuit et visent à assurer la qualité et la stabilité de leurs relations ;
- Celui-ci est différencié localement : l'existence d'acteurs ayant des périmètres d'intervention contraints dans l'espace (collectivités territoriales, services déconcentrés de l'État, organismes HLM, etc.) aboutit à la constitution de champs HLM locaux plus ou moins indépendants les uns des autres, aux frontières plus ou moins perméables avec d'autres champs et qui sont plus ou moins superposés. Ces champs sont structurés par les rapports de force entre les acteurs qui les composent ;
- Celui-ci est traversé par des processus de régulation, c'est-à-dire par des injonctions visant dans le cas présent à la concrétisation de différentes organisations du circuit de financement du logement social, perçues par les institutions qui en sont porteuses comme cohérentes et à même d'en stabiliser le fonctionnement. L'application différenciée dans le temps et dans l'espace des injonctions découlant de ces processus de régulation contribuent à structurer des dispositifs institutionnels nouveaux et à modifier l'organisation des champs HLM locaux.

Ce cadre théorique et analytique invite à considérer les réorganisations du circuit de financement du logement social qui ont été nécessaires pour augmenter le nombre d'unités produites. Cela implique en particulier de considérer la mesure dans laquelle il a fallu que la position des organismes HLM au sein de ce circuit de financement évolue pour qu'ils produisent des logements sociaux plus nombreux. Il est en effet possible de considérer que les organismes occupent une place relativement restreinte au sein du circuit de financement, se contentant d'opérationnaliser les attentes des financeurs situés en amont ou celles des acteurs locaux situés en aval. Dans ce cas, leur activité serait probablement encadrée par des dispositifs institutionnels prévoyant la forme ou encore la spatialisation de leur production, faisant d'eux des exécutants. Cependant, les organismes HLM peuvent aussi occuper une place plus importante au sein du circuit de financement du logement, en assurant en interne des fonctions de financement ou de

conception. Dans ce cas, les dispositifs institutionnels seraient moins contraignants et la concurrence entre opérateurs au sein des champs locaux déterminerait probablement leurs modalités d'intervention. Il reste possible que ces deux évolutions se produisent dans le même temps, créant une différenciation interne aux acteurs du circuit de financement. En étudiant successivement les trois principales étapes du circuit de financement décrites dans ce chapitre, j'explore ces éventuelles évolutions du positionnement des organismes HLM au sein du circuit de financement du logement social.

CHAPITRE 2. OBSERVER LES ORGANISMES HLM AU SEIN DU CIRCUIT DE FINANCEMENT DU LOGEMENT SOCIAL

Trois objectifs, découlant du cadre analytique et théorique présenté dans le chapitre précédent, sont assignés à l'enquête empirique réalisée dans le cadre de cette thèse. Il s'agit, en premier lieu, de documenter les différentes étapes du circuit de financement du logement social et ce, à différentes échelles. Il est nécessaire, en second lieu, d'observer la façon dont se positionnent les organismes HLM dans ce circuit de financement, notamment au regard des évolutions que celui-ci a connu au cours des deux dernières décennies. Enfin, l'enquête a pour objectif de rendre compte de l'organisation des champs HLM locaux, et en particulier du point de vue de la concurrence entre opérateurs, de l'existence de dispositifs institutionnels et de l'influence que peuvent y exercer différents processus de régulation.

Ces enjeux appellent des méthodes qui permettent à la fois de décrire le fonctionnement de systèmes, de comprendre les modalités de leur structuration et d'envisager les effets produits par ces structurations. Ces objectifs de recherche me semblent correspondre à des méthodes pouvant être qualifiées d'« intensives » (Sayer, 1992, p. 241, d'après : Harré, 1979). Il ne s'agit en effet pas, dans le cas présent, d'identifier les caractéristiques d'un ensemble d'objets ou d'individus, ce qui impliquerait la mobilisation, sur un échantillon représentatif ou exhaustif, de méthodes principalement quantitatives pour parvenir à la définition de groupes typologiques. Selon A. Sayer (1992, p. 243), les recherches ayant pour but, comme celle que je mène dans cette thèse, de comprendre le fonctionnement et les mutations de systèmes ou de processus ont plutôt intérêt à se focaliser sur un nombre de cas réduit et à s'intéresser, en étudiant ces cas, aux relations causales entre les phénomènes observés (voir aussi : Dupuy, 2012). Ces objectifs me semblent cohérents avec une approche en termes de circuits de financement, attentive au chaînage des opérations réalisées par les acteurs collectifs et aux équilibres socioéconomiques qui en découlent.

La conséquence de ce positionnement est la nécessité de se concentrer sur des cas spécifiques et de mobiliser à leur sujet des outils méthodologiques à la fois descriptifs et compréhensifs. Si le matériau recueilli doit être principalement qualitatif, il peut être complété par des éléments quantitatifs. De façon à ce que ces méthodes puissent être déployées de façon satisfaisante, non seulement le nombre d'objets considérés doit être réduit, mais le périmètre géographique considéré doit aussi être suffisamment restreint. Il paraît néanmoins utile de mobiliser plus d'un cas, de façon à faciliter, par contraste, la mise en évidence de récurrences et de singularités. Parallèlement, la nécessité de pouvoir analyser des processus transcalaires implique de concevoir un dispositif d'enquête souple dans son rapport à l'espace. L'analyse a en conséquence

été réalisée à partir d'une entrée territoriale[1], c'est-à-dire qu'a été pris comme objet l'organisation des acteurs dans un périmètre géographique plutôt que l'organisation d'un acteur en particulier. Ce choix me semble avoir principalement deux justifications. D'une part, il est d'abord pertinent pour envisager, comme je souhaite le faire, les acteurs collectifs et l'aspect systémique du circuit de financement du logement social. L'entrée par un acteur aurait en effet produit le risque de porter sur le système envisagé un regard déformé par le positionnement de cet acteur. D'autre part, l'entrée territoriale n'empêche pas de mener une analyse transcalaire, dans la mesure où elle offre la possibilité d'étudier à la fois les spécificités du territoire envisagé et la façon dont les processus émanant d'autres échelles y sont appropriés, transformés ou font l'objet de résistances. En conséquence, j'ai fait le choix de mener trois études de cas, concernant l'organisation de la production HLM dans les communautés d'agglomération du Val-de-Bièvre (CAVB) et du Boulonnais (CAB), ainsi que dans la communauté urbaine de Bordeaux (CUB).

Je présente dans un premier temps les raisons qui m'ont poussé à retenir ces trois « terrains » d'enquête, ainsi que leurs principales caractéristiques au regard des enjeux envisagés dans la thèse. Dans un second temps, je rends compte des méthodes utilisées pour recueillir les matériaux qui sont analysés dans les chapitres suivants.

[1] Je ne discute pas, dans cette thèse, la notion de territoire, me contentant de la mobiliser dans le sens retenu par plusieurs géographes français, c'est-à-dire en tant qu'espace géographique approprié par des groupes sociaux (voir notamment : Di Méo, 1998 ; Jaglin, Dubresson, 2005).

1. DIVERSIFIER LES CONTEXTES D'ENQUÊTE

Les enjeux observés dans cette thèse sont caractérisés notamment par la transcalarité. Pour les appréhender, le dispositif d'enquête a été élaboré pour rendre compte de phénomènes se déroulant à la fois à l'échelle nationale et à différentes échelles locales : il repose sur la comparaison de l'organisation de différents champs HLM locaux en France, tout en prenant en compte leur intégration dans des dynamiques plus générales.

Dans ce contexte, la définition du périmètre géographique au sein duquel l'enquête a été menée a représenté un enjeu important. De nombreux périmètres (géographiques, institutionnels, fonctionnels, vécus, etc.) auraient en effet pu être retenus. Comme le remarquent J. Pollard et C. Dupuy (2012, p. 10-11), la « complexité institutionnelle, politique et territoriale » de l'organisation infranationale de chaque État fait qu'il est difficile de définir des critères de choix *in abstracto*. Pour cette raison, j'ai pris dans cette thèse pour point de départ de l'enquête l'échelle intercommunale, mais en ne la considérant pas comme un périmètre rigide. Je ne me suis en d'autres termes pas privé de considérer, en observant les opérations et les systèmes d'acteurs assurant la transformation de financements en logements sociaux, des phénomènes se déroulant à des échelles plus petites et plus grandes que l'intercommunalité. Ainsi, lors de la passation des entretiens ou de l'analyse des documents récoltés, je me suis référé à la fois au périmètre identifié par les acteurs comme pertinent et au périmètre de l'intercommunalité enquêté. À l'occasion du traitement de données statistiques, j'ai eu tantôt recours, en fonction des enjeux, aux échelles communale, intercommunale et départementale. Des données à l'échelle nationale sont de plus mobilisées à plusieurs reprises, principalement pour disposer de points de comparaison ou pour contextualiser certains phénomènes.

Le choix de l'échelle intercommunale comme point de départ s'explique par le fait qu'il s'agit d'un des périmètres institutionnels les plus pertinents dans la mise en œuvre aussi bien des politiques du logement que des stratégies de nombreux organismes HLM. Suite à la création et à la clarification du statut des établissements publics de coopération intercommunale (EPCI) par les lois Chevènement et Voynet à partir de la fin des années 1990, les communautés d'agglomérations et les communautés urbaines ont progressivement acquis des compétences et une légitimité en matière de logement et d'habitat (cf. Introduction). De ce fait, les intercommunalités sont de plus en plus souvent identifiées, dans les discours techniques, scientifiques et politiques, comme l'acteur adéquat pour être le « chef de file » local en matière d'habitat (Cordier, 2011). Ainsi, elles peuvent aujourd'hui être délégataires des aides à la pierre, elles rédigent les programmes locaux de l'habitat (PLH) et elles sont fréquemment amenées à assurer la rédaction des plans locaux d'urbanisme

(PLU)[1]. Elles sont en conséquence l'un des plus importants interlocuteurs des organismes HLM, quand elles n'en assurent pas elles-mêmes la gouvernance.

Au moins trois limites au choix du périmètre intercommunal peuvent être identifiées. En premier lieu, les communes continuent de jouer un rôle central dans la production et la gestion du logement social. La persistance de ce rôle résulte principalement du maintien à l'échelle communale des compétences en matière de délivrance des autorisations d'urbanisme et de pilotage des opérations de rénovation urbaine. Les maires conservent de plus un rôle important dans l'attribution des logements sociaux[2]. En second lieu, les communautés d'agglomération et les communautés urbaines ont, d'un point de vue juridique, les mêmes compétences obligatoires en matière d'habitat : elles doivent assurer l'« équilibre social de l'habitat »[3]. Cette compétence implique nécessairement que soient transférées à l'échelle intercommunale la réalisation du PLH, la gestion de l'accueil des gens du voyage et l'acquisition de réserves foncières. Elle donne aussi, par sa formulation, un objectif aux EPCI : passer outre les égoïsmes communaux en matière de logement pour atteindre un « équilibre », souvent interprété en termes de mixité sociale (cf. Introduction). Malgré cela, le contenu concret des politiques du logement prises en charge par les EPCI peut largement varier, car il est soumis, pour les compétences non obligatoires, à la définition d'un « intérêt communautaire » en matière de logement (Brouant, 2006b). Ainsi, les intercommunalités enquêtées n'auront pas nécessairement défini de la même façon l'intérêt communautaire, ce qui peut complexifier la comparaison de leurs compétences et de la façon dont elles sont mises en œuvre[4]. En troisième lieu, si les périmètres intercommunaux ont tendance à correspondre de plus en plus aux bassins d'emplois et de vie, certains d'entre eux restent restent peu cohérents. Ils peuvent par exemple ne pas intégrer certaines communes périurbaines ou être le résultat d'accords politiques plutôt que d'une réflexion quant à l'organisation du territoire local (Desjardins, 2006 ; Estèbe, 2016). Dans la perspective de l'enquête, cela peut rendre délicat l'appréhension des besoins

---

[1] La loi Grenelle II a notamment encouragé la réalisation de PLU intercommunaux. La loi ALUR stipule que, sauf exceptions, la compétence d'élaboration du PLU sera transférée depuis les communes aux intercommunalités au 27 mars 2017.

[2] Ces trois éléments sont cependant à nuancer. En effet, une commune peut déléguer à l'EPCI dont elle est membre la délivrance des autorisations d'urbanisme. Dans le cadre du nouveau programme de rénovation urbaine introduit en 2014, une place plus importante a de plus été donnée aux EPCI dans le pilotage des opérations de rénovation urbaine. Enfin, la loi Égalité et citoyenneté votée en 2017 a renforcé le rôle des EPCI dans le processus d'attribution des logements sociaux.

[3] Les métropoles créées par la loi de réforme des collectivités territoriales de 2010 disposent pour leur part de compétences « en matière de politique locale de l'habitat », qui sont plus larges que la compétence « équilibre social de l'habitat ». Pour les communautés de communes, la compétence « Logement » est optionnelle.

[4] À ces contraintes peut être ajouté le fait que l'organisation intercommunale de la France est instable, et a notamment été profondément remaniée au cours des dernières années. Ainsi, la loi du 16 décembre 2010 de réforme des collectivités territoriales a introduit les schémas départementaux de coopération intercommunale (SDCI), qui ont permis aux préfets de réorganiser la carte intercommunale, de façon à ce que les EPCI dépassent de nouveaux seuils en matière de population et soient « rationalisés » (Guéranger, Desage, 2011). La loi MAPTAM a de plus transformé, en 2014, certaines communautés urbaines en métropoles. C'est le cas de la CUB, qui est devenue Bordeaux Métropole au 1er janvier 2015. Enfin, la loi NOTRe, en 2015, a complété la loi MAPTAM en revoyant l'organisation institutionnelle de la région parisienne. En petite couronne, ces lois créent notamment la Métropole du Grand Paris (MGP) et remplacent les EPCI par des établissements publics territoriaux (EPT) aux périmètres élargis. Ainsi, la CAVDB a été intégrée dans l'EPT 12 de la MGP au 1er janvier 2016 et a en conséquence cessé d'exister. Ces évolutions ont cependant des effets limités sur les politiques du logement des intercommunalités considérées dans la thèse pour la période 2004-2014, dans la mesure où elles ont été appliquées ou bien au cours des derniers mois de l'enquête ou bien après.

locaux en logement ou du fonctionnement des marchés du logement. Ces trois limites ont été prises en compte dans la réalisation de l'enquête.

Le dispositif comparatif, suite au choix de l'échelle d'analyse, a été conçu de façon à maximiser les différences entre les cas envisagés. Cette stratégie comparative, dite de « comparaison de 'cas très différents' » (Vigour, 2005, p. 161), vise à faire apparaître de façon saillante les points communs et récurrences entre différentes situations. En observant les formes concrètes du circuit de financement du logement social dans des contextes différenciés, il devient d'une part possible d'identifier des invariants dans les modalités de son fonctionnement. D'autre part, la comparaison de cas « très différents » permet d'identifier des particularités locales dans le fonctionnement du circuit de financement du logement social et de chercher à les expliquer.

Ainsi, seuls deux critères ont été retenus pour assurer la cohérence des comparaisons réalisées : il s'agissait de travailler dans des intercommunalités à dominante urbaine et rassemblant plus de 100 000 habitants. Au-delà, c'est la recherche d'une diversité des situations en matière d'habitat et de logement social qui a primé. Elle a été assurée par une variation de plusieurs paramètres, considérés comme pouvant avoir un impact sur les modalités de la circulation des financements en matière de logement social, identifiés à partir de la littérature sur le secteur. En termes de démographie, les intercommunalités retenues devaient présenter des différences en matière de nombre d'habitants comme de taux de croissance de la population. En termes de marchés immobiliers, j'ai recherché des terrains connaissant des niveaux de « tension » différents, évalués notamment à l'aide du zonage « ABC »[1]. Par rapport au secteur HLM, enfin, ont été sélectionnées des intercommunalités présentant des taux de logement social variés, des politiques locales du logement et de l'habitat plus ou moins intégrées à l'échelle intercommunale, ainsi que des configurations différentes d'OPH et d'ESH actifs en leur sein[2].

1.1. Histoire urbaine, marché du logement et développement du secteur HLM

À partir des critères retenus, j'ai choisi de concentrer mon analyse sur trois cas (cf. Tableau 2). Ce nombre d'études de cas est justifié par la volonté d'y réaliser une étude intensive, principalement qualitative, qui n'aurait pas été envisageable dans le cadre d'une thèse dans un nombre d'EPCI plus important. Les intercommunalités envisagées, la communauté d'agglomération du Val-de-Bièvre (CAVB), la communauté urbaine de Bordeaux (CUB) et la communauté d'agglomération du boulonnais (CAB), sont présentées dans les sections suivantes. Sauf mention contraire, les données statistiques mentionnées sont issues des recensements de la

[1] Le zonage « ABC » est utilisé par l'État pour différencier certaines de ses interventions dans le secteur du logement (cf. chapitre 6). La zone A est celle dans laquelle les besoins en logement sont considérés comme les plus forts, alors que la zone C est celle dans laquelle ils sont considérés comme les moins forts. Il est à noter que ce zonage n'est pas toujours un indicateur pertinent de la « tension » des marchés, car il est en partie défini selon des critères politiques (Desjardins, 2013, p. 39).

[2] J'entends par organisme « actif » dans un EPCI les organismes y gérant plus de 500 logements au 1er janvier 2014 ou y ayant connu un développement rapide depuis la fin des années 2000, d'après les données contenues dans les bases présentées ci-dessous.

population de l'INSEE, tandis que les informations concernant le parc HLM sont issues du répertoire du parc locatif social (RPLS), une base de données présentée en détail ci-dessous.

Tableau 2. Principales caractéristiques des intercommunalités enquêtées au moment de l'enquête

	Communauté urbaine de Bordeaux	Communauté d'agglomération du Boulonnais	Communauté d'agglomération du Val-de-Bièvre
Nombre d'habitants en 2012	737 492	117 832	204 724
Nombre de résidences principales en 2012	353 179	50 158	86 169
Nombre et taux de résidences principales HLM en 2012	60 649 (17 %)	13 102 (26 %)	28 010 (33 %)
Zonage « ABC »	B1 (sauf Ambès et Saint-Louis-de-Montferrand, B2)	B2	A bis (sauf Fresnes, A)
Programme local de l'habitat exécutoire	2007-2013	2008-2014	2009-2015
Début de la première convention de délégation des aides à la pierre	2006	2006	Aucune
Nombre et distribution d'organismes actifs sur le territoire	11 (2 OPH et 9 ESH)	4 (2 OPH et 2 ESH)	16 (6 OPH et 10 ESH)

Élaboration personnelle. Sources : INSEE, Recensement de la population, 2012 ; Ministère chargé du logement, Liste des délégations de compétences, 2015 ; enquête.

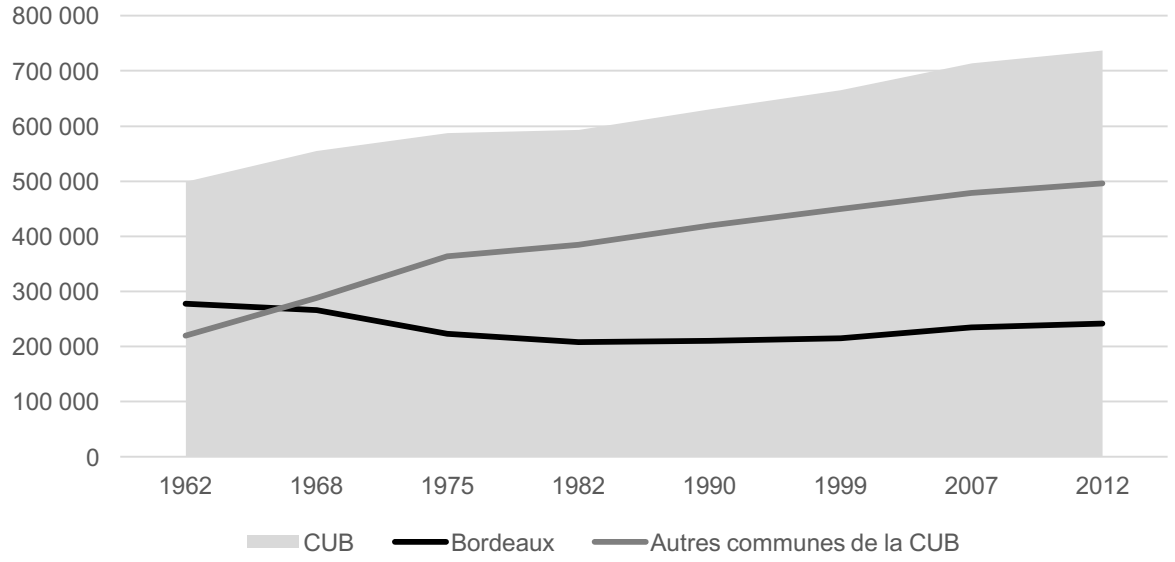
1.1.1. Dans le Bordelais, croissance démographique, hétérogénéité des tissus urbains et répartition inégale du parc HLM

Parmi les trois EPCI enquêtés, la CUB est à la fois celle qui accueille le nombre d'habitants le plus important et celle qui a connu, depuis les années 1960, la croissance démographique la plus forte (cf. Figure 3). La population des communes qui la composent aujourd'hui[1] est en effet passée, entre 1962 et 2012, d'un peu moins de 500 000 habitants à près de 740 000 (cf. Figure 2). Cela fait de la communauté urbaine l'une des plus dynamiques démographiquement en France et ce, particulièrement au cours de la dernière décennie. En effet, alors que l'EPCI gagnait 3 620 habitants en moyenne chaque année entre 2006 et 2011, ce chiffre s'est élevé, entre 2009 et 2014, à 8 995

[1] La CUB compte, depuis l'adhésion en 2013 de Martignas-sur-Jalles, 28 communes.

habitants. Sur cinq ans, cela revient à ajouter à l'EPCI un nombre d'habitants équivalent à celui de la commune de Talence, la quatrième plus peuplée dans le périmètre communautaire[1]. Ce dynamisme s'expliquerait notamment par l'accueil, dans la CUB, d'un nombre important de ménages en âge d'avoir des enfants, par une politique ambitieuse de promotion et de développement du territoire intercommunal ainsi que, plus généralement, par la forte attractivité des grandes aires urbaines du Sud-Ouest français[2].

Figure 2. Évolution de la population dans la CUB entre 1962 et 2012.



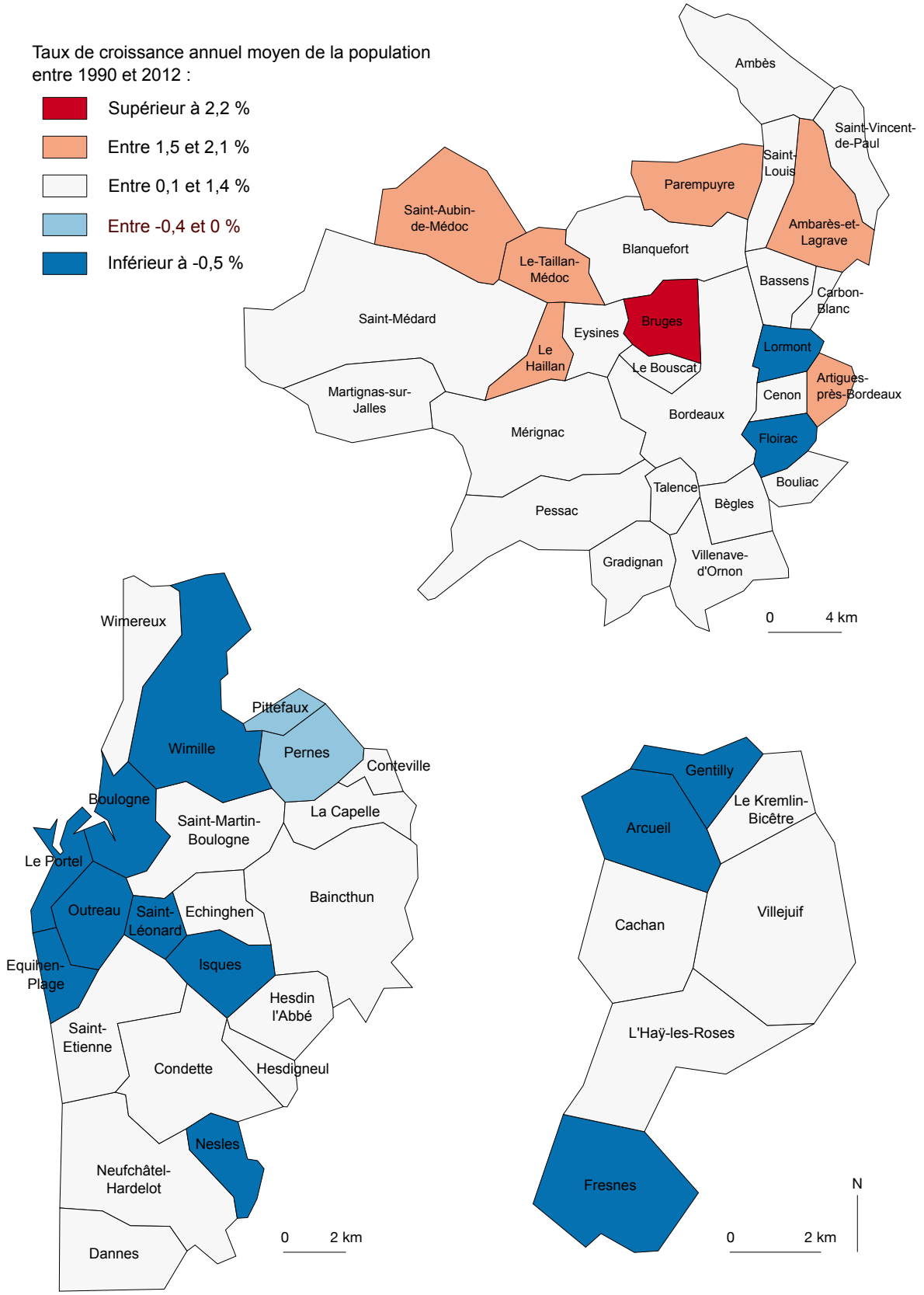
Élaboration personnelle. Source : INSEE, Recensements de la population.

Une telle croissance implique d'importants besoins, notamment en logements et en équipements publics. La réponse à ces besoins exige un effort d'autant plus important qu'au moins deux particularités de la croissance bordelaise font que certaines infrastructures y ont été historiquement peu développées. En premier lieu, cette croissance est assez récente. Au contraire de la plupart des grandes agglomérations françaises, Bordeaux a crû lentement au cours du XIXème siècle. Cela s'explique par le fait que la ville s'est « tenue en retrait de la révolution industrielle », pour différentes raisons : trop faible capacité du port, arrière-pays agricole réticent à l'industrialisation, bourgeoisie commerçante et aristocratie locales craintives vis-à-vis des classes populaires (Victoire, 2014, p. 16). Si cette image d'une ville souffrant d'un « sous-développement industriel » doit être nuancée, l'économie bordelaise reste cependant tournée principalement vers le commerce avec l'Afrique de l'Ouest et les Antilles, dans le cadre colonial, jusque dans les années 1950 (Victoire, 2014, p. 16).

[1] a-urba, 2017, « La croissance démographique récente de Bordeaux Métropole. Embellie passagère ou tendance durable ? », *Notes de l'a-urba*, p. 2.

[2] Conseil départemental de Gironde, 2013, *Point d'étape du diagnostic du plan départemental de l'habitat*, p. 5-9.

Figure 3. Évolution de la population entre 1990 et 2012 dans les intercommunalités enquêtées



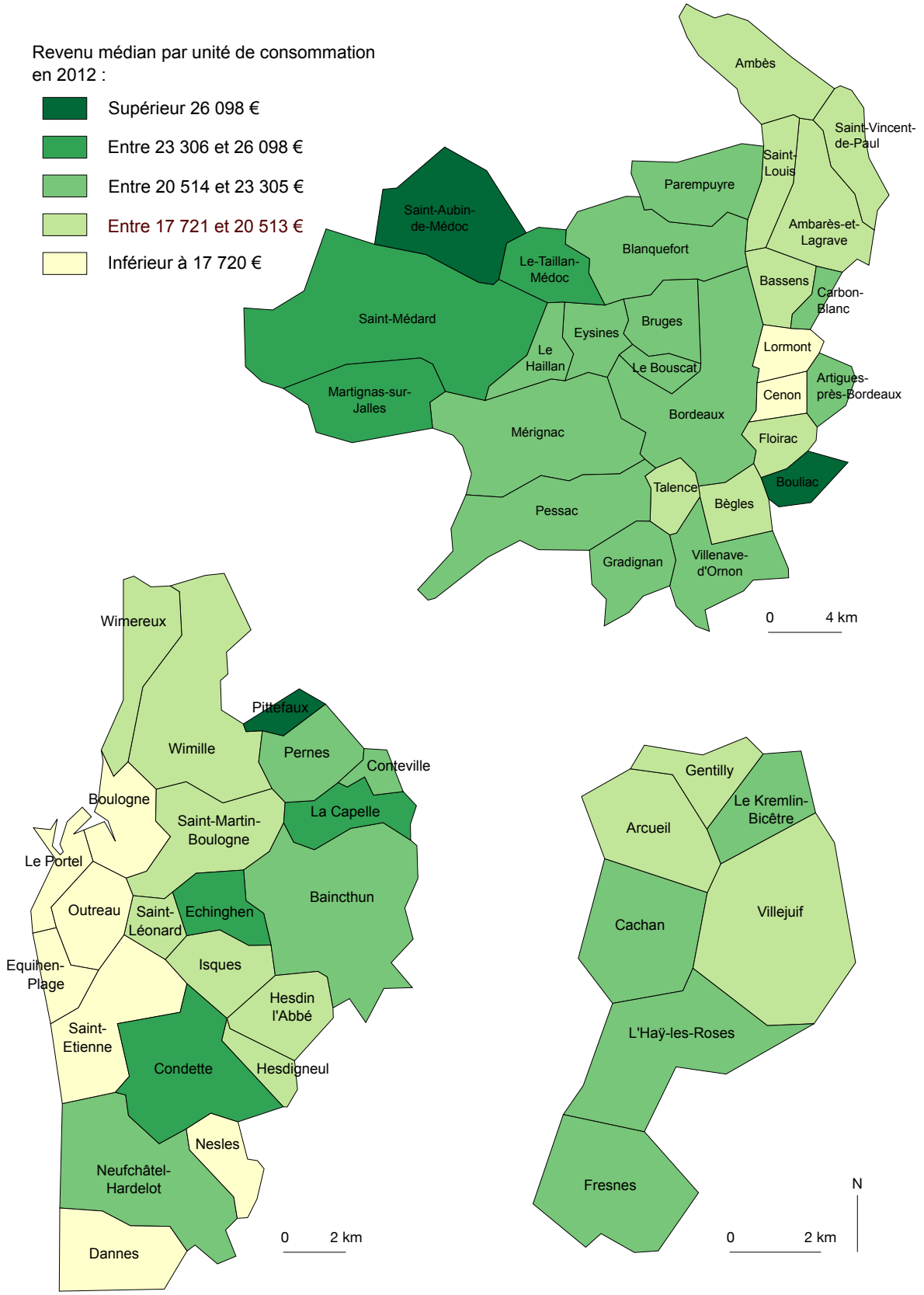
Élaboration personnelle, à l'aide de Philcarto. Source : INSEE, 2012.

À cela s'ajoute, en second lieu, le fait que la croissance de l'agglomération s'est faite au détriment de la ville-centre. Alors qu'elle représente, en 1962, 56 % de la population de l'ensemble des villes qui composent aujourd'hui la CUB, Bordeaux n'en représente plus que 38 % en 1975 et 33 % en 2012 (cf. Figure 2). Le recul de la part de la ville-centre dans l'EPCI a été cependant plus limité depuis le recensement de 1999. Cette situation trouve son origine dans un phénomène d'étalement urbain (cf. Figure 5) et de vieillissement des habitants de Bordeaux, semblable à celui que connaissent d'autres cœurs d'agglomération françaises (Castel, 2007 ; Vanier, Roux, 2008). Elle serait aussi la conséquence de choix politiques réalisés au cours des années 1960 et 1970, qui ont favorisé dans le centre historique la production de petits logements, peu prisés par les jeunes couples, ainsi que la dégradation progressive des conditions de circulation, rendant de plus en plus difficile l'accès motorisé à Bordeaux (Ségas, 2009, p. 21). Aujourd'hui encore, si la ville-centre ne perd plus de population, les villes les plus dynamiques démographiquement et celles qui abritent les populations les plus aisées restent situées à la périphérie de la CUB (cf. Figure 3 et Figure 4). Les villes limitrophes de Bordeaux connaissent en effet elles aussi un ralentissement de leur évolution démographique, entamé dès les années 1960 (Etienne, 1990, p. 379). Entre 1990 et 2012, seule Bruges connaît une croissance rapide alors qu'elle est limitrophe de Bordeaux, notamment parce que la commune a engagé d'importantes opérations d'aménagement. Sur la même période, deux communes ont même connu des phénomènes de légère décroissance démographique (cf. Figure 3) : il s'agit, sur la rive droite, des communes de Lormont et de Floirac, qui ont connu une importante désindustrialisation, des opérations de rénovation urbaine ayant entraîné la démolition d'une partie du parc de logements et qui souffrent, plus généralement, d'une attractivité relativement faible à l'échelle de l'agglomération.

Le « sous-développement industriel » du Bordelais a aussi pour conséquence le fait qu'il n'y a pas eu une impulsion politique ou des actions du patronat local en faveur du logement social aussi fortes que celles qui ont pu être observées ailleurs en France à partir de la fin du XIXème siècle. La croissance de l'agglomération, du fait de son caractère relativement mesuré au cours du XIXème siècle, n'a par ailleurs pas fait l'objet d'un effort de planification important. Bordeaux s'est en conséquence étendue au-delà de ses boulevards, jusqu'à l'entre-deux-guerres, selon un processus d'expansion relativement « anarchique » (Victoire, 2014, p. 17), caractérisé par la « prolifération des maisons individuelles » (Etienne, 1990, p. 390). Le logement ouvrier, dans ce contexte, prend principalement la forme d'« échoppes », c'est-à-dire de « maisons basses, le plus souvent sans étage », dont les plus simples « ont une pièce donnant sur la rue, une pièce obscure au milieu et une cuisine ouvrant sur un jardinet situé à l'arrière de la maison ». Ces maisons sont distribuées le long de rues souvent « monotones », dans des quartiers à l'occupation fortement hétérogène (Victoire, 2014, p. 17). L'urbanisme bordelais n'a par ailleurs, contrairement à ce qui s'est produit par exemple dans le Boulonnais, pas fait pas l'objet d'un remaniement profond après-guerre, la ville ayant souffert de destructions moindres que d'autres agglomérations françaises (Cocula, 2010, p. 271). Ainsi, une part importante du tissu urbain de l'actuelle CUB est caractérisé, aujourd'hui encore, par sa relativement faible densité et une part importante de logements individuels, par son caractère irrégulier, mais aussi par la conservation de bâtiments ayant une valeur historique ou pittoresque : 1 810 hectares du centre-ville ont ainsi été inscrits, en 2007, sur la liste du patrimoine mondial de l'UNESCO[1], tandis que les anciennes échoppes ouvrières font depuis plusieurs décennies l'objet de rénovations par des ménages aisés (Victoire, 2014, p. 18).

[1] UNESCO, 2007, « Bordeaux, Port de la Lune », *Liste du Patrimoine mondial*, site internet (consulté le 29 juin 2016).

Figure 4. Revenu médian en 2012 dans les intercommunalités enquêtées



Élaboration personnelle, à l'aide de Philcarto. Source : INSEE, 2012.

Ces tissus urbains mixtes et hétérogènes, qui présentent d'importantes possibilités de densification, contrastent avec plusieurs quartiers d'habitat social réalisés sous la forme de grands ensembles, qui sont inégalement répartis sur le territoire intercommunal (cf. Figure 7). La mairie de Bordeaux, dirigée par le gaulliste Jacques Chaban-Delmas à partir de 1947 et jusqu'en 1995, lance ces projets comme s'inscrivant dans un plan de modernisation de l'agglomération plus général (Etienne, 1990, p. 391). Leur réalisation est amorcée dès 1951 avec la construction de 650 logements dans la cité de La Benauge, située sur la rive droite de la Garonne. Rive gauche, deux autres importants projets sont menés au cours des années 1960 : la construction de la cité du Grand-Parc, plus de 3 500 logements à proximité du centre-ville, et celle des Aubiers, plus au Nord, construite en même temps que le quartier commercial, de loisirs et d'affaire du Lac (Etienne, 1990, p. 391). Malgré ces réalisations, la part du logement social parmi l'ensemble des résidences principales reste faible à Bordeaux : elle n'atteignait, en 2012, que 12 %. Ce chiffre contraste fortement avec celui de certaines communes limitrophes, qui ont elles aussi connu la réalisation de grands ensembles. En particulier, la part de logements sociaux est comprise, à Floirac, Bassens, Cenon et Lormont, entre 37 et 50 %. Ces quatre communes de la rive droite concentrent aussi une part importante des ménages connaissant des difficultés sociales dans l'agglomération. Ce sont notamment elles qui y ont les revenus médians par unité de consommation parmi les plus bas (cf. Figure 4). Elles ont aussi accueilli, du fait de leur proximité à la Garonne mais de leur relatif éloignement au centre-ville, une activité industrielle importante. La commune de Bègles, située dans la continuité du tissu urbain de Bordeaux mais sur la rive gauche, a un profil comparable, même si son parc de logements est plus diversifié, le logement social y représentant 30 % des résidences principales en 2012. Le développement du logement social dans ces cinq communes s'explique aussi par le fait qu'elles ont été gouvernées pendant plusieurs décennies par des majorités ou bien socialistes (Floirac, Lormont et Cenon) ou bien communistes (Bassens et Bègles), favorables à l'accueil de ménages modestes et ouvriers.

Le reste de la CUB présente, du point de vue de la distribution des logements sociaux, des profils plus diversifiés (cf. Figure 7) : les communes du sud-ouest de l'agglomération, même lorsqu'elles accueillent, comme Mérignac, des activités industrielles nombreuses, présentent des parts de logement social dans les résidences principales qui restent tout juste inférieures à 20 % ; dans le Nord-Ouest, seules Blanquefort, Le Haillan et Eysines dessinent une couronne de communes accueillant une part relativement importante de logements sociaux, comprises entre 21 et 25 % des résidences principales en 2012. Le parc HLM de ces communes prend cependant généralement la forme de petites résidences nombreuses plutôt que de grands ensembles. À quelques exceptions près, leurs histoires politiques sont moins linéaires que celles des communes mentionnées ci-dessus.

La gestion du parc HLM de la CUB, qui représente au 1er janvier 2014 près de 65 200 logements, est assurée par un nombre d'opérateurs relativement important, mais dont les profils sont moins diversifiés, à titre d'exemple, que ceux des opérateurs actifs dans le Val-de-Bièvre (cf. Tableau 3).

Trois principaux groupes se détachent. En premier lieu, les deux offices publics de l'habitat actifs au sein de l'EPCI gèrent à eux seuls 32 % des logements sociaux communautaires. La gouvernance du premier, Aquitanis, est assurée par la CUB, tandis que celle du second, Gironde Habitat, l'est par le conseil départemental. Ces acteurs sont en conséquence traditionnellement les interlocuteurs privilégiés des collectivités territoriales.

Tableau 3. ESH et OPH considérés comme actifs dans la communauté urbaine de Bordeaux

	Statut	Actionnaire, membres du pacte d'actionnaire ou collectivité locale de référence	Appartenance à un groupe d'ESH ou d'OPH	Périmètre d'intervention en 2014	Nombre de logements dans l'intercommunalité enquêtée en 2014
Aquitanis	OPH	CUB	Aucun	CUB	Plus de 5 000
Ciliopée Habitat	ESH	CILIOPEE	Groupe Ciliopée	Aquitaine	Moins de 1 000
Clairsienne	ESH	CIL Aliance (anc. CILSO)	CIL Aliance (anc. CILSO)	Aquitaine	Entre 3 000 et 5 000
Coligny	ESH	SNI	SNI	Aquitaine	Entre 1 000 et 3 000
Domofrance	ESH	CIL Aliance (anc. CILSO)	CIL Aliance (anc. CILSO)	Grand Ouest et Île-de-France	Plus de 5 000
Gironde Habitat	OPH	Département de la Gironde	Aucun	Gironde	Plus de 5 000
ICF Atlantique	ESH	SNCF	SNCF Immobilier	Grand Ouest et Île-de-France	Entre 1 000 et 3 000
Le Foyer	ESH	CIL Action Logement Nord (anc. Vilogia)	CIL Action Logement Nord (anc. Vilogia)	Limousin, Poitou-Charentes et Aquitaine	Moins de 1 000
Le Foyer de la Gironde	ESH	CIL Aliance (anc. CILSO)	CIL Aliance (anc. CILSO)	Gironde	Moins de 1 000
Logévie	ESH	CIL Aliance (anc. CILSO)	CIL Aliance (anc. CILSO)	Gironde	Entre 1 000 et 3 000
Mésolia Habitat	ESH	SCP Toit Girondin et ESH SFHE	Groupe Toit Girondin et Arcade	Gironde	Plus de 5 000

Source : RPLS, 2014 ; rapports d'activité des organismes ; rapports MIILOS ; enquête.

En second lieu, quatre des ESH actives dans la CUB peuvent être considérées comme faisant partie d'un même groupe, car elles partagent le même actionnaire majoritaire et disposent d'outils leur permettant de coordonner leurs activités, malgré le fait qu'elles ont différentes tailles et spécialisations, à la fois géographiques et en termes de types de produits réalisés. Domofrance, Clairsienne, Logévie et Le Foyer de la Gironde ont en effet toutes pour actionnaire majoritaire un même comité interprofessionnel du logement (CIL) du réseau Action Logement, c'est-à-dire l'une des structures chargées de gérer localement les fonds issus de la participation des employeurs à l'effort de construction (PEEC). Il s'agit du CIL du Sud-Ouest (CILSO), qui a été absorbé

récemment au sein du CIL Aliance (cf. chapitre 5). À elles quatre, ces ESH assurent en 2014 la gestion de 39 % des logements locatifs sociaux de la CUB.

Leur poids important dans le champ HLM local est cependant nuancé par l'existence, en troisième lieu, d'un ensemble d'ESH plus hétéroclite, dont les interventions ne sont pas coordonnées. Certaines, comme Mésolia Habitat ou Coligny, une filiale de la société nationale immobilière (SNI) dépendant elle-même de la Caisse des dépôts et consignations (CDC), possèdent déjà des logements nombreux dans la CUB et cherchent à renforcer leur positionnement dans le champ HLM local. D'autres, comme Le Foyer ou Ciliopée Habitat, cherchent à pénétrer le champ HLM local alors qu'elles n'y étaient jusqu'alors peu ou pas présentes. La structure de ce champ se trouve en conséquence organisée par la tension entre un groupe d'ESH dominant qui a poursuivi son développement et plusieurs ESH moins influentes, mais pour lesquelles la CUB apparaît, du fait de son dynamisme démographique et de ses logements sociaux relativement peu nombreux, comme une opportunité. Les OPH, en partie marginalisés par cette situation de concurrence, cherchent pour leur part à redéfinir les modalités de leur intervention.

Il est à noter que le développement du parc HLM au sein de la CUB est complexifié par la très forte « tension » du marché immobilier local. Dès le milieu des années 2000, la CUB connaît en effet une « flambée des prix immobiliers et fonciers » : entre 1998 et 2005, le prix des appartements neufs a ainsi augmenté de 64 %, celui des appartements anciens de 87 % et celui des maisons anciennes de 120 %. Il s'agit donc d'une augmentation rapide, qui touche tous les segments du marché ainsi que l'ensemble de l'agglomération. Elle s'explique par de nombreux facteurs : la croissance démographique et l'attractivité de la CUB, bien sûr, mais aussi le desserrement des ménages, le retard pris en matière de construction neuve au cours des années 2000 aussi bien dans le secteur du logement social que dans ceux de l'accession à la propriété et du locatif privé ou encore le manque d'action publique en matière foncière[1]. Plusieurs initiatives politiques ont permis, depuis les années 2000, d'agir sur certains de ces paramètres : ainsi, alors que 3 700 logements étaient construits en moyenne chaque année entre 2000 et 2007, le rythme de la construction neuve s'est accéléré, avec 7 500 mises en chantier en 2011 par exemple[2]. Elles n'ont cependant pas permis d'améliorer de façon significative le fonctionnement du marché immobilier local : les auteurs du diagnostic du PLUi de la CUB adopté en 2016 notent ainsi qu'un écart constant s'est creusé, depuis le début des années 2000, entre les prix de l'immobilier et l'évolution des revenus des ménages[3]. La capacité des organismes HLM à produire des logements dans un tel contexte pose question, dans la mesure où ils doivent réussir à faire en sorte que des prix fonciers élevés ne les empêchent pas de proposer à leurs locataires des loyers correspond à leurs moyens.

1.1.2. Le Boulonnais, de la Reconstruction à la décroissance

À la fin de la Seconde Guerre mondiale, 85 % de la ville de Boulogne-sur-Mer, qui est alors la principale commune urbanisée parmi celles qui composent aujourd'hui la CAB, ont été détruits par les bombardements (Bataille, Boniface, 2014, p. 428). Cela a joué un rôle central dans la structuration urbaine de l'agglomération, puisque les choix faits au moment de la Reconstruction

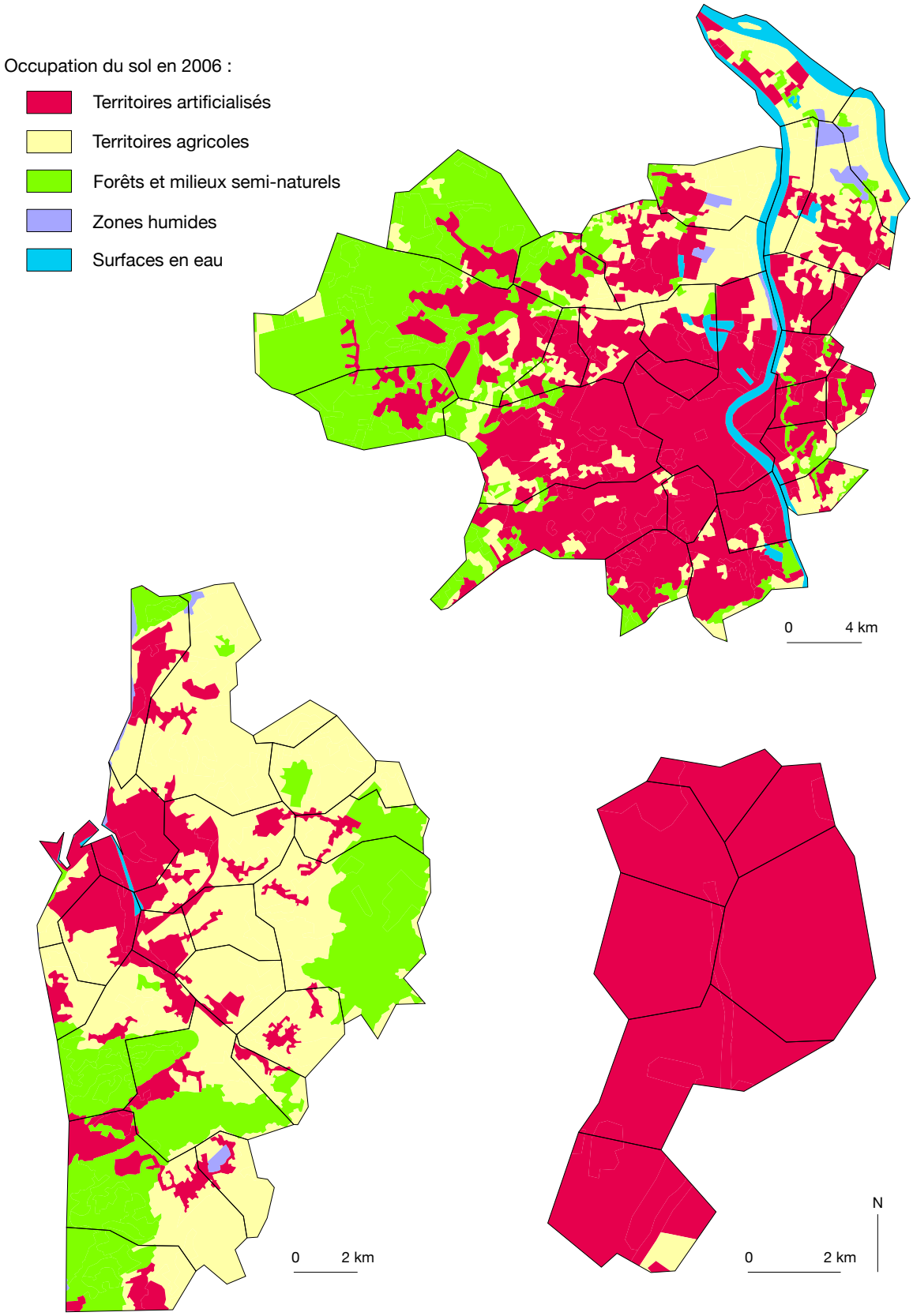
[1] CUB, 2007, « Du diagnostic aux enjeux », *PLH de la CUB*, p. 27.
[2] CUB, 2016, « Diagnostic intercommunal », *PLUi de Bordeaux Métropole*, p. 108.
[3] *Idem*, p. 109.

expliquent en grande partie sa morphologie et sa géographie sociale actuelles. L'architecte P. Vivien, désigné pour superviser les opérations en 1945 et reprenant des réflexions engagées dès 1941, propose alors en effet « un profond remodelage de l'agglomération, très inspiré de la charte d'Athènes » (Thiebaut, Debussche, 2014, p. 375). Le principe retenu est celui d'une séparation claire, dans la ville de Boulogne, entre les deux rives du fleuve Liane, dont il est d'ailleurs prévu de redresser le cours : sur la rive droite sont concentrés les quartiers résidentiels, étendus tout autour de la Vieille Ville, tandis que, sur la rive gauche, le quartier de Capécure, anciennement caractérisé par sa mixité fonctionnelle, devient exclusivement consacré aux activités portuaires et industrielles. Le projet prévoit aussi de reconstruire des logements et des équipements neufs en grand nombre, « répondant aux normes de la modernité » (Thiebaut, Debussche, 2014, p. 375).

Le Plan Vivien est progressivement mis en œuvre à partir des années 1950. S'il n'a pas suscité l'enthousiasme des Boulonnais, il n'en est pas moins, selon plusieurs observateurs, parmi les plans de la Reconstruction les plus ambitieux. On peut même considérer qu'il constitue progressivement l'équivalent d'un plan d'urbanisme, planifiant sur le long terme le développement urbain de Boulogne (Bataille, Boniface, 2014, p. 430). Il prévoit en particulier la construction des principaux quartiers de logement social qui existent dans la ville. La cité dite de Transition est ainsi réalisée, entre 1954 et 1960, sur un plateau au Nord de la ville, pour accueillir près de 6 000 habitants, sinistrés ou expropriés dans le cadre de la réalisation du Plan Vivien. À partir de 1964, les baraquements de Transition sont remplacés par des immeubles et la quasi-totalité du plateau est urbanisée, constituant l'actuel quartier du Chemin Vert. Le relogement des anciens habitants du quartier de Capécure, sur la rive gauche, est concrétisé par la construction de logements sociaux dans le quartier de Damrémont, le long de la Liane, et dans celui d'Henriville, à la frontière avec Outreau et Le Portel (Bataille, Boniface, 2014, p. 434‑435). Au-delà des besoins liés à la Reconstruction et au logement des nombreux ménages modestes de l'agglomération, il est à noter que le taux important de logements sociaux à Boulogne s'explique aussi par l'action d'un maire socialiste, H. Henneguelle, qui a gouverné la commune entre 1945 et 1947 puis 1953 et 1977. Au moment de l'enquête, la ville était toujours gouvernée par une majorité socialiste.

Au-delà des limites de la ville-centre, la Reconstruction contribue à accentuer les caractéristiques de l'organisation de l'agglomération qui avaient commencé à se dessiner avant-guerre. Les villes d'Outreau et du Portel, sur la rive gauche de la Liane, accueillent en effet dès le XIXème siècle, pour la première une importante population ouvrière et de nombreuses usines, notamment dans les secteurs de la métallurgie et du bâtiment, et, pour la seconde, une population dont l'activité est surtout liée à l'exploitation de la mer (Thiebaut, Debussche, 2014, p. 274). La concentration industrialo-portuaire à proximité confirme après-guerre cette vocation, qui se traduit notamment par la construction de grands ensembles de logements sociaux. Ainsi, en 2012, les résidences principales d'Outreau étaient à 40 % des logements sociaux et celles du Portel, à 39 % (cf. Figure 7). Les ménages, dans les deux communes, étaient modestes (cf. Figure 4). Ici aussi, l'action de maires socialistes a été déterminante dans le développement du parc HLM.

Figure 5. Occupation du sol en 2006 dans les intercommunalités enquêtées



Élaboration personnelle. Source : CORINE Land Cover, 2006.

La proximité de la zone industrialo-portuaire de Capécure contribue aussi à expliquer la part importante de logements sociaux dans les résidences principales des villes d'Équihen-Plage et de Saint-Étienne-au-Mont. La place du logement social dans cette dernière commune s'explique aussi parce qu'elle est traversée par la Liane et a de ce fait accueilli aussi un nombre important d'industries. C'est aussi la seule commune de la CAB qui a élu sans discontinuer depuis les années 1970 des maires appartenant au parti communiste. La population de ces villes reste cependant moins nombreuse que celles des villes du cœur d'agglomération : un peu plus de 2 900 habitants à Équihen et de 5 000 à Saint-Étienne, alors qu'ils sont près de 10 000 au Portel, de 15 000 à Outreau et de 43 000 à Boulogne. Enfin, au nord de la Liane, Saint-Martin-Boulogne est l'autre commune qui se développe directement dans la continuité du tissu boulonnais (cf. Figure 5), notamment du fait d'une importante disponibilité de terrains à construire et de frontières communales peu marquées avec la ville-centre (Thiebaut, Debussche, 2014, p. 274). S'y constitue un tissu urbain hétérogène, principalement consacré à l'habitat, au sein duquel le logement social occupe une place importante, mais moindre que dans les communes citées ci-dessus : il représente 20 % des résidences principales en 2012.

Le reste de l'agglomération est composé de communes périurbaines ou rurales (cf. Figure 5), dont la population oscille en 2012 entre un peu plus de 7 000 habitants (à Wimereux) et peu moins de 115 (à Pittefaux). Un gradient centre-périphérie peut être observé en matière de démographie, de part du logement social parmi les résidences principales ou encore de revenu médian par unité de consommation. Ainsi, plus une commune est proche du cœur d'agglomération, plus elle aura tendance à avoir une population importante, une part de logements sociaux élevée et un revenu médian faible (cf. Figure 7 et Figure 4). Cela témoigne de l'attractivité, pour les ménages aisés, des communes périurbaines et rurales de l'agglomération[1]. Du point de vue du logement social, il est cependant à noter que deux communes ont un profil particulier, lié au fait qu'il s'agit de stations balnéaires : Neufchâtel-Hardelot, dont le bourg touristique en bord de mer est appelé Hardelot-Plage, et Wimereux. Leur spécificité peut notamment s'apprécier au vu de la part de résidences secondaires, qui atteint 66 % dans la première et 29 % dans la deuxième, alors qu'elles ne représentent à l'échelle de la CAB que 9 % des logements. Cela explique que ces communes aient une part de logements sociaux faible alors qu'elles sont relativement proches du cœur de l'agglomération.

Au sein de la CAB, les logements sociaux ont été réalisés par trois principaux opérateurs, qui se trouvent dans une situation de quasi-monopole : ils possèdent 89 % de l'ensemble des logements sociaux qui y existent au 1er janvier 2014 (cf. Tableau 4). Il s'agit de l'OPH de la commune de Boulogne, Habitat du Littoral, de celui du conseil départemental du Pas-de-Calais, Pas-de-Calais Habitat, ainsi que d'une ESH, Logis 62. Cette dernière est l'émanation d'une coopérative HLM locale, appelée Chacun Chez Soi, mais son actionnariat a été repris par un CIL. Ce dernier, appelé Vilogia puis Action Logement Nord au cours des années 2010, était historiquement implanté dans le Nord, mais il a récemment étendu ses activités à l'ensemble du territoire national (cf. chapitre 5). Cela ne s'est néanmoins pas traduit par un changement du périmètre d'intervention de Logis 62. Il est intéressant de constater que le patrimoine de ces trois acteurs est situé de façon hétérogène au sein de la CAB : alors que l'ESH a du patrimoine dans la totalité des communes ayant des logements sociaux, les implantations des deux OPH sont plus spécialisées. Si l'OPH municipal de Boulogne intervient dans d'autres communes que sa collectivité

[1] Syndicat mixte SCOT du Boulonnais, « Diagnostic, *SCOT du Boulonnais*, p. 46.

territoriale de référence, il y possède généralement peu de logements. L'OPH départemental, au contraire, ne possède pas de logements à Boulogne, mais gère des logements nombreux dans l'immédiate périphérie, notamment à Outreau et au Portel. Cette situation laisse supposer l'existence de relations durables, fréquentes et de confiance entre les salariés des organismes HLM et les élus locaux avec lesquels ils ont l'habitude de travailler.

Tableau 4. ESH et OPH considérés comme actifs dans la communauté d'agglomération du Boulonnais

	Statut	Actionnaire, membres du pacte d'actionnaire ou collectivité locale de référence	Appartenance à un groupe d'ESH ou d'OPH	Périmètre d'intervention en 2014	Nombre de logements dans l'intercommunalité enquêtée en 2014
Habitat 62/59 Picardie	ESH	SAS Sorimmo, Commune de Calais et SCP Notre Cottage	Aucun	Nord et Picardie	Moins de 1 000
Habitat du Littoral	OPH	Commune de Boulogne-sur-Mer	Aucun	Boulogne-sur-Mer et alentours	Plus de 5 000
Logis 62	ESH	CIL Action Logement Nord (anc. Vilogia)	CIL Action Logement Nord (anc. Vilogia)	Pas-de-Calais	Entre 1 000 et 3 000
Pas-de-Calais Habitat	OPH	Département du Pas-de-Calais	Aucun	Pas-de-Calais	Entre 3 000 et 5 000

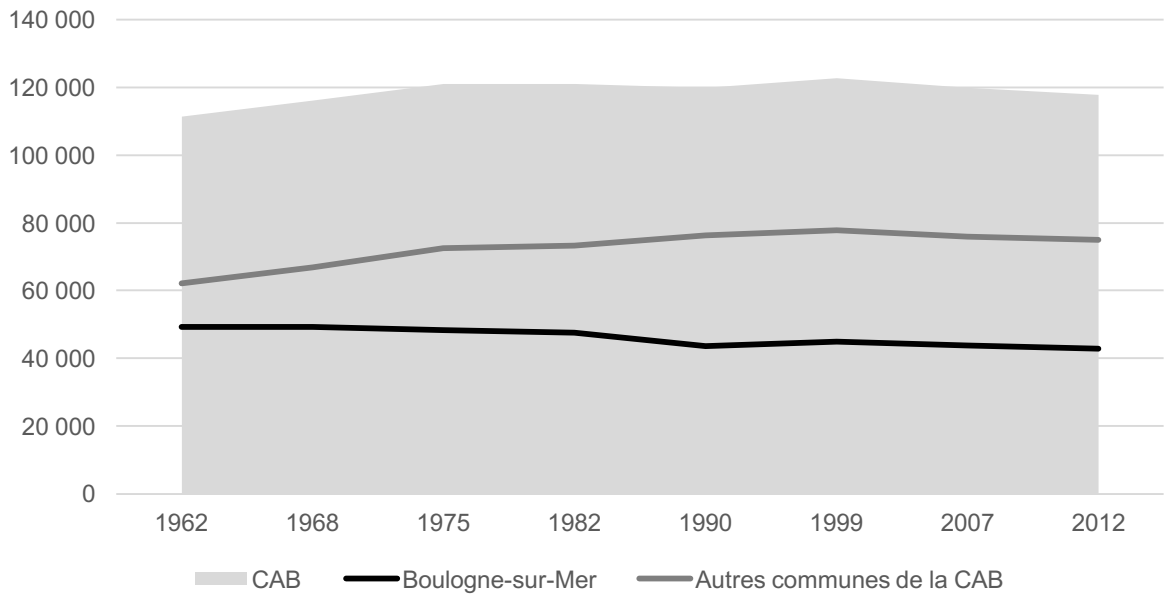
Source : RPLS, 2014 ; rapports d'activité des organismes ; enquête.

Peu d'autres organismes HLM sont présents dans la CAB. Différents opérateurs possèdent un nombre de logements sociaux très faible, ne dépassant pas, au 1er janvier 2014, les 350 unités. Ceux-ci n'y ont de plus pas produit de nouveaux logements au cours des années 2000. Seule l'ESH Habitat 62/59 Picardie possède des logements plus nombreux et a réalisé récemment des logements au sein du périmètre de l'EPCI. Il s'agit d'un organisme implanté dans les régions Nord-Pas-de-Calais et Picardie, dont l'actionnariat est contrôlé localement et qui a son siège dans l'agglomération calaisienne, à Coquelles.

Deux hypothèses peuvent expliquer ce nombre d'opérateurs relativement réduit. Il est possible, en premier lieu, de penser qu'il révèle un champ HLM local « fermé », les élus locaux cherchant à éviter la venue de nouveaux opérateurs, de façon notamment à simplifier la gestion du parc HLM local. L'autre explication probable est celle d'une faible attractivité du territoire pour les organismes HLM n'y étant pas déjà impliqués, du fait d'une demande en logement social relativement atone ou d'un marché du logement peu dynamique. Il est en effet à noter que la

croissance de la population a été très limitée au cours de la deuxième partie du XXème siècle dans la CAB (cf. Figure 3). Les communes constituant aujourd'hui l'EPCI accueillaient ainsi environ 111 000 habitants en 1962 et seulement 118 000 en 2012 (cf. Figure 6). À deux reprises au cours de cette période, la population communautaire s'est rétractée : d'abord entre 1982 et 1990, puis à partir du recensement de 1999. Ainsi, entre cette date et 2011, les communes de la CAB ont perdu 5 071 habitants[1]. Il est donc possible de considérer que l'agglomération connaît une situation de décroissance urbaine (Cauchi-Duval *et al.*, 2016).

Figure 6. Évolution de la population dans la CAB entre 1962 et 2012



Source : INSEE, Recensements de la population.

Ce processus touche plus particulièrement le cœur d'agglomération : alors que les communes périurbaines et rurales connaissent une croissance démographique faible mais positive, les communes de Boulogne, Outreau, Le Portel ou encore Equihen-Plage voient pour leur part leur population diminuer entre 1990 et 2012 (cf. Figure 3). La décroissance du cœur d'agglomération a donc partiellement pour cause l'étalement urbain : les ménages du Boulonnais ont en effet cherché à faire construire et acheter des maisons individuelles nombreuses dans la périphérie de Boulogne, entraînant, en particulier sur la période 1990-1999, une importante consommation foncière[2]. Les prix des maisons d'occasion, à titre d'exemple, sont les plus forts, à l'exception des cas particuliers des stations balnéaires, dans les communes situées aux frontières de

[1] CAB, 2017, « Diagnostic », *PLU de la CAB*, p. 13. La méthodologie retenue par M. Wolff *et al.* (2013) conduit à ne pas considérer l'aire urbaine de Boulogne-sur-Mer parmi celles qui connaissent, en France, un processus de décroissance urbaine : au contraire de celles de Saint-Étienne, Valenciennes ou encore Le Havre, l'aire urbaine de Boulogne n'enregistre en effet pas une diminution absolue de sa population sur la période 1975-2007.

[2] Syndicat mixte SCOT du Boulonnais, « Diagnostic, *SCOT du Boulonnais*, p. 43.

la CAB : Hesdigneul-les-Boulogne, Condette, Baincthun et La Capelle-lès-Boulogne[1]. Elle se traduit aussi par un ralentissement de la construction neuve dans les années 2000, une chute de la part des logements collectifs dans cette construction, ainsi que par des phénomènes de vacance immobilière, particulièrement marqués dans le parc ancien du cœur d'agglomération[2]. Cette tendance à l'étalement urbain correspond à ce qui a été observé dans de nombreuses autres agglomérations françaises et paraît suscité notamment par le désir de certains ménages pour les moyennes et faibles densités urbaines et la dégradation du cadre de vie dans les centres-villes (Castel, 2007 ; Vanier, Roux, 2008). Il est à noter qu'on n'observe cependant pas dans le Boulonnais un décrochage aussi fort que dans la CUB entre la dynamique démographique de la ville-centre et celles du reste des communes-membres de l'EPCI (cf. Figure 6).

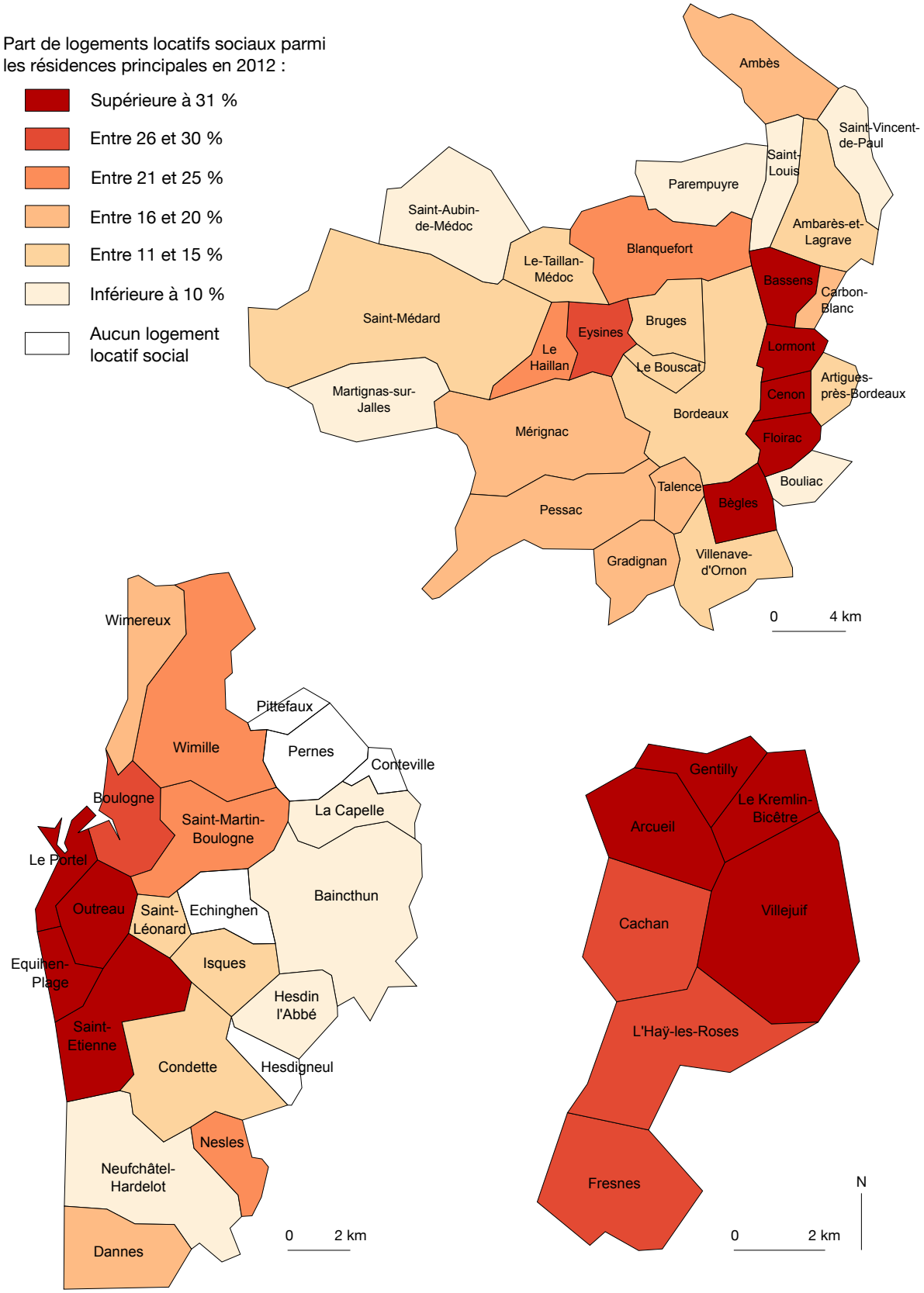
En plus de l'étalement urbain, plusieurs éléments peuvent expliquer la décroissance urbaine récente de la CAB. Non seulement celle-ci se situe dans une des « vieilles régions industrielles et minières » françaises, qui sont plus particulièrement touchées par ce processus, mais elle a de plus la particularité, comme d'autres villes décroissantes, d'avoir une économie « dépendante d'un éventail réduit d'activités » (Wolff *et al.*, 2013). L'économie locale est en effet traditionnellement organisée d'une part autour de la construction et des travaux publics et, d'autre part, autour du port de pêche. Alors que le premier de ces deux secteurs a été très sollicité dans les années 1950, suite aux destructions occasionnées par la Seconde Guerre mondiale, la fin de la Reconstruction, au début des années 1960, se traduit par un net ralentissement de l'activité, qui s'est poursuivi sur le long terme (Bataille, Boniface, 2014, p. 439). Quant au port de pêche et aux activités, notamment industrielles, qui y sont liées, ils connaissent des « difficultés endémiques », qui sont aggravées par « la hausse des coûts du carburant à partir du choc pétrolier de 1973, les conséquences de l'*overfishing* » et la mise en place de la politique commune de la pêche par l'Union Européenne (Bataille, Boniface, 2014, p. 438). En conséquence, le Boulonnais est confronté, dès le début des années 1960, à une situation économique contrainte et à une croissance du taux de chômage : trouver du travail exige ainsi souvent, pour les ménages boulonnais, d'accepter de « s'expatrier » (Bataille, Boniface, 2014, p. 441). Le Boulonnais apparaît ainsi, sur le long terme, comme un territoire en perte de dynamisme, au sein duquel la nécessité de construire des logements et des logements locatifs sociaux peut être discutée.

1.1.3. Le Val-de-Bièvre pris dans les dynamiques franciliennes

Contrairement à la CAB et la CUB, la CAVDB n'est pas organisée en fonction de la relation entre une ville-centre et ses communes périphériques. Villejuif apparaît certes comme la commune plus importante de l'EPCI en termes de population : elle accueille en 2012 plus de 56 000 habitants, alors que les autres communes oscillent entre 16 600 (à Gentilly) et 31 000 habitants (à L'Haÿ-les-Roses). Villejuif est aussi la commune la plus importante en termes de superficie, puisqu'elle s'étend sur 534 hectares, alors que la moyenne des communes de l'EPCI est de 294 hectares : elle représente ainsi près de 26 % de la superficie de la CAVDB. À cela s'ajoutent différents avantages, dont la desserte de la commune par trois stations la ligne 7 du métro, ouvertes au cours des années 1980.

[1] Syndicat mixte SCOT du Boulonnais, « Diagnostic, *SCOT du Boulonnais*, p. 42.
[2] *Idem*, p. 46.

Figure 7. Part des logements HLM parmi les résidences principales en 2012 dans les intercommunalités enquêtées



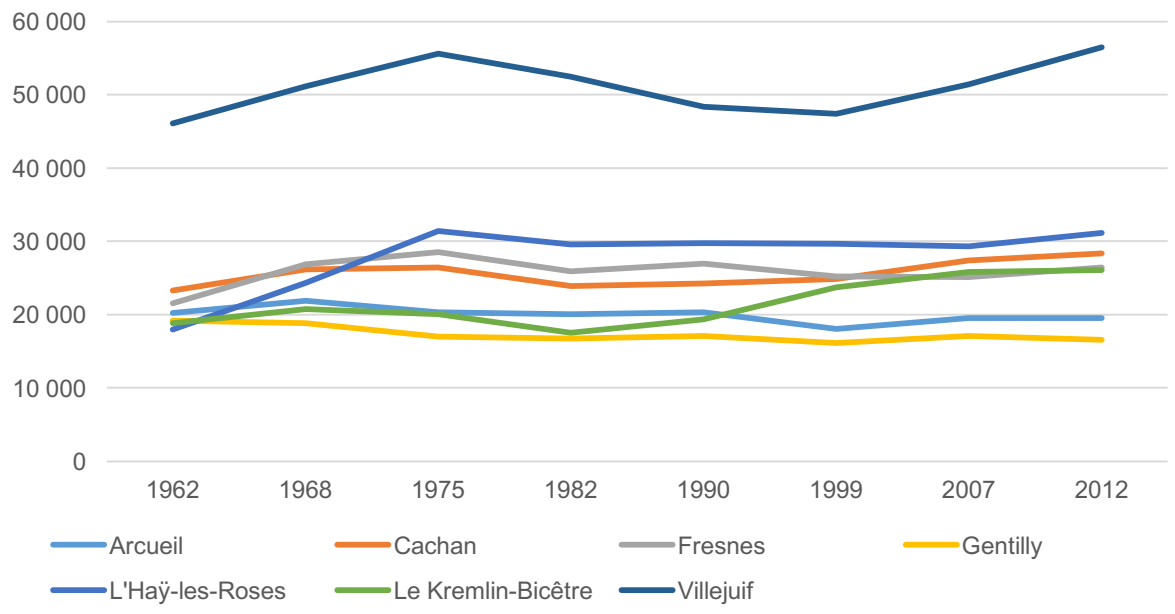
Élaboration personnelle, à l'aide de Philcarto. Source : INSEE, 2012.

Malgré cela, Villejuif ne s'est pas imposée comme une centralité à l'échelle du Nord de la petite couronne francilienne. Cela s'explique en partie parce que sa situation n'a pas été favorable à l'implantation d'industries, qui ont joué un rôle central dans la croissance urbaine locale au cours des XIXème et XXème siècles. La commune est en effet caractérisée par un relief accidenté et l'absence de voies navigables, autour desquelles les industries ont eu tendance à s'installer. La Bièvre, un affluent de la Seine aujourd'hui enterré à Paris et qui prend sa source à Guyancourt, traverse par contre les villes voisines d'Arcueil et de Gentilly. Elle sert de ressource en eau et de canal d'évacuation à des activités artisanales puis industrielles dès le XVIIIème siècle. Au cours du XIXème siècle, l'industrialisation des abords du fleuve, entamée dans Paris, atteint les territoires plus en amont (Le Roux, 2010). Arcueil et Gentilly deviennent ainsi les communes dont le développement à la fois économique et démographique a été le plus rapide. La CAVDB apparaît ainsi composée de communes ayant chacune différents avantages les unes par rapport aux autres, ne permettant pas que s'impose de façon évidente une hiérarchisation. De plus, Paris exerce une influence telle sur sa proche couronne que des centralités secondaires peinent à y apparaître. Les communes de l'EPCI sont de ce fait toutes dépendantes de dynamiques qui dépassent les échelles communale et intercommunale, et touchent le cœur de l'agglomération parisienne dans son ensemble.

Ainsi, les évolutions des populations des communes de la CAVDB sont semblables à celles que connaissent la plupart des communes populaires de la petite couronne parisienne (Desjardins, 2008, p. 63), qui sont souvent identifiées comme faisant partie, parce qu'une majorité d'entre elles a été dirigée par le parti communiste[1], de la « banlieue rouge ». L'évolution démographique de ces communes a partie liée avec le processus d'industrialisation : de façon schématique, leur population croît à partir du XIXème siècle, au fur et à mesure que des industries s'y installent, qu'elles soient nouvelles ou qu'elles quittent Paris pour trouver des emprises foncières plus importantes et moins onéreuses (Raad, 2014, p. 86). Comme je l'ai évoqué, ce processus débute, au Sud de l'agglomération parisienne, dans la deuxième moitié du XIXème siècle, alors qu'il a été engagé beaucoup plus tôt au Nord. Il se poursuit jusqu'au début des années 1970 : ainsi, à l'exception de Gentilly, toutes les communes de l'actuelle CAVDB gagnent de la population au moins jusqu'au recensement de 1968, voire pour certaines jusqu'à celui de 1975 (cf. Figure 8).

[1] Ce n'est cependant que partiellement le cas dans la CAVDB. Comme le notent C. Gallez *et al.* (2011, p. 37), il existe entre les communes une « proximité partisane, 'pluraliste' » plutôt qu'une hégémonie communiste. Gentilly est gouvernée par une majorité communiste depuis 1934. Villejuif et Arcueil ont eu des maires communistes, respectivement à partir de 1925 et de 1964, mais ce n'est plus le cas aujourd'hui. À Villejuif, la majorité communiste a été battue lors des élections municipales de 2014 par une majorité éclectique, représentée par un maire appartenant au parti Les Républicains. Le maire d'Arcueil a pour sa part quitté, à partir de la fin des années 1990, le parti communiste, pour rejoindre le parti Convention pour une Alternative Progressiste ; ses successeurs ont fait partie de Gauche Citoyenne, puis d'Europe-Écologie Les Verts. Cachan, L'Haÿ-les-Roses et Fresnes ont pour leur part des majorités socialistes, depuis 1953, 1954 et 1965. Le maire de L'Haÿ-les-Roses a cependant été battu en 2014, au profit d'une majorité Les Républicains. Enfin, Le Kremlin-Bicêtre présente un cas particulier, dans la mesure où le conseil municipal a été dominé par le parti socialiste entre 1947 et 1983, puis par le Rassemblement pour la République (RPR) à partir de jusqu'en 1995. Un maire divers gauche a cependant été élu à cette date, appartenant au parti Mouvement Républicain et Citoyen, proche de J.-P. Chevènement.

Figure 8. Évolution de la population dans les communes de la CAVDB entre 1962 et 2012.



Source : INSEE, Recensements de la population.

À partir de la fin des années 1960, on observe dans la CAVDB une stagnation, voire une diminution de la population (cf. Figure 8). Le nombre d'habitants y a en effet crû de façon très mesurée au cours de la deuxième partie du XXème siècle : les communes de l'EPCI abritaient environ 167 000 habitants en 1962 et près de 205 000 en 2012. Cette croissance n'a de plus été ni continue, ni homogène. L'ensemble des communes de la CAVDB a ainsi perdu de la population entre 1975 et 1999. Par ailleurs, si L'Haÿ-les-Roses comptait 13 200 habitants de plus en 2012 qu'en 1962, les populations d'Arcueil comme de Gentilly n'ont pour leur part pas retrouvé leur niveau de 1962. Cette atonie démographique est le résultat de la restructuration du secteur industriel en France, qui commence dès les années 1960 et est accentuée par la crise économique des années 1970 : dans la « banlieue rouge », des emplois productifs disparaissent et des sites industriels ferment, entraînant la croissance du chômage et une importante déprise foncière et immobilière. Ce phénomène est aussi accentué par un desserrement plus général de la population du centre de l'agglomération parisienne vers la grande couronne (Raad, 2014, p. 102-104). Il a d'importantes conséquences sur la structure sociale des communes, se traduisant généralement par un fort recul de la catégorie socio-professionnelle des ouvriers, au profit des employés et des cadres et professions intellectuelles supérieures, sans que cela ne remette néanmoins en cause, à quelques exceptions près, le caractère majoritairement populaire de la banlieue rouge (Raad, 2014, p. 135). Dans la CAVDB, en 2012, la répartition des catégories socio-professionnelles témoigne de cette situation : les catégories moyennes et populaires restent majoritaires, mais les employés (31 % des actifs) et les professions intermédiaires (26 %) sont devenus plus nombreux que les ouvriers (14 %). Les artisans, commerçants et chefs d'entreprises restent sous-représentés (4 % des actifs), mais la part des cadres et des professions intellectuelles supérieures parmi les actifs atteint pour sa part 24 %,

ce qui témoigne effectivement d'un « embourgeoisement limité » (Raad, 2014, p. 136). On n'observe de plus pas, entre les communes de la CAVDB, de différences marquées, que ce soit en matière de revenu (cf. Figure 4) ou de composition socio-professionnelle : Arcueil et Cachan accueillent certes légèrement plus de cadres et de professions intellectuelles supérieures (respectivement 27 et 33 %), tandis que L'Haÿ-les-Roses et Fresnes connaissent pour leur part une légère surreprésentation des employés (29 et 28 %).

Le ralentissement démographique ne s'inverse pas de façon nette dans la CAVDB à partir de la fin des années 1990 (cf. Figure 8 et Figure 3), alors que c'est le cas dans d'autres communes de la banlieue rouge (Raad, 2014, p. 106). Seule la commune de Villejuif connaît un redressement rapide de sa population, lié notamment à la qualité de la desserte en transports en commun, à la production de logements neufs nombreux et à la tertiarisation rapide du tissu économique, qui rendent la commune attractive. Le Kremlin-Bicêtre représente aussi un cas particulier, dans la mesure où la commune a entamé une reprise démographique dès les années 1980, vraisemblablement liée à sa mitoyenneté avec Paris et à son caractère moins populaire que Gentilly, pourtant elle aussi proche de la capitale. Dans les autres communes, la population reste stable malgré des évolutions progressives des tissus économique et urbain. Il est à noter que cette atonie démographique reflète aussi des rythmes de construction de logements neufs relativement faibles : depuis les années 2000, les communes de la CAVDB ont en moyenne construit environ 800 logements par an[1], mais cette valeur moyenne dissimule de fortes irrégularités : selon la base de données Sitadel[2], moins de 400 logements ont notamment été commencés en 2007, 2008, 2009 et 2011, ce qui illustre les effets de la crise économique de 2008 sur le secteur de la construction en Île-de-France, mais surtout la difficulté à maintenir, sur le territoire intercommunal, un rythme de production de logements régulier. C'est notamment lié au fait que cette partie de l'agglomération parisienne n'est devenue attractive, notamment pour des promoteurs immobiliers, qu'à partir de la fin des années 2000 (Trouillard, 2014a).

Plus généralement, il est possible de considérer que le marché local du logement est caractérisé par trois phénomènes. En premier lieu, la quasi-totalité de l'espace intercommunal est urbanisé, ce qui implique que le développement de nouveaux logements ne peut se faire qu'au travers d'opérations de renouvellement urbain (cf. Figure 5).

En deuxième lieu, on observe qu'un gradient centre-périphérie, polarisé sur Paris, détermine en partie la forme des parcs immobiliers et l'évolution des prix. Ainsi, la densité de population, la taille des logements ou encore la part de logements collectifs ont tendance à décroître au fur et à mesure qu'on s'éloigne de Paris (Desjardins *et al.*, 2010, p. 86)[3]. De la même façon, la proximité à Paris a un impact très fort sur le niveau des prix, ceux-ci ayant fortement augmenté dans les années 2000, aussi bien en ce qui concerne l'accession à la propriété dans le neuf que la location dans le secteur non social[4].

En troisième lieu, l'histoire politique des communes contribue à expliquer les caractéristiques du marché local du logement. L'ancrage à gauche et l'histoire ouvrière du territoire justifie notamment le nombre élevé de logements sociaux réalisés : RPLS en décompte 30 320 sur le territoire intercommunal au 1er janvier 2014 (cf. Figure 7). Les communes ayant été gouvernées

---

[1] CAVDB, *PLH de la CAVDB*, p. 12.

[2] Ministère chargé du développement durable, 2014, Base de données « Construction de logements – Sit@del2 ».

[3] CAVDB, *PLH de la CAVDB*, p. 12-14.

[4] *Idem*, p. 35.

par des majorités communistes pendant plusieurs décennies (Gentilly, Arcueil, Villejuif, Le Kremlin-Bicêtre) sont celles qui ont les parts de logements sociaux les plus fortes parmi leurs résidences principales, compris entre 49 et 30 % en 2012. Les communes historiquement socialistes (Cachan, L'Haÿ-les-Roses, Fresnes), pour leur part, présentent des taux certes importants, mais un peu moins élevés, compris entre 29 et 26 %. Les principaux quartiers d'habitat social sont ainsi répartis sur l'ensemble du territoire intercommunal, même s'ils sont relativement plus nombreux à proximité de Paris.

Ces logements sociaux sont gérés par des opérateurs eux-mêmes nombreux et aux statuts et modes de gouvernance divers : 16 organismes peuvent être considérés comme actifs sur le territoire au milieu des années 2010, dix d'entre eux étant des ESH (cf. Tableau 5). Ce nombre d'opérateurs, plus important que dans la CAB mais aussi que dans la CUB, s'explique en partie par l'attractivité du territoire de la CAVDB pour la construction immobilière neuve, la demande en logements y étant très forte du fait de la proximité à Paris. Il s'explique aussi par le fait que la plupart des communes de l'EPCI sont collectivités territoriales de référence d'un organisme HLM : Villejuif, Le Kremlin-Bicêtre et Cachan disposent ainsi chacune de leur OPH, tandis qu'Arcueil et Gentilly se partagent la gouvernance d'un quatrième opérateur[1]. Ces OPH sont ceux qui ont assuré, pendant les années 1950 et 1960, l'essentiel de la croissance du parc HLM local[2]. L'action de ces opérateurs municipaux est complétée par celle de deux autres OPH, celui de Paris et du département du Val-de-Marne, ainsi que par des ESH, impliquées au sein de l'EPCI de façon plus ou moins forte. Leur gouvernance est assurée par les principaux types d'actionnaires du secteur[3] : des entreprises publiques (Toit et Joie, ICF La Sablière), des CIL (France Habitation, Immobilière 3F), des entreprises du secteur de la construction (Polylogis, Antin Résidences) ainsi que des structures restées indépendantes (Batigère SAREL). Le champ HLM de la CAVDB est donc caractérisé par la diversité et la multiplicité de ses participants. Une telle situation soulève le problème de la capacité des collectivités territoriales à la fois à coordonner l'intervention de ces différents opérateurs et à s'assurer qu'ils ne se trouvent pas dans des situations de concurrence

---

[1] Il est fréquent, dans les intercommunalités franciliennes, que les communes continuent à disposer d'OPH municipaux en dépit des injonctions à les fusionner à l'échelle intercommunale. Cette situation est appelée à évoluer suite aux réformes engagées au cours du quinquennat de F. Hollande (cf. chapitre 5). Du point de vue du champ HLM, la situation de la CAVDB est ainsi représentative de celle de la plupart des intercommunalités de la petite couronne francilienne au milieu des années 2010, à l'exception des EPCI dans lesquels ont été constitués des OPH communautaires. C'est notamment le cas à Plaine Commune, l'OPH Plaine Commune Habitat résultant de la fusion en 2005 de 5 organismes, ainsi qu'à Grand Paris Seine-Ouest, dont l'OPH Seine-Ouest Habitat est issu de la fusion, entre 2006 et 2009, de trois OPH municipaux.

[2] Gentilly se distingue des autres communes de la CAVDB car elle a eu une intervention forte dans le domaine du logement dès l'entre-deux-guerres, tandis qu'au Kremlin-Bicêtre, la construction de logements et de logements sociaux en particulier s'est accélérée dans les années 1990 (Gallez *et al.*, 2011, p. 47-48).

[3] Pour rappel, au début des années 1990, C. Bourgeois (1996, p. 97) identifie six « types » d'actionnaires : les collectivités locales ; les sociétés d'HLM elles-mêmes, qui peuvent détenir des parts dans d'autres sociétés d'HLM ; les CIL ; les établissements financiers ; les entreprises, groupements professionnels et chambres de commerce et d'industrie ; les personnes physiques. J.-C. Driant (2009, p. 83) propose, dans un ouvrage plus récent, cinq « sous-groupes », dont la composition illustre une absence de changement majeur en la matière : « celui des collecteurs du 1 % logement, entreprises, chambres de commerce, qui représentent un bon tiers du nombre des organismes ; celui des organismes d'HLM […] qui se sont dotés de filiales ESH ; celui des collectivités territoriales ou SEM qui sont actionnaires d'ESH ; celui des banques et assurances ; enfin, celui des associations et personnes physiques. » Il est à noter qu'une collectivité territoriale peut effectivement, moyennant une adaptation de certaines des règles prévues par le Code de commerce, être actionnaire de référence d'une ESH ou faire partie d'un pacte d'actionnaires (cf. chapitre 5).

telles qu'elles pourraient mettre en cause leur capacité à produire des logements locatifs sociaux à des prix abordables.

Tableau 5. ESH et OPH considérés comme actifs dans la communauté d'agglomération du Val-de-Bièvre

	Statut	Actionnaire, membres du pacte d'actionnaire ou collectivité locale de référence	Appartenance à un groupe d'ESH ou d'OPH	Périmètre d'intervention en 2014	Nombre de logements dans l'intercommunalité enquêtée en 2014
Antin Résidences	ESH	ESH Coopérer pour Habiter	Arcade	Île-de-France et Oise	Moins de 1 000
Batigère SAREL	ESH	ESH Batigère et CILGÈRE	Réseau Batigère	Moselle, Île-de-France, Reims, Montargis	Entre 1 000 et 3 000
Coopération et Famille	ESH	Axa	Logement Français	Île-de-France	Moins de 1 000
Domaxis	ESH	ESH Pax-Progrès-Pallas et CIL Astria	Astria	Île-de-France	Moins de 1 000
Efidis	ESH	SNI	SNI	Île-de-France	Entre 1 000 et 3 000
France Habitation	ESH	CIL Astria	Astria	Île-de-France	Moins de 1 000
ICF La Sablière	ESH	SNCF	SNCF Immobilier	Île-de-France	Moins de 1 000
Immobilière 3F	ESH	CIL Solendi	3F	Île-de-France	Entre 3 000 et 5 000
Logirep	ESH	SAS Polylogis	Groupe Polylogis	Île-de-France et Haute-Normandie	Entre 1 000 et 3 000
OPALY	OPH	Communes d'Arcueil et de Gentilly	Aucun	Arcueil et Gentilly	Plus de 5 000
OPH de Cachan	OPH	Commune de Cachan	Aucun	Cachan	Entre 1 000 et 3 000
OPH de Villejuif	OPH	Commune de Villejuif	Aucun	Villejuif	Entre 3 000 et 5 000
OPH du Kremlin Bicêtre	OPH	Commune du Kremlin-Bicêtre	Aucun	Kremlin-Bicêtre	Entre 3 000 et 5 000

	Statut	Actionnaire, membres du pacte d'actionnaire ou collectivité locale de référence	Appartenance à un groupe d'ESH ou d'OPH	Périmètre d'intervention en 2014	Nombre de logements dans l'intercommunalité enquêtée en 2014
Paris Habitat	OPH	Commune de Paris	Aucun	Île-de-France	Moins de 1 000
Toit et Joie	ESH	La Poste	La Poste Immobilier	Île-de-France	Moins de 1 000
Valophis Habitat	OPH	Département du Val-de-Marne	Groupe Valophis	Île-de-France	Entre 3 000 et 5 000

Source : RPLS, 2014 ; rapports d'activité des organismes ; rapports MIILOS ; enquête.

Il apparaît ainsi que les rythmes différenciés de croissance des populations et des parcs HLM des EPCI reflètent des histoires urbaines diversement marquées par plusieurs facteurs, au premier rang desquels leur inscription dans des dynamiques géographiques se déployant aux échelles régionale et nationale ainsi que l'intensité du développement de l'activité industrielle et de la population ouvrière. Les variations de ces deux facteurs participent à structurer, dans le Bordelais, le Boulonnais et le Val-de-Bièvre, des marchés du logement aux caractéristiques opposées. Ces oppositions sont de plus renforcées par l'organisation institutionnelle de ces agglomérations, qui impliquent différentes capacités et interventions politiques.

1.2. Prise en charge par les intercommunalités des politiques du logement et du développement urbain

L'histoire de la montée en compétence des intercommunalités françaises en matière de politique du logement est, comme l'a montré M. Cordier (2011), non seulement incomplète, les compétences en la matière restant partagées, mais aussi très irrégulière. Certains EPCI ont en effet été précurseurs dans l'appropriation des moyens qui leur ont été confiés par le législateur, tandis que d'autres ont préféré laisser aussi longtemps que possible leurs prérogatives à leurs communes-membres. Dans les trois intercommunalités enquêtées, si l'histoire de la structuration intercommunale est très variée, la montée en compétence en matière de politique du logement est plutôt récente, puisqu'elle a été engagée au début des années 2000. L'enquête porte en conséquence sur des situations dans lesquelles la maîtrise de l'ensemble des compétences en la matière reste ou bien balbutiant, ou bien en cours de consolidation.

1.2.1. Mise en place des établissements de coopération intercommunale

L'intercommunalité la plus ancienne parmi celles qui ont été enquêtées est la CUB. Le Bordelais a été effectivement concerné par des initiatives intercommunales dès l'immédiat après-guerre, d'abord de façon à assurer la gestion de services urbains : dès 1949, un syndicat intercommunal est ainsi chargé de gérer la distribution de l'eau dans treize communes. Une douzaine de syndicats ayant des tâches diverses sont créés sur ce modèle au cours des décennies suivantes. En 1963, des élus proposent, de façon à mieux coordonner l'action de ces syndicats, de créer un district[1] reprenant leurs compétences pour les remplacer. L'échec de cette tentative témoigne, malgré l'existence de coopérations intercommunales, de la réticence des élus du Bordelais à s'avancer dans l'intégration des compétences à une échelle supracommunale, à renoncer à certaines de leurs prérogatives et à élaborer, du fait d'appartenances politiques diverses, une stratégie commune (Étienne, 1990, p. 359).

Ainsi, la CUB est créée, non pas à l'initiative des élus locaux, mais suite au vote de la loi de 1966 sur les communautés urbaines. Cette loi est le résultat de l'articulation des velléités réformatrices de hauts-fonctionnaires modernisateurs et de calculs politiques, liés aux rapports complexes entre les gaullistes alors à la tête de l'État et les élus locaux (Desage, 2010). Elle aboutit à imposer, au contraire de la tradition de libre administration des collectivités territoriales, une structure intercommunale dans quatre grandes agglomérations : Lyon, Lille, Bordeaux et Strasbourg. Cependant, ces communautés urbaines, une fois mises en place à partir du 1er janvier 1968, ne permettent pas l'émergence immédiate d'un intérêt communautaire qui se substituerait aux intérêts communaux. Elles sont plutôt marquées, comme le montrent les travaux de F. Desage (2009 ; 2010 ; 2011), d'une part par une « municipalisation » de la structure intercommunale et, d'autre part, par la constitution dans les conseils communautaires de « grandes coalitions » entre élus municipaux, quels que soient les écarts d'appartenance politique entre eux. Le premier processus permet aux maires, en s'appuyant sur les prérogatives qui leur sont laissées par la loi, de « rester incontournables dans leurs communes » (Desage, 2010, p. 110). Le second repose sur la recherche de « compromis entre maires sur la répartition municipale des ressources intercommunales et sur le fonctionnement politique collégial de l'institution » : il aboutit à des arrangements permettant à des maires réticents de collaborer sur certains sujets d'intérêt communautaire, sans qu'ils n'aient pour autant à constituer un projet politique commun à l'ensemble des communes (Desage, 2009, p. 135).

Dès sa création, la CUB semble correspondre à ce modèle. Elle rassemble en effet Bordeaux, dirigée à partir de 1947 par le gaulliste Jacques Chaban-Delmas, et 26 communes de banlieue, dont la majorité sont socialistes et certaines, comme Bègles jusqu'aux années 1990, communistes. Malgré cela, J. Chaban-Delmas a contribué à mettre en place à la CUB un système assez stable, souvent qualifié de « système Chaban »[2] et caractérisé par un principe de « non agression » entre les maires, un partage des sièges au détriment de la ville-centre et l'assurance que

---

[1] Le district est une forme de coopération intercommunale créée par l'ordonnance n°59-30 du 5 janvier 1959 tendant à instituer des districts urbains dans les grandes agglomérations. Elle a été étendue à l'ensemble du territoire par la loi n°70-1297 du 31 décembre 1970 sur la gestion municipale et les libertés communales.

[2] Le « système Chaban » repose aussi sur le fait que J. Chaban-Delmas a multiplié les mandats locaux (à l'exception de la présidence du conseil général de la Gironde) et a cherché, lorsqu'il a été premier ministre ou a occupé des postes ministériels, à articuler les intérêts aquitains et ceux de l'État (Ségas, 2009).

la CUB n'entreprendra rien contre la volonté des maires. S. Segas (2009, p. 18) considère qu'on peut parler de « troc communautaire » : les communes échangent leur soutien aux politiques d'intérêt communautaire contre des investissements ou interventions de la CUB dans leur périmètre. Ainsi, alors que la CUB est chargée de l'action économique, de l'urbanisme, de l'habitat de la voirie, du stationnement ou encore du transport urbains, ces compétences sont « interprétées *a minima* » et ne font pas l'objet d'une mise en cohérence à l'échelle intercommunale (Ségas, 2009, p. 19). Cette situation est encore accentuée à partir de la deuxième moitié des années 1970, pendant laquelle la position de J. Chaban-Delmas est fragilisée[1] : la CUB se recentre alors sur la « recherche d'économies d'échelle pour les études et le passage de contrats avec les grandes compagnies qui construisent et gèrent les réseaux » (Ségas, 2009, p. 19), au point que plusieurs observateurs parlent alors de Bordeaux comme d'une « ville sans projet », c'est-à-dire sans vision politique globale explicite (Marieu, 1997).

L'arrivée d'A. Juppé à la mairie de Bordeaux et à la présidence de la CUB, à partir de 1995, est parfois interprétée comme un renouveau, voire une rupture, au même titre que, à partir de 2007, l'élection de maires socialistes à la présidence de la CUB (A. Rousset, maire de Pessac, puis V. Feltesse, maire de Blanquefort) (Victoire, 2014, p. 22). Les années 1990 et 2000 sont en effet celles du « réveil de la belle endormie » : d'une part, des projets nouveaux et structurants sont mis en place, avec notamment pour fonction de promouvoir un « polycentrisme organisé » à l'échelle de la CUB (Godier, 2009, p. 34) ; d'autre part, la prise de décision serait plus « ouverte » que par le passé au débat, avec la population et les intérêts économiques locaux (Ségas, 2009, p. 26). Il semble cependant que, malgré ces évolutions, « l'organisation politico-administrative » de la CUB a été caractérisée par une grande continuité tout au long de cette période, laissant au « communalisme » un poids important (Ségas, 2009, p. 27). Je montre notamment, dans le chapitre 7, qu'il a continué à jouer un rôle important dans l'élaboration des documents d'urbanisme les plus récents. Il est à noter que la CUB est devenue, au 1er janvier 2015, Bordeaux Métropole.

C'est aussi à partir des années 1960 que les prémices d'une structuration intercommunale peuvent être discernées dans le Boulonnais. L'intercommunalité n'y résulte cependant pas, comme dans le Bordelais, de la contrainte, mais plutôt du constat de difficultés économiques que chaque commune peine à affronter seule : la crise économique qui touche le Boulonnais apparaît en effet comme le principal catalyseur des initiatives intercommunales. Comme je l'ai rappelé ci-dessus, l'économie boulonnaise est très dépendante de la Reconstruction, qui s'achève au début des années 1960 : la diminution des besoins dans les secteurs de la construction et des travaux publics produisent, jusqu'en 1968 puis de façon durable à partir de 1973, une hausse du chômage (Bataille, Boniface, 2014, p. 439). Ce constat motive plusieurs initiatives. Le 21 février 1966, le conseil municipal de Boulogne, imité quelques jours plus tard par la chambre de commerce et d'industrie, vote un vœu pour la création d'un « Grand Boulogne », qui permettrait d'envisager à une échelle plus importante que celle des communes des solutions à la crise de l'emploi. Ce que plusieurs observateurs appellent « l'esprit de clocher » local en empêche cependant la concrétisation (Verley, 1991, p. 131 ; Bataille, Boniface, 2014, p. 440).

[1] Les résultats des élections municipales de 1977, au cours desquelles des partis de gauche s'emparent de plusieurs communes de la CUB, aboutissent notamment à une importante crise de gouvernance au sein de la CUB. De 1977 à 1983, son président est le socialiste M. Sainte-Marie (Victoire, 2014). Cela s'ajoute à la défaite de J. Chaban-Delmas au premier tour des élections présidentielles de 1974.

Plusieurs structures intercommunales, chargées de différentes missions, sont cependant créées à partir des années 1960. La coopération intercommunale a pris différentes formes institutionnelles, qui témoignent de son approfondissement progressif. Dès le 2 octobre 1963, un syndicat mixte, appelé SYNDIVAL, est mis en place pour aménager une zone industrielle (Bataille, Boniface, 2014, p. 440). Il est ensuite chargé de la réalisation de plusieurs autres projets du même type, notamment à Wimille et à Saint-Martin-Boulogne (Verley, 1991, p. 131). Parallèlement, le 1er juillet 1969 est créé le syndicat mixte pour la réalisation d'études d'aménagement et d'urbanisme de Boulogne et sa région (SMEAU), qui rassemble des représentants de 23 communes et de la Chambre de commerce et d'industrie. Ce syndicat met en place un groupement permanent d'études, chargé de réfléchir à l'avenir de l'agglomération. En découlent deux propositions au cours des années 1970 : d'abord un programme d'équipements concernant 11 des communes-membres, puis un schéma d'aménagement et d'urbanisme (SDAU) sur l'ensemble du périmètre du SMEAU (Bataille, Boniface, 2014, p. 440).

L'intercommunalité dite « de gestion » se structure, dans le Boulonnais, dans la décennie suivante : les structures intercommunales dont les missions sont opérationnelles et stratégiques la précèdent donc. Ainsi, un syndicat intercommunal à vocations multiples (SIVOM)[1] est créé, en 1976, par dix communes, pour assurer en particulier la gestion des transports en commun, la distribution de l'eau potable et le traitement des ordures ménagères (Verley, 1991, p. 131). Si, selon plusieurs observateurs, l'impulsion des maires de la ville de Boulogne et la stabilité des exécutifs municipaux (principalement socialistes) aurait contribué à solidifier la coopération intercommunale (Verley, 1991, p. 131), c'est la défaite du maire socialiste Guy Lengagne en 1989 qui lance un débat quant à la transformation du SIVOM en district. Cette défaite appelle en effet, aux yeux des maires de l'agglomération, une réaction, car elle est perçue comme témoignant de la profondeur de la crise économique qui touche la région (Béthouart, 2014a, p. 480). La transformation du SIVOM est réalisée en 1991 : un district en reprend les prérogatives, mais il est aussi chargé d'investir dans l'amélioration de la circulation ou d'assurer l'avenir de l'enseignement supérieur dans le boulonnais. Il croît progressivement au cours des décennies suivantes, passant de neuf à 14 puis 22 communes, soit le périmètre actuel de la CAB (Béthouart, 2014a, p. 480). En 1998, Guy Lengagne, redevenu maire de Boulogne, cherche à obtenir la transformation de ce district en communauté urbaine, de façon à jouir de moyens financiers plus importants, ce qui lui est refusé par l'État. Suite au vote de la loi Chevènement en 1999, le district de Boulogne sera cependant parmi les premiers à être transformé, dès 2000, en communauté d'agglomération (Béthouart, 2014b, p. 492). Il acquiert ce faisant de nouvelles compétences, notamment en matière d'habitat.

Par rapport au Boulonnais et au Bordelais, la structuration intercommunale dans le Val-de-Bièvre a deux spécificités : elle est, d'une part, récente ; d'autre part, elle n'est pas organisée autour d'une ville-centre jouant un rôle régulateur ou dont l'impulsion aurait été déterminante. En effet, alors que l'intercommunalité en région parisienne a longtemps pris la forme de grands syndicats intercommunaux chargés de missions sectorielles (Bellanger, 2013a), « deux démarches, initiées au milieu des années 1990, montrent une évolution des ambitions coopératives » dans le Val-de-Bièvre[2] (Gallez *et al.*, 2011, p. 34). Il s'agit, d'une part, d'initiatives en faveur de l'environnement,

[1] Les SIVOM ont été créés par l'ordonnance n°59-33 du 5 janvier 1959 relative à la décentralisation et à la simplification de l'administration communale.

[2] Une autre initiative concerne les communes de la CAVDB dès le milieu des années 1990. Il s'agit de la création de la Vallée Scientifique de la Bièvre (VSB), qui rassemble une vingtaine de communes du Val-de-Marne et des Hauts-de-

portées par Cachan, Fresnes et L'Haÿ-les-Roses, rejointes ensuite par Arcueil. Ces coopérations aboutissent notamment à la création, en 1998, d'un syndicat intercommunal pour l'environnement en Val-de-Bièvre (SIEVB). Il s'agit, d'autre part, de la mise en place, à partir de 1995, d'une entente intercommunale[1] pour l'emploi et le développement économique entre Cachan, Gentilly, Arcueil, Le Kremlin-Bicêtre et Villejuif, qui vise à encourager la tertiarisation de l'économie de ces communes anciennement industrielles en en faisant évoluer l'image. L'enjeu est de faire en sorte que le territoire ne soit ni une gigantesque friche industrielle, ni un « dortoir », coincé entre Paris, les Hauts-de-Seine et les communes du Val-de-Marne situées plus à l'Est, dont le développement est orienté autour des grands équipements que sont le marché d'intérêt national de Rungis et l'aéroport d'Orly (Desjardins *et al.*, 2010, p. 68-69 ; Gallez *et al.*, 2011, p. 34-35).

L'existence de ces premières formes de coopération, couplée aux enjeux de développement économique, conduit, dès le vote de la Chevènement en 1999, à la décision de créer une communauté d'agglomération rassemblant les sept communes citées ci-dessus. Si le rôle du maire du Kremlin-Bicêtre, J.-L. Laurent, un proche de J.-P. Chevènement, semble avoir été important, la volonté d'« aller vite » aurait été partagée par l'ensemble des élus : la CAVDB est ainsi créée dès le 28 décembre 1999 (Desjardins *et al.*, 2010, p. 68). La proximité politique des communes, confirmée et étendue au Kremlin-Bicêtre par l'élection en 1995 d'une majorité divers gauche à la place d'une majorité de droite, a certes facilité les échanges, sans pour autant aboutir à « un changement rapide des habitudes de travail » et à la fin des concurrences entre elles. De plus, « la rapidité du processus de création de la CAVDB contraste avec une certaine lenteur dans l'intégration des compétences » (Gallez *et al.*, 2011, p. 37-40). Le choix a en effet été fait, dès l'origine, de créer une intercommunalité « contrôlée par les communes » et gouvernée par une présidence tournante dont le « leadership » est assez mesuré. Ses compétences sont relativement restreintes, principalement la gestion d'équipements et de services collectifs tels que le transport, la voirie ou les équipements sportifs et culturels, ainsi que le soutien à des projets considérés comme relevant de l'intérêt communautaire, par exemple la couverture d'un autoroute ou la gestion d'une opération de rénovation urbaine (Desjardins *et al.*, 2010, p. 69-72 ; Gallez *et al.*, 2011, p. 40). Il est à noter que, suite à la création de la métropole du Grand Paris au 1er janvier 2016, la CAVDB a cessé d'exister et ses communes-membres ont été intégrées dans l'établissement public territorial n°12, appelé depuis 2016 Grand-Orly-Seine-Bièvre.

1.2.2. Prise en charge des politiques du logement par les intercommunalités

L'existence d'une communauté d'agglomération ou d'une communauté urbaine n'implique pas nécessairement que ces EPCI disposent de compétences nombreuses en matière de logement. La compétence « Équilibre social de l'habitat » dont ils disposent prévoit, comme je l'ai rappelé ci-dessus, quelques compétences obligatoires, mais ouvre surtout la possibilité d'assumer totalité ou

---

Seine pour promouvoir le territoire de la vallée de la Bièvre autour des activités de recherche et d'innovation (Gallez *et al.*, 2011, p. 37).

[1] L'entente intercommunale est un régime juridique de coopération intercommunale souple, régi par la loi dite « municipale » du 5 avril 1884 : « elle n'a pas à être autorisée par le Préfet, elle ne possède pas la personnalité morale, n'est pas dotée de pouvoirs autonomes même par délégation des collectivités » (Gallez *et al.*, 2011, p. 37).

partie des compétences communales, dès lors que celles-ci sont définies comme relevant de l'intérêt communautaire.

Parmi les intercommunalités enquêtées, la CAVDB est celle qui a retenu la définition la plus étroite de l'intérêt communautaire en matière d'équilibre social de l'habitat. Son action consiste principalement à accompagner celle des communes-membres, sans se substituer à elles. L'EPCI a ainsi, par exemple, la possibilité de mettre en œuvre des « moyens incitatifs et complémentaires aux interventions menées par les acteurs de l'habitat », mais il ne peut être maître d'ouvrage d'opérations d'acquisition, de réhabilitation, d'amélioration ou de construction immobilière et il n'a pas la possibilité de constituer des réserves foncières (Desjardins *et al.*, 2010, p. 93). En conséquence, les services des communes chargés du logement n'ont pas été mis en commun, les OPH communaux et celui d'Arcueil-Gentilly n'ont été ni rapprochés, ni fusionnés[1] et les communes n'ont pas élaboré un PLU intercommunal. Les élus locaux ont aussi refusé, lorsqu'ils en ont eu la possibilité au milieu des années 2000, de prendre la délégation des aides à la pierre, c'est-à-dire d'assurer pour le compte de l'État le suivi de la production HLM et la distribution de subventions. L'argument opposé par la quasi-totalité d'entre eux était que l'EPCI ne disposait pas des moyens humains et financiers nécessaires pour assumer cette mission (Gallez *et al.*, 2011, p. 49) (cf. chapitre 7). Enfin, en matière de politique de la ville et d'aménagement, plusieurs opérations ont été, au cas par cas, reconnues d'intérêt communautaire, mais selon des formulations très restrictives, ne permettant à l'EPCI d'intervenir qu'en accord avec les municipalités concernées (Desjardins *et al.*, 2010, p. 94).

En plus de ces quelques opérations, l'élaboration du PLH a été la principale action en matière de logement menée par la CAVDB au cours de son existence, entre 2000 et 2016. Un seul document a cependant été adopté au cours de ces 16 années, alors que les PLH sont élaborés pour six ans. La démarche a en effet été entreprise en 2005, mais trois versions successives du document ont dû être élaborées avant qu'il ne soit finalement approuvé, en 2009. Cela témoigne de la complexité des négociations entre les communes, mais aussi du fait que les documents adoptés ont dû être mis en compatibilité suite à différentes évolutions législatives, imposant notamment une plus grande précision dans la programmation des logements neufs (Gallez *et al.*, 2011, p. 50). Lorsque le PLH approuvé en 2009 est arrivé à échéance, en 2015, il n'a pas été renouvelé, la loi MAPTAM prévoyant pour l'Île-de-France l'élaboration d'un schéma régional de l'hébergement et de l'habitation replaçant les PLH intercommunaux.

Au contraire de la CAVDB, la CAB comme la CUB ont retenu des définitions plus extensives de l'intérêt communautaire en matière de logement et se sont dotées, à partir du début des années 2000, de différents outils de façon à s'imposer progressivement comme « chef de file » à l'échelle locale en la matière. Si pour la CAB cette temporalité correspond à celle que connaissent d'autres communautés d'agglomération créées suite à la loi Chevènement (Desjardins, 2006), la CUB fait pour sa part partie des communautés urbaines ayant tardé à monter en compétence en matière de logement, d'autres s'étant dotées plus précocement de moyens en la matière, par exemple Nantes et Rennes (Dormois, 2006) ou Lyon et Dunkerque (Cordier, 2011, p. 175-177). Quoiqu'il en soit, les deux EPCI disposent aujourd'hui de compétences nombreuses : en particulier, ils peuvent mener des acquisitions foncières pour le logement, subventionner sur leurs fonds propres les opérations HLM neuves ou encore être à l'initiative d'opérations d'aménagement d'intérêt communautaire. La CAB comme la CUB ont de plus signé avec l'État une convention de

[1] La loi NOTRe de 2016 prévoit cependant que, dans la métropole du Grand Paris, les OPH devront être rattachés, au plus tard le 31 décembre 2017, aux établissements publics territoriaux (EPT) qui remplacent les EPCI.

délégation des aides à la pierre : ce sont donc leurs services qui suivent directement la production HLM locale. La CAB comme la CUB sont délégataires depuis 2006 et ont signé deux délégations au cours de la période enquêtée, l'une pour 2006-2008[1] et l'autre pour 2010-2016, l'année 2009 ayant été couverte dans les deux cas par un avenant (cf. chapitre 6).

L'ensemble de ces actions en faveur du logement sont coordonnées, dans les deux intercommunalités, par un PLH. Ici encore, la temporalité est sensiblement la même dans la CUB et la CAB. Un premier PLH a été élaboré au début des années 2000 (pour la période 2001-2007 dans la CUB et 2002-2008 dans la CAB). Ce document a été modifié en 2006 dans les deux intercommunalités, de façon à intégrer la délégation des aides à la pierre. Une deuxième génération de PLH a ensuite été élaborée, pour la période 2007-2013 dans la CUB et 2008-2014 dans la CAB. À partir de 2011 dans la CUB et de 2012 dans la CAB, les EPCI ont décidé, comme les y incitait la loi Grenelle II, d'élaborer un PLU intercommunal (PLUi) tenant lieu de PLH. L'élaboration de ces documents, sur laquelle je reviens dans les chapitres 6 et 7, a été longue. Dans la CUB, le projet de PLUi a été arrêté, puis soumis à enquête publique en 2015[2]. Il a finalement été approuvé le 16 décembre 2016. Dans la CAB, Un projet de PLUi a été arrêté en avril 2015, mais son adoption a été retardée suite au vote négatif de trois communes de l'intercommunalité, puis à un rejet du document par les services locaux de l'État. Tandis que le vote négatif des élus communaux était justifié par des possibilités de construction neuve considérées comme trop limitées, l'État local a notamment retoqué le projet du fait d'une consommation foncière jugée excessive[3]. Un nouveau projet, prenant en compte les remarques de l'État, a été arrêté en mars 2016 par la CAB, puis approuvé le 6 avril 2017.

Ce PLUi était, dans la CAB, la première expérience d'élaboration d'un tel document d'urbanisme à l'échelle intercommunale, les communes-membres étant jusqu'alors dotées de leurs propres POS ou PLU. Il ne s'agissait cependant pas de la première expérience de planification intercommunale dans le Boulonnais, plusieurs documents d'orientation ayant été élaborés à des échelles plus importantes que celle de la communauté actuelle. Le syndicat intercommunal chargé de la réalisation d'études qui avait été créé dans les années 1960, le SMEAU (cf. ci-dessus), a notamment contribué à l'élaboration du schéma directeur d'aménagement et d'urbanisme (SDAU) de la région boulonnaise, approuvé en 1973. Ce document fixait à l'horizon 2000 les grands principes du développement du territoire. Il a été « le premier SDAU du Nord et le second de France » (Bataille, Boniface, 2014, p. 440) et est aujourd'hui remplacé par un schéma de cohérence territoriale (SCOT), approuvé en 2013, qui couvre le périmètre de la CAB et de la communauté de communes voisine de Desvres-Samer.

La CUB a, pour sa part, été concernée à la fois par des documents de planification à grande échelle et par des documents d'urbanisme intercommunaux dès les années 1980. La première version de ces documents a cependant été longue à élaborer, du fait notamment d'échanges difficiles entre la CUB et l'État, qui était alors responsable de leur élaboration, ainsi qu'à cause des évolutions du contexte législatif. Ainsi, si l'élaboration du premier SDAU de l'agglomération bordelaise a débuté dans la première moitié des années 1970, il n'a été approuvé qu'en 1980. De la

---

[1] La CAB comme la CUB n'avaient pas, au moment de l'élaboration de leurs conventions de délégation des aides à la pierre, un PLH mentionnant de façon suffisamment précise leurs objectifs de production de logement. Par dérogation, il leur a cependant été possible de signer une convention de trois ans (et non de six), leur permettant de mettre dans l'intervalle leur PLH en règle.

[2] Guitton, G., « PLU : avis favorable avec réserves », *Sud-Ouest*, 18 juin.

[3] Rédaction de Nord Éclair, 2015, « L'État demande aux élus boulonnais de revoir leur copie », *Nord Eclair*.

même façon, les travaux du premier POS communautaire ont été entamés dès 1974, mais ils n'ont abouti qu'en 1984. Le POS a ensuite fait l'objet de modifications très nombreuses, et les deux documents ont été régulièrement mis à jour. Ainsi, le premier PLU communautaire a été approuvé en 2006, tandis que le SDAU a été transformé en schéma directeur en 2001, puis en SCOT en 2014. Il est géré, depuis 1996, par le syndicat mixte du schéma directeur de l'aire métropolitaine bordelaise (SYSDAU), qui rassemble aujourd'hui huit communautés de communes, la CUB et le conseil départemental de la Gironde (Ratouis, 2013, p. 420).

1.2.3. Des intercommunalités défendant d'importants projets de développement urbain

Au travers des documents d'urbanisme et de programmation en matière de logement cités, les EPCI enquêtés ont chacun élaboré des projets de développement urbain plus ou moins intégrés à l'échelle intercommunale et qui visent principalement à soutenir la croissance économique et démographique. Malgré leurs différences importantes, notamment en matière de nombre d'habitants et de rythmes de croissance de leur population, la CAB et la CUB ont retenu des projets relativement similaires dans leurs principes puisqu'il s'agit, dans les deux cas, d'assurer l'attractivité du territoire en y installant des équipements structurants, en encourageant le renouvellement urbain et l'embellissement des espaces publics ainsi qu'en promouvant une ville « compacte » mais « polynucléaire », c'est-à-dire polarisée par la ville-centre mais respectant les centralités secondaires préexistantes. Cette dernière option est notamment retenue dans l'espoir qu'elle permette de limiter l'étalement urbain, important au sein des deux agglomérations.

Le projet urbain contemporain de la CAB s'inscrit dans la continuité de celui qui a été élaboré au début des années 1990 par le district et qui était intitulé « Boulogne 2010 » : il s'agit principalement de promouvoir le développement économique de la CAB, en en faisant le « premier centre européen de valorisation de la mer ». Pour ce faire, il est prévu d'accroître les synergies entre les activités touristiques, le port, l'aquarium Nausicaá[1] et les activités de recherche, notamment à l'Université du Littoral-Côte d'Opale et à l'IFREMER. En matière d'aménagement et d'organisation de l'espace communautaire, les objectifs de requalification et de redynamisation sont mis en exergue, en particulier pour le centre-ville de Boulogne, concerné par la dévitalisation commerciale, ainsi que pour les abords du port (Béthouart, 2014a, p. 481). Plusieurs quartiers d'habitat social sont aussi concernés par des démarches de rénovation urbaine : un grand projet de ville (GPV) est ainsi élaboré en 2001 sur le territoire de Boulogne, tandis que deux quartiers (Transition-Chemin Vert à Boulogne et Carnot au Portel) ont fait l'objet d'opérations de rénovation urbaine (ORU)[2]. En 2013, le SCOT du Boulonnais met à jour ces objectifs, en insistant sur le rôle de l'économie présentielle ainsi qu'en appelant à une structuration plus nette de l'organisation du territoire, notamment en renforçant l'aire centrale de l'agglomération (Boulogne, Le Portel et Outreau) et certains pôles considérés comme principaux (Wimereux et Hardelot-Plage à

[1] L'aquarium Nausicaá, aussi qualifié de centre national de la mer, est un centre de découverte de l'environnement marin dont le projet a été conçu dans les années 1980. Il ouvre au public en 1991 et connaît un important succès, qui motive une première extension en 1998 et une seconde encore en cours, qui doit être livrée en 2018.

[2] Le nouveau programme de rénovation urbaine décidé en 2014-2015 prévoit des interventions dans les quartiers Triennal et Aiglon à Boulogne (dans la continuité de l'ORU Transition-Chemin Vert) et Tour du Renard à Outreau.

Neufchâtel-Hardelot). À nouveau, le renouvellement urbain et la densification sont privilégiés. La Liane est aussi identifiée comme un axe structurant pour la CAB, dans la mesure où elle constitue l'interface à la fois entre la ville et le port ainsi qu'entre le cœur d'agglomération et l'intérieur des terres. Cela se traduit notamment, au cours des années 2010, par l'élaboration d'un projet de développement urbain qualifié « Axe Liane », qui inclut notamment la requalification des berges et le développement de nouveaux quartiers urbains mixtes à proximité du port (Béthouart, 2014b, p. 505‑506).

Le projet urbain contemporain de la CUB est, pour sa part, guidé par l'ambition de faire de Bordeaux une « métropole millionnaire » en habitants à l'horizon 2030, ce nombre étant considéré comme adéquat d'une part pour assurer le fonctionnement d'équipements publics et d'un réseau de transport ambitieux et, d'autre part, pour que la CUB puisse se faire une place dans la compétition entre les grandes villes européennes. Cet objectif a été formulé de concert par le maire de Bordeaux, A. Juppé, ainsi que par le président de la CUB, V. Feltesse, ce qui témoigne de son caractère relativement consensuel[1]. Cette ambition, qui a des conséquences importantes pour les politiques du logement social, se traduit par la mise en place progressive d'un modèle spécifique de développement urbain. Celui-ci repose d'abord sur une promotion de la « 'ville de proximité', version locale de la 'ville compacte' » : il s'agit d'organiser la densification de l'agglomération bordelaise, d'une part dans la ville-centre et les centre-bourg secondaires, et d'autre part le long des principaux « corridors » de transport en commun qui relient entre elles ces différentes centralités (Godier, 2009, p. 36). Ce modèle se serait imposé dans la CUB à partir de 2003, et le premier PLU communautaire, approuvé en 2006, en témoignerait particulièrement bien (Ségas, 2009, p. 25). Pour le réaliser, la méthodologie défendue est celle de l'« urbanisme de projet ». L'intervention des acteurs privés dans le diffus ne suffisant pas à atteindre les rythmes de production nécessaire, la multiplication d'opérations d'urbanisme sur l'ensemble du territoire communautaire est prévue, visant à reconvertir des friches industrielles ou à urbaniser des terrains pour en faire des quartiers mixtes fonctionnellement et socialement : à la fin des années 1990, P. Godier (2009, p. 34) estime qu'au moins 150 projets de ce type sont programmés pour les 30 prochaines années[2]. Plus particulièrement, au cours des années 2010, les projets bordelais ont été organisés autour d'un « arc de développement durable », de la gare Saint-Jean au Lac en passant par la rive droite, tandis que la CUB défendait dans le même temps la réalisation de 50 000 logements le long des axes de transport. La particularité des pratiques locales repose de plus sur le fait qu'une marge de manœuvre importante est laissée, dans ces projets, aux opérateurs urbains, qui peuvent même être amenés dans certains cas à en avoir l'initiative. Ces choix soulèvent deux questions : d'une part, celle de la capacité de cet ensemble d'opérations à constituer un projet urbain cohérent et, d'autre part, celle de la capacité des opérateurs à effectivement réaliser les objectifs de production de logements, face à des habitants toujours réticents à une densification trop importante (Godier, 2009, p. 41‑42).

---

[1] Cela n'empêche cependant pas la formulation, aux échelles locale comme nationale, de critiques vis-à-vis de ce projet. Voir par exemple : Courtois, C. & Matéo, P., 2010, « Métropole millionnaire : la folie des grandeurs ? », *Le Point*.

[2] À ces projets doivent être ajoutés ceux relevant de la rénovation urbaine : sept opérations ont été menées au sein de la CUB dans le cadre du programme national de rénovation urbaine, mais aucune n'a été retenue dans le nouveau programme de rénovation urbaine en 2014-2015. En particulier, les projets menés à Bassens, Lormont, Cenon et Floirac ont la particularité d'avoir été lancés dans le cadre d'un grand projet de ville (GPV) dès 1998. Ils sont toujours encadrés et mis en cohérence par le groupement d'intérêt public qui avait été créé pour animer le GPV (Godier, 2009, p. 42).

La CAVDB ne dispose pas d'un projet urbain aussi explicite que ceux portés par la CAB et la CUB. Chaque commune a en effet ses propres priorités en matière d'aménagement, tandis que l'EPCI a rarement été appelé à élaborer explicitement, dans des documents stratégiques ou réglementaires, son positionnement quant au développement du territoire intercommunal. Si cette situation n'a pas empêché le montage d'opérations intercommunales[1], elle a aussi pu aboutir à des interventions manquant de cohérence, voire étant en compétition les unes avec les autres. Par exemple, deux centres commerciaux, La Vache Noire à Arcueil et Okabé au Kremlin-Bicêtre, ont été réalisés dans le cadre de zones d'aménagement concerté (ZAC) en 2007-2010, avec des offres et un positionnement comparables.

Cependant, le PLH élaboré en 2009 présente de façon générale les enjeux en matière de développement urbain face auxquels l'EPCI cherche à se positionner. Au contraire de la CUB et de la CAB, la croissance démographique y est moins un projet que la conséquence sur le territoire de la dynamique métropolitaine : il s'agit d'accompagner le « regain démographique annoncé »[2], dans l'optique d'un équilibre entre développement du logement et de l'activité économique, tout en garantissant aux ménages les moins aisés qu'ils pourront continuer à vivre dans le Val-de-Bièvre. L'enjeu est donc moins, dans un premier temps, d'impulser une dynamique nouvelle que de maîtriser des dynamiques existantes. Cependant, le contexte de tertiarisation économique et de compétition entre territoires de la petite couronne francilienne pousse les élus à rechercher des moyens pour affirmer l'identité et la spécificité du Val-de-Bièvre à l'échelle régionale (Gallez *et al.*, 2011, p. 35). Cette orientation est en particulier sensible dans le contrat de développement territorial (CDT) Campus Sciences et Santé, signé en 2013 avec l'État[3], qui implique la commune de Bagneux en plus de celles de la CAVDB. Ce document cherche à promouvoir en particulier les activités liées à l'innovation scientifique et industrielle en matière de santé, qui feraient la spécificité du territoire à l'échelle parisienne, en créant des synergies entre plusieurs équipements structurants du territoire (École Normale de Cachan, Centre hospitalier universitaire de l'Université Paris-Sud, Institut Gustave Roussy, etc.). Cela se traduit notamment par la mise en place d'importantes opérations d'aménagement multifonctionnelles, au premier rang desquelles la ZAC Campus Grand Parc à Villejuif, et des réajustements dans la programmation des opérations en cours. Concrètement, le CDT ne remet pas en cause les équilibres défendus par la CAVDB en matière de mixité sociale et fonctionnelle, mais il assure surtout le soutien de l'État à certaines opérations, tout en fixant en retour des objectifs de production de logement augmentés.

Les cas du Val-de-Bièvre, du Bordelais et du Boulonnais présentent donc des situations contrastées. Du point de vue démographique, la CUB et la CAVDB sont intégrées dans des dynamiques de croissance que leurs dirigeants cherchent à maîtriser et à accompagner, tandis que la CAB est confrontée à une atonie durable. Du point de vue du développement des parcs HLM, la CAB et la CAVDB apparaissent comme relativement bien dotées, tandis que les communes de

---

[1] Il est possible de citer, par exemple, l'opération de couverture de l'A6b, réalisée sous la responsabilité de la CAVDB (Gallez *et al.*, 2011), ou encore l'ORU sur le quartier du Chaperon Vert, élaborée conjointement par Arcueil et Gentilly.

[2] CAVDB, 2009, *PLH de la CAVDB*, p. 54.

[3] La loi relative au Grand Paris de 2010 a créé les contrats de développement territorial (CDT). Il s'agit de documents signés par l'État et une ou plusieurs collectivités territoriales (communes ou EPCI), qui fixent des objectifs et des priorités de développement d'un territoire *ad hoc*, en lien notamment avec le projet de métro Grand Paris Express. Le CDT Campus Sciences et Santé reprend certains éléments du schéma de développement territorial de la Vallée Scientifique de la Bièvre (VSB), auquel l'EPCI a aussi contribué.

la CUB connaissent des situations très inégales et nécessitent en conséquence le développement de nombreuses opérations neuves. Enfin, du point de vue des projets urbains, la CAVDB semble s'en être tenue au strict minimum, en se concentrant sur les objectifs de mixité sociale et fonctionnelle ainsi que sur l'encouragement aux activités liées à l'innovation dans le secteur de la santé. La CAB et la CUB ont su, pour leur part, définir des projets résolument intercommunaux, mais dont il est troublant de constater, malgré des histoires et des situations socioéconomiques très différenciées, qu'ils reposent sur des principes et objectifs proches (grands projets, densité, polycentrisme, lutte contre l'étalement urbain, attractivité résidentielle par la production de logements neufs, etc.). Malgré ce dernier point, ces trois cas me semblent être effectivement « très différents » (Vigour, 2005, p. 161), ce qui permettra, en les rapprochement, de faire apparaître des régularités et des spécificités utiles pour comprendre le fonctionnement du circuit de financement du logement social et la façon dont celui-ci s'inscrit dans des contextes locaux.

2. CHOISIR ET RECUEILLIR LES MATÉRIAUX D'ENQUÊTE

Au sein des trois intercommunalités présentées dans la section précédente, une enquête de terrain a été menée entre septembre 2012 et janvier 2015. Cette enquête a eu pour objectif de décrire le circuit de financement du logement social, de comprendre les positionnements des acteurs en son sein et de rendre compte de l'organisation des champs HLM locaux. Pour ce faire, elle a reposé sur le croisement de matériaux qualitatifs et quantitatifs. Il s'agit principalement de la retranscription d'entretiens semi-directifs réalisés auprès d'élus locaux et de salariés d'acteurs impliqués dans le circuit de financement du logement social, de données quantitatives sur les logements sociaux existants et en projet, de productions relevant de la « littérature grise » ainsi que de notes et photographies prises lors de visites de terrain. Les objectifs du rassemblement et de l'analyse de ces matériaux, ainsi que les modalités selon lesquels ils ont été rassemblés, sont présentés ci-dessous.

2.1. Décrire la production et les modes de production des organismes HLM : statistique, visites de terrain et « littérature grise »

Deux types de matériaux sont principalement mobilisés dans la thèse de façon descriptive. Il s'agit d'une part de plusieurs sources statistiques et d'autre part de documents aux statuts divers, pouvant être considérés comme relevant de la « littérature grise ». Ces sources permettent de décrire le contexte socio-économique dans lequel interviennent les organismes HLM, mais aussi les spécificités de leur patrimoine et de leur production. En amont de l'enquête par entretiens, elles permettent de repérer des tendances qui peuvent être par la suite discutées avec les acteurs. En aval, elles donnent la possibilité de confirmer des observations ponctuelles et, ce faisant, de faciliter la montée en généralité. Il est nécessaire d'ajouter à ces deux principales ressources la réalisation, entre 2013 et 2015, de visites de terrain dans des quartiers où les organismes HLM enquêtés ont produit des logements. Celles-ci ont pour but d'envisager les caractéristiques architecturales et urbaines de la production, qui ne sont pas étudiées en tant que telles dans la thèse, mais peuvent être mises en relation avec des processus de régulation ou des stratégies de production.

Concernant les sources statistiques, trois précisions s'imposent. En premier lieu, si elles sont principalement exploitées dans une perspective « intensive », c'est-à-dire pour explorer des relations de causalité entre un nombre restreint de phénomènes concrets, il arrive que ces données fassent l'objet de traitements sur des échantillons exhaustifs. Elles sont alors mobilisées dans la perspective de fournir des éléments contextuels.

Il paraît important de noter, en second lieu, qu'il a été difficile d'accéder à ces sources statistiques et que leur exploitation est contrainte par des règles de confidentialité strictes. Mon

expérience rejoint celle de plusieurs observateurs, qui ont souligné une difficulté particulière sur ces points dans le secteur du logement[1]. Cette difficulté est particulièrement nette en ce qui concerne l'activité des organismes HLM. Ainsi, T. Bert et S. Baietto-Buysson[2] soulignent que, même pour les administrations qui assurent le contrôle réglementaire de l'activité de ces organismes, l'accès fiable et continu à des données représente une difficulté. Trois facteurs peuvent notamment contribuer à expliquer cette situation. Il existe d'abord une forte hétérogénéité des statuts des détenteurs de sources statistiques, qui disposent chacun de règles de diffusion plus ou moins formalisées. Cela oblige à multiplier les contacts et les négociations pour y accéder. Les sources statistiques publiques existant actuellement et pouvant renseigner quant à l'activité des organismes HLM sont de plus relativement récentes : elles datent pour la plupart du milieu des années 2000 ou du début des années 2010. Cela implique qu'il n'est d'une part pas toujours possible de réaliser des traitements sur longue période, et, d'autre part, qu'il n'existe pas nécessairement une habitude de transmission de ces données à des chercheurs. Enfin, dans la mesure où certaines de ces données concernent le patrimoine des organismes HLM, elles posent des problèmes de confidentialité : elles peuvent permettre de calculer le loyer d'un ménage ou de connaître la production d'un organisme HLM, brisant ainsi le « secret professionnel »[3] dont s'entourent ces acteurs ou révélant des informations considérées comme « sensibles » politiquement. Pour ces raisons, les exploitations des sources mobilisées dans la thèse sont interdites à l'échelle du logement, mais aussi, ce qui représente une difficulté réelle pour mon argumentation, à celle du patrimoine d'un opérateur.

Un troisième enjeu concernant les sources statistiques réside dans les périmètres des différentes enquêtes mobilisées, qui ne se superposent pas. En effet, dans la mesure où il n'existe pas une définition stricte du logement social en France (cf. Introduction), les enquêtes s'appuient sur des définitions *ad hoc*, correspondant à leurs propres objectifs (cf. Tableau 6). Ainsi, un logement social financé ou acquis après 1977 mais non conventionné sera comptabilisé dans le répertoire du parc locatif social (RPLS), mais pas dans l'inventaire réalisé au titre de la loi SRU. Au contraire, des logements appartenant à une personne physique et conventionnés suite à une intervention de l'agence nationale pour l'habitat (ANAH) apparaîtront dans l'inventaire SRU mais pas dans le RPLS. Cela a principalement deux conséquences : il est d'une part nécessaire de prendre en compte les conditions d'élaboration de la source statistique au moment de son interprétation et il est d'autre part difficile, voire impossible, de comparer des exploitations provenant de sources différentes ou de réaliser des appariements entre plusieurs sources, ce qui permettrait de croiser leurs informations. De façon à faciliter la lecture des figures, je précise systématiquement, lorsqu'elles ont pour individus des logements, le type de logements dont il s'agit.

---

[1] ANAH, 2012, *La connaissance des marchés locaux de l'habitat. Les principales sources d'information existantes et leurs limites d'utilisation*, Paris, p. 9.

[2] Bert, T. et Baietto-Beysson, S., 2010, *Rapport sur les dispositifs de contrôle des acteurs du logement social*, Paris, Inspection générale des finances et Conseil général de l'environnement et du développement durable.

[3] *Idem*, p. 24.

Tableau 6. Périmètre des enquêtes statistiques mobilisées

SISAL	Logements et logements-foyers conventionnés, c'est-à-dire financés à l'aide d'un PLUS ou d'un PLAI ou d'un PLS ou dans le cadre de l'ANRU ou privés et ayant joui d'une aide financière de l'agence nationale pour l'habitat (ANAH).
RPLS	Logements sur lesquels les organismes HLM, les SEM, la société anonyme Sainte-Barbe, l'association foncière logement et ses filiales et certains organismes agrémentés détiennent un droit réel immobilier ou dont ils sont usufruitiers.
Inventaire SRU	Logements locatifs appartenant aux organismes HLM, à l'exception, en métropole, de ceux construits ou acquis et améliorés à compter du 5 janvier 1977 et ne faisant pas l'objet d'une convention ; autres logements conventionnés et dont l'accès est soumis à des conditions de ressources ; logements appartenant à certaines personnes morales ; logements ou lits de la plupart des logements-foyers (pour personnes âgées, handicapées, jeunes travailleurs, travailleurs migrants, etc.) ; logements financés par l'État ou les collectivités locales occupés à titre gratuit, à l'exception notamment des logements de fonction.
Recensement de la population	Logements appartenant à des organismes HLM ou à d'autres bailleurs et soumis à la réglementation HLM pour la fixation de leur loyer.

Élaboration personnelle. Source : enquête.

1.1.1. Le répertoire des logements locatifs des bailleurs sociaux (RPLS) et le système d'information pour le suivi des aides au logement (SISAL)

Des données issues de deux systèmes d'information sont principalement exploitées dans la thèse (cf. Tableau 7). Il s'agit dans les deux cas de données pouvant être considérées comme exhaustives. Il m'a été possible d'obtenir des extractions de ces bases au format brut, c'est-à-dire contenant la description de chacune des unités statistiques traitées.

Sont exploitées en premier lieu des données issues du répertoire des logements locatifs des bailleurs sociaux (RPLS)[1]. Cette base de données remplace depuis 2011 l'enquête sur le parc locatif social (EPLS), réalisée entre 1987 et 2010. Elle a pour objectif « de dresser l'état global du parc de logement locatifs » des organisations gestionnaires de logements sociaux au 1er janvier d'une année, mais ne concerne pas les logements-foyers de personnes âgées, de personnes handicapées, de jeunes travailleurs, de travailleurs migrants et les résidences sociales[2]. Elle est gérée par le service de l'observation et des statistiques (SOeS) du Commissariat général au développement durable (CGDD), qui dépend du ministère chargé du développement durable. Il s'agit d'une source qui présente des avantages nombreux en termes de fiabilité et de facilité d'exploitation, car sa vocation est directement la production de statistiques.

[1] RPLS a été créé par la loi MOLLE, votée en 2009. Le décret n°2009-1485 du 2 décembre 2009 décrit les informations contenues dans le répertoire et les modalités de leur diffusion.

[2] SOeS, 2011, « Répertoire des logements locatifs des bailleurs sociaux (RPLS) : Sources et méthodes », site internet : http://www.statistiques.developpement-durable.gouv.fr/sources-methodes/enquete-nomenclature/1542/0/repertoire-logements-locatifs-bailleurs-sociaux-rpls.html (consulté le 21 avril 2016).

Tableau 7. Caractéristiques des bases de données RPLS et SISAL et des extractions exploitées dans la thèse

	Répertoire des logements locatifs des bailleurs sociaux (RPLS)	**Système d'information pour le suivi des aides au logement (SISAL)**
Service gestionnaire	Service de l'observation et des statistiques du commissariat général au développement durable	Bureau de connaissance sur le logement et l'habitat, au sein de la direction de l'habitat, de l'urbanisme et des paysages
Type	Base de données dont la vocation est la production de statistiques	Base de données issue de la transformation en statistiques de données de gestion
Contenu des bases transmises	Caractéristiques des logements des organismes HLM, des sociétés d'économie mixte et de certains autres bailleurs	Caractéristiques et plan de financement des logements locatifs sociaux et des logements financés à l'aide d'un PSLA dont la construction ou la rénovation a été financée dans l'année, hors zones ANRU
Individus	Logements	Opérations
Qualité de l'information	Exhaustive Renseignée par les organismes HLM puis consolidée par le service gestionnaire de la base de données	Exhaustive Renseignée et mise à jour par les services gestionnaires de l'aide à la pierre, mais non consolidée
Années exploitées	2014	2008-2014
Contenu exploité	Caractéristiques des logements sur lesquels des ESH et des OPH détiennent un droit réel immobilier ou dont ils sont usufruitiers	Caractéristiques et plan de financement des logements locatifs sociaux financés à l'aide d'un PLUS ou d'un PLAI par un OPH ou une ESH dont la construction a été financée dans l'année, hors zones ANRU

Élaboration personnelle. Source : enquête.

Les données du RPLS sont exhaustives à l'échelle nationale depuis le 1er janvier 2012. Tous les organismes gestionnaires de logements sociaux ont en effet, depuis cette date, l'obligation de transmettre aux services déconcentrés de l'État un ensemble d'informations, définies à l'article R. 411-3 du CCH, concernant les caractéristiques de leur parc. Ces données doivent être transmises logement par logement, et non plus pour un ensemble de logements situés à la même adresse, comme c'était le cas dans EPLS. Ces données font l'objet d'une vérification par les services déconcentrés, qui les transmettent ensuite au SOeS. Celui-ci s'assure à nouveau, avant de les intégrer au système d'information national, de leur cohérence.

J'exploite dans cette thèse les données les plus récentes à ma disposition, au 1er janvier 2014. Je n'ai retenu dans l'échantillon analysé que les logements détenus par des ESH ou des OPH (cf. Introduction), soit 4 205 693 logements. Pour chacun de ces logements, RPLS renseigne quant à leurs caractéristiques, et en particulier quant à l'identité de leur propriétaire, la date de leur construction, le type de leur financement initial, leur statut au regard du conventionnement, leur loyer et, de façon plus ou moins précise en fonction des logements, leur localisation. La base permet

donc de décrire avec précision les caractéristiques de parcs de logements sociaux à différentes échelles.

Parallèlement, des données issues du système d'information pour le suivi des aides au logement (SISAL) ont été mobilisées. Ce système d'information est géré par le bureau de connaissance sur le logement et l'habitat, au sein de la direction de l'habitat, de l'urbanisme et des paysages (DHUP), qui dépend du ministère chargé du développement durable et du ministère chargé du logement[1]. Il s'agit d'un fichier issu de la transformation en statistiques de fichiers de gestion : dans le cas présent, le fichier rassemble des données recueillies par les services instructeurs des aides à la pierre. Ces services, qui sont les services déconcentrés de l'État ou ceux des collectivités locales lorsqu'elles sont délégataires des aides à la pierre, instruisent les demandes d'agrément et de financement formulées par les organisations produisant ou rénovant des logements sociaux. Ils renseignent à cette occasion des informations, à l'échelle de l'opération, sur les caractéristiques des logements concernés et leur financement, mais pas systématiquement sur leur localisation au sein des communes.

Les données renseignées au moment de la demande de financement sont prévisionnelles. SISAL a cependant la particularité d'être dynamique : une fois que des informations sont transmises à l'infocentre, elles peuvent être modifiées. Les services instructeurs sont ainsi invités à supprimer les opérations n'ayant pas abouti, mais aussi à renseigner les évolutions du plan de financement et les étapes opérationnelles (date du permis de construire, de la mise en service ou du conventionnement), au fur et à mesure de la vie de l'opération[2]. Cela signifie que deux extractions de SISAL à des moments différents peuvent renvoyer, à propos de la même opération, des informations différentes. Les données sur lesquelles je m'appuie ont été extraites en mai 2014 : elles représentent donc une « photographie » des informations disponibles à ce moment, mais ne peuvent renseigner sur la situation réelle de toutes les opérations, certaines ayant pu évoluer sans que l'information ne soit renseignée au moment de l'extraction, tandis que d'autres ont pu évoluer depuis. Ces données doivent donc être interprétées avec précaution.

D'après plusieurs interlocuteurs, les données contenues dans SISAL peuvent être considérées comme exhaustives et fiables à l'échelle nationale à partir de 2006. Cependant, les données auxquelles j'ai accès excluent les opérations situées dans des opérations relevant de l'Agence nationale de la rénovation urbaine (ANRU), qui sont intégrées à SISAL par une voie spécifique.

Il est à noter que les données issues de ces deux bases font aussi l'objet de publications annuelles, qui présentent des chiffres-clés concernant les évolutions des caractéristiques du parc de logement social et de la production des organismes HLM, aux échelles nationale et locale. Ces publications sont principalement réalisées par le SOeS ou la DHUP, ainsi que par les services déconcentrés de l'État. Quand c'était possible, les exploitations proposées dans cette thèse ont été consolidées en les comparant à celles proposées dans ces publications.

---

[1] Ministère chargé du logement, 2014 « Le système d'information pour le suivi des aides au logement », site internet, http://www.financement-logement-social.territoires.gouv.fr/sisal-a1332.html (consulté le 21 avril 2016).

[2] Ministère chargé du logement, 2015, *Bilan 2014 des logements aidés*, p. 7.

1.1.2. Autres sources statistiques mobilisées

Deux autres sources statistiques sont mobilisées de façon ponctuelle dans la thèse. Il s'agit d'une part de données issues du recensement de la population, principalement de 2012, réalisé par l'Institut national de la statistique et des études économiques (INSEE). Elles permettent principalement de présenter les situations démographiques et socio-économiques au sein des terrains d'enquête, et de renseigner quant à certaines caractéristiques des parcs de logement locaux. Elles constituent un outil de contextualisation.

D'autre part, je mobilise ponctuellement pour les communes de la communauté d'agglomération du Val-de-Bièvre et de la communauté urbaine de Bordeaux les inventaires de logements sociaux réalisés dans le cadre de l'application de l'article 55 de la loi SRU. Ces inventaires listent l'ensemble des logements considérés comme sociaux par la loi (cf. Tableau 6) et proposent des renseignements sur certaines de leurs caractéristiques techniques et de financement. Les modalités de recueil de ces informations en font des sources particulièrement fiables (cf. Encadré 1). Cependant, l'exploitation systématique de ces données est rendue difficile par le fait que le champ des communes enquêtées n'est pas exhaustif et qu'il peut changer d'une année sur l'autre. En effet, seules les communes soumises à l'article 55 de la loi SRU et celles dont les taux de logements sociaux sont proches ou inférieurs aux taux réglementaires sont enquêtées. Il n'est donc pas possible de réaliser à l'aide de l'inventaire SRU des traitements à des échelles intercommunales et il est souvent difficile de réaliser des comparaisons dans le temps. Pour ces raisons, je n'ai pas cherché à obtenir les inventaires SRU exhaustifs dans les terrains d'enquête, me contentant des synthèses diffusées à l'échelle départementale par les services déconcentrés de l'État (en Gironde et dans le Val-de-Marne) et des informations proposées par l'État depuis 2015 dans le cadre de la démarche « Transparence SRU ».

ENCADRÉ 1. LA RÉALISATION DE « L'INVENTAIRE SRU »

Un inventaire précis des logements sociaux est nécessaire du fait de l'application des dispositions créées par l'article 55 de la loi SRU, modifiées en 2013, qui imposent à la plupart des communes urbaines de faire en sorte qu'une part de leurs résidences principales soit des logements sociaux.

Cet inventaire est réalisé par les services déconcentrés de l'État. Son champ est restreint, puisqu'il n'est réalisé que dans les communes qui correspondent aux critères fixés par l'article 55 de la loi SRU en matière de population, de démographie et d'intégration dans une unité urbaine, dont le taux de logement social est inférieur ou proche du taux exigé et qui ne sont pas exemptées (du fait par exemple d'une décroissance démographique ou de contraintes d'inconstructibilité majeures). Ces communes sont appelées ci-dessous « communes SRU ».

L'inventaire a la particularité d'être réalisé selon une procédure contradictoire, qui en garantit la fiabilité. Elle compte trois principales étapes[1].

[1] Direction régionale et interdépartementale de l'hébergement et du logement d'Île-de-France, 2013, *Notice technique Inventaire SRU*.

Une partie de l'inventaire SRU est réalisée dans le même temps que l'enquête RPLS. Avant le 1er juillet de chaque année, les propriétaires des logements locatifs sociaux entrant dans le champ du RPLS en transmettent la liste aux services déconcentrés de l'État, qui l'intègrent dans les deux systèmes d'information. Les logements qui n'entrent pas dans le champ du RPLS mais doivent être comptabilisés au titre de l'article 55 de la loi SRU (cf. Tableau 6) sont inventoriés par une enquête complémentaire, spécifique aux communes SRU, réalisée par les services déconcentrés auprès des propriétaires ou des gestionnaires de ces logements.

Avant le 1er septembre, les services déconcentrés vérifient les données. Ils transmettent ensuite l'inventaire aux maires des communes SRU. Si le décompte est contesté, les maires ont jusqu'au 1er novembre pour faire remonter leurs observations au préfet.

Avant le 31 décembre, le préfet notifie à chaque commune concernée le nombre de logements sociaux retenus à l'issue de la procédure contradictoire. Le taux de logements sociaux définitif n'est connu qu'au cours des premiers mois de l'année suivante, une fois que le préfet a notifié aux communes concernées le nombre de résidences principales retenu pour son calcul.

1.1.3. Le rôle complémentaire de la littérature « grise »

De façon complémentaire aux données statistiques et aux visites de terrains, est mobilisé dans la thèse un ensemble de documents, imprimés ou au format numérique, qui peuvent être qualifiés de « littérature grise ». Ce terme, dont la définition est floue, est utilisé dans la thèse pour renvoyer à des documents produits « par toutes les instances du gouvernement, de l'enseignement et la recherche publique, du commerce et de l'industrie » et qui ne sont contrôlés ni par l'édition commerciale, ni par des institutions dont la publication est l'activité principale (Schöpfel, 2016). Cette littérature a fait l'objet de travaux qui mettent en évidence les spécificités de ses conditions de production, illustrées par la définition citée ci-dessus. Les modalités de l'acquisition de documents relevant de la « littérature grise » présentent un autre enjeu, car il est parfois rendu complexe par une diffusion en petit nombre, l'absence de mise à disposition du grand public ou par la confidentialité des informations mentionnées. Enfin, l'évaluation de la qualité de cette littérature ainsi que dans celle des informations qu'elle contient peut parfois être difficile. Je présente ci-dessous, en insistant sur ces enjeux, les trois types de littérature « grise » qui sont mobilisés dans la thèse.

Un premier type de source relevant de la littérature « grise » et régulièrement mobilisé dans la thèse est constitué par les rapports produits par la Mission interministérielle d'inspection du logement social (MIILOS). Il s'agit d'une des seules structures de contrôle du secteur HLM qui produit des rapports accessibles au public[1]. Sa mission est de contrôler les opérateurs qui réalisent

[1] En plus des Chambres régionales des comptes citées ci-dessous, deux autres structures réalisent des missions de contrôle du secteur HLM et produisent ce faisant des connaissances à son sujet. Il s'agit en premier lieu de la direction des Fonds d'épargne de la CDC, qui dispose d'informations financières sur les opérateurs qui font appel à ses financements et « de dossiers spécifiques qui lui permettent d'étalonner les organismes emprunteurs ». Il s'agit en second lieu des fédérations professionnelles du secteur HLM, qui ont mis en place, depuis plusieurs dizaines d'années, des dispositifs dits d'autocontrôle, qui consistent en la communication aux fédérations par les organismes HLM de leurs données financières et sociales ainsi qu'en des missions d'expertise sur place, ou bien ponctuelles, ou bien approfondies, en fonction de la demande de l'organisme concerné. Ces deux structures ne communiquent cependant

des opérations aidées de construction de logements, d'un point de vue stratégique, juridique et organisationnel. Elle contrôle chaque année près de 150 opérateurs sur l'ensemble du territoire national, de façon à vérifier tous les cinq ans les plus importants, et tous les dix ans les autres[1]. Dans le cas du contrôle d'organismes HLM, l'activité des inspecteurs de la MIILOS fait l'objet d'un rapport provisoire, qui envisage successivement le contexte d'intervention de l'organisme, la qualité de sa gestion locative et de sa politique sociale, l'état de son patrimoine ainsi que de sa comptabilité. Ce rapport est transmis à l'organisme, qui a ensuite la possibilité de transmettre en retour ses remarques. Le rapport provisoire, augmenté des remarques de l'organisme puis des réponses à ces remarques de la MIILOS, constitue un rapport définitif. Ce sont ces documents qui, une fois les noms des individus cités masqués, peuvent être transmis gratuitement aux particuliers par courrier, sur simple demande. 34 rapports concernant 26 organismes ont ainsi été consultés dans le cadre de cette thèse.

Ces rapports contiennent beaucoup d'informations qualitatives et quantitatives, aussi bien concernant les ressources financières et le patrimoine des organismes que sur leurs stratégies à moyen et long terme. La qualité des informations contenue est assurée par la formation des inspecteurs-auditeurs de la MIILOS, qui ne sont pas nécessairement spécialisés dans le logement social mais disposent de compétences en matière comptable, financière, administrative et technique. Elle est aussi assurée par le caractère contradictoire des rapports définitifs, qui incluent les remarques des organismes HLM aux contrôles de la MIILOS. Deux limites de ces documents doivent cependant être soulignés[2]. En premier lieu, la MIILOS est organisée autour de délégations interrégionales, chacune en charge du contrôle de certains organismes HLM. Cela rend difficile l'analyse de groupements d'organismes déployant des stratégies à l'échelle nationale. En second lieu, les actionnaires des ESH échappent au contrôle de la MIILOS, qui ne peut donc intégrer dans son analyse les actions de ces acteurs, alors même qu'elles ont joué sur la période récente un rôle déterminant dans la restructuration du secteur HLM à l'échelle nationale. Il est à noter que les OPH sont aussi contrôlés, dans des conditions proches de celles décrites ci-dessus, par les Chambres régionales des comptes. Cinq rapports issus de ces contrôles concernant trois organismes ont aussi été consultés dans le cadre de l'élaboration de cette thèse.

Sont aussi mentionnés dans la thèse les rapports d'activité des organismes HLM. Ils constituent un deuxième type de documents relevant de la littérature « grise ». Ils sont produits, généralement annuellement, par certains organismes HLM ou groupes d'organismes HLM, mais pas par tous. La plupart de ces rapports sont mis à la disposition du public, gratuitement, au siège des organismes ou sur leur site internet. Il s'agit de documents dont la longueur et le contenu peuvent être très variables, mais qui contiennent généralement un éditorial du directeur général, du président ou encore du ou des actionnaires de l'organisme, ses réalisations les plus importantes au cours de l'année, ses chiffres-clés, des éléments relevant de la responsabilité sociétale des entreprises (RSE) et les projets pour les mois à venir. Ils constituent donc une ressource utile, à la

---

que partiellement les résultats de leurs travaux à l'administration, et pas au public (Bert, T. et Baietto-Beysson, S., *op. cit.*, p. 23).

[1] Bert, T. et Baietto-Beysson, S., *op. cit.*, p. 13.

[2] Ces limites, identifiées par les pouvoirs publics aussi bien que par la MIILOS elle-même (Bert, T. et Baietto-Beysson, S., *op. cit.*, p. 10), ont motivé l'extension des compétences de la MIILOS et sa fusion avec l'Agence nationale pour la participation des employeurs à l'effort de construction (ANPEEC), qui assurait les mêmes compétences pour les acteurs d'Action Logement. La nouvelle entité porte, depuis la publication du décret n° 2014-1596 du 23 décembre 2014, le nom d'Agence nationale de contrôle du logement social (ANCOLS).

fois pour caractériser la production des organismes et pour envisager les grands traits de leur stratégie. Il s'agit cependant principalement de documents de communication, ce qui implique que certaines des informations qui y sont mentionnées sont le résultat d'un choix et qu'elles peuvent être présentées de façon à transmettre au lecteur une image positive de l'organisation, qui a peut-être peu à voir avec la réalité. L'interprétation des éléments qui y sont inclus doit donc se faire avec précaution. Plusieurs dizaines de rapports d'activité ont été consultés dans le cadre de la rédaction de la thèse.

Enfin, une troisième catégorie de documents relevant de la littérature « grise » a été mobilisée : il s'agit de documents plus disparates, produits par des institutions dans le cadre de leur activité professionnelle, le plus souvent pour des usages internes ou institutionnels. Certains de ces documents, comme les rapports parlementaires, sont accessibles publiquement sur les sites internet des institutions qui les produisent. D'autres ont été obtenus au cours de l'enquête, notamment pendant des entretiens : il peut s'agir de documents officiels, d'études, de plans de financement, de notes de synthèse, de rapports produits par un service pour un autre ou encore de présentations réalisées dans le cadre de formations ou pour diffuser des informations auprès d'institutions partenaires. La qualité des informations contenues dans les documents de ce type est très variable, et doit donc être considérée au cas par cas. Il est à noter que le contenu de certains de ces documents, et en particulier des documents d'urbanisme réglementaire comme les programmes locaux de l'habitat (PLH) et les plans locaux d'urbanisme (PLU), est prescrit par la loi.

2.2. Comprendre le positionnement des organismes HLM et des collectivités territoriales : entretiens semi-directifs

Aux matériaux mobilisés dans cette thèse de façon principalement descriptive s'ajoute la réalisation d'entretiens semi-directifs[1]. Ceux-ci ont été menés pour répondre à deux objectifs. Le premier est informatif : il s'est agi de collecter des informations factuelles concernant les modes de faire des salariés d'organismes HLM et des collectivités locales, du milieu des années 2000 au milieu des années 2010. L'objectif de ce recueil d'informations n'est pas seulement d'analyser les modes de faire mobilisés, mais aussi de comprendre comment ils conditionnent les positions et les interactions des enquêtés avec les autres acteurs du circuit de financement de production du logement social. Le second objectif des entretiens menés dans la thèse est compréhensif : il s'agit de chercher à caractériser la façon dont les salariés des organismes HLM, des collectivités locales et les élus locaux mettent en cohérence les modes de faire qu'ils mobilisent au quotidien avec les objectifs stratégiques ou politiques des acteurs collectifs auxquels ils appartiennent ou de ceux avec lesquels ils sont en contact[2]. Cela revient d'une part à évaluer la mesure dans laquelle ils se

[1] Plusieurs entretiens mobilisés dans la thèse ont été réalisés entre janvier et juillet 2012, dans le cadre d'une enquête sur les opérations immobilières mixtes réalisées en VEFA par des promoteurs immobiliers partiellement pour le compte des organismes HLM (Gimat, 2012 ; Gimat, Pollard, 2016). Ces entretiens sont mobilisés de façon exclusivement informative, dans la mesure où ils ont été réalisés avec des objectifs spécifiques (cf. Liste des enquêtés).

[2] La notion de « mise en cohérence » est retenue ici à la fois parce qu'elle pointe un aspect spécifique des représentations des acteurs enquêtés et parce qu'elle permet de contourner des débats très vifs en sciences humaines et sociales concernant les termes utilisés pour désigner les « schèmes cognitifs qui organisent le rapport au monde des acteurs

rapportent à différents processus de régulation et, d'autre part, à identifier la façon dont ils se positionnent, dans le champ HLM local aussi bien que dans le circuit de financement du logement social. Ces deux objectifs peuvent apparaître comme étant contradictoires : il est en effet parfois difficile de parvenir à explorer, dans un entretien dont la durée est limitée, à la fois le détail d'un mode de faire et la façon dont il est perçu par l'enquêté. L'équilibre entre objectifs informatif et compréhensif n'a donc pas été atteint dans chaque entretien, mais à l'échelle de l'enquête.

1.2.1. Semi-directivité et insertion des entretiens dans le dispositif d'enquête

L'usage de l'entretien semi-directif fait dans cette thèse s'inscrit en contradiction avec deux traditions de recherche en sciences humaines et sociales. D'une part, les auteurs structuralistes considèrent que ce type d'entretien, en donnant une importance forte aux actions, opinions et discours des acteurs individuels, ne peut permettre de comprendre le poids des phénomènes institutionnels et structurels. Ainsi, C. Topalov considère, dans *Les Promoteurs immobiliers* (1974, p. 6) que les entretiens semi-directifs doivent être « utilisés *exclusivement* comme substituts (parfois corrects, parfois médiocres) de l'observation directe des pratiques, et jamais en tant qu'ils expriment des attitudes, motivations ou opinions ». D'autre part, certains sociologues et ethnologues critiquent le recours aux entretiens semi-directifs[1]. Ils ne seraient d'abord pas pertinents dans une perspective informative, car les acteurs enquêtés ne disent pas toujours la vérité : en particulier, ils peuvent mentir volontairement, enjoliver leur rôle dans certains évènements ou encore mal se souvenir et faire des erreurs. Dans une perspective d'analyse des représentations, l'entretien semi-directif ne permettrait de plus pas d'accéder au rapport à l'objet d'enquête de l'enquêté. Il est notamment difficile de savoir si les justifications ou les valeurs citées sont celles qui motivent effectivement l'action, ou si elles ont été reconstruites *a posteriori*. Enfin, la situation d'enquête induirait en général un ensemble de biais, dus au contexte dans lequel se produit l'entretien, aux situations sociales de l'enquêteur et de l'enquêté ou encore au caractère artificiel de l'échange. Cet ensemble de critiques motive la méfiance de certains auteurs quant à l'entretien semi-directif et, en particulier, quant à la mobilisation dans les travaux scientifiques d'extraits de discours, de « bouts de preuve » (Beaud, 1996, cité par : Pinson, Sala Pala, 2007, p. 570), recueillis selon cette méthode. Si certaines de ces critiques peuvent être nuancées, plusieurs d'entre elles doivent être prises au sérieux. Elles ont motivé, plutôt que le recours à d'autres méthodologies permettant le recueil de matériaux, plusieurs ensembles de précautions dans la réalisation des entretiens semi-directifs.

Ce choix s'explique parce qu'il existe peu d'autres types de matériaux permettant une analyse exhaustive de la position des organismes HLM dans le circuit de financement du logement social. V. Sala Pala et G. Pinson (2007) montrent que de nombreux auteurs ont tendance à

---

sociaux : représentations, opinions, préjugés, attitudes, idéologies » ou encore référentiels (Pinson, Sala Pala, 2007, p. 567). Ce choix implique aussi que n'est pas recherché, dans les entretiens semi-directifs menés pour cette thèse, « le rapport inconscient de l'enquêté à l'objet de l'enquête », qui serait exprimé dans les « émergences non contrôlées » de son discours et dans le contexte de l'échange (Pinson, Sala Pala, 2007, p. 562).

[1] Ce passage s'appuie largement sur ce texte de G. Pinson et V. Sala Pala (2007), qui a l'avantage, en présentant une revue de la littérature problématisée sur l'entretien en sciences humaines et sociales, de constituer un point de repère utile dans un champ caractérisé par sa densité et de vifs débats méthodologiques. Le point de vue défendu par les auteurs, même si l'objet de cette thèse excède la seule définition et mise en œuvre des politiques publiques, est proche de la position que j'ai adoptée au cours de mon enquête.

préconiser le recours à des sources écrites pour remplacer les entretiens à visée informative et des sources ethnographiques pour remplacer les entretiens à visée compréhensive. Or, les sources écrites sur l'objet enquêté dans la thèse sont trop fragmentaires pour constituer le seul matériau. Quand c'est possible, elles sont cependant systématiquement mobilisées pour compléter, préciser et vérifier les informations recueillies en entretien. Des sources ethnographiques auraient pu représenter une ressource intéressante, mais le circuit de financement du logement social observé dans la thèse se déploie à plusieurs échelles, en plusieurs endroits et fait l'objet d'actions de la part de plusieurs ensembles d'acteurs, ce qui rend délicat le choix d'un « milieu » d'observation « évident, clairement défini » (Pinson, Sala Pala, 2007, p. 595).

Par ailleurs, le choix des enquêtés et les modalités de passation des entretiens, décrits ci-dessous, ont fait l'objet d'une attention particulière, visant à limiter autant que possible les biais. De la même façon, le recoupement et l'interprétation des entretiens a fait l'objet d'un travail précautionneux *a posteriori*. Les entretiens ont été quasi-systématiquement enregistrés, puis retranscrits de façon exhaustive. Un recoupement par comparaison a été réalisé, qui a mobilisé l'ensemble des entretiens réalisés, mais aussi les autres sources récoltées : la « littérature grise » a en particulier été un outil de vérification utile. Cette analyse a eu pour but l'identification de récurrences, l'interprétation de certains dispositifs et attitudes ainsi que la vérification des informations transmises. Ainsi, chaque extrait d'entretien cité dans la thèse ne doit pas être compris comme un « bout de preuve » isolé, mais comme l'extrait du réseau de matériaux qui m'a paru le plus pertinent par rapport à la situation évoquée.

1.2.2. Choix des enquêtés et mode d'accès à l'entretien

L'accent a été mis, au cours de l'enquête, sur la réalisation d'entretiens avec les salariés des organismes HLM ainsi qu'avec des salariés ou des élus des collectivités territoriales[1]. J'ai en effet considéré qu'il s'agissait des groupes d'individus les mieux à même de me permettre de comprendre le rôle joué par les organismes en tant qu'acteurs collectifs dans les circuits de financement du logement social. Le recours à des entretiens avec d'autres acteurs a permis de vérifier certaines des informations obtenues, mais aussi de conforter mes analyses à l'aide de points de vue extérieurs. Deux types d'acteurs, qui auraient pu être sollicités, ont cependant été écartés. Les salariés des associations représentatives des organismes HLM à l'échelle nationale[2] ont été peu sollicités, parce qu'ils jouent plus particulièrement un rôle de conseil et de *lobbying*, certes intéressant, mais moins à même de renseigner quant à la spécificité des actions des organismes HLM à l'échelle méso. J'ai par ailleurs fait le choix de ne pas solliciter, à la suite d'une enquête réalisée dans le cadre d'un mémoire de Master 2 en 2012 et de l'enquête exploratoire de cette thèse, réalisée au début 2013[3],

[1] La plupart des entretiens ont été anonymisés, suite à une demande de la majorité des enquêtés. Seuls l'intercommunalité au sein de laquelle l'entretien a été réalisé, l'emploi de l'enquêté et la date de passation de l'entretien sont mentionnés (cf. Liste des enquêtés). Les noms des organismes HLM ont aussi été anonymisés, sauf lorsque les informations mentionnées à leur propos ont été trouvées dans des sources accessibles au public. Concernant les règles de diffusion des données statistiques mobilisées, voir ci-dessus.

[2] Il s'agit principalement de l'Union sociale pour l'habitat (USH), qui fédère notamment la Fédération nationale des OPH et la Fédération nationale des ESH.

[3] Cette enquête exploratoire avait pour but de définir les contours de l'objet d'étude, sa problématisation, les terrains d'enquête ainsi que le canevas de la grille d'entretien. 19 entretiens, qui ne sont pas mobilisés directement dans la thèse,

de salariés de promoteurs immobiliers. Ces acteurs travaillant de façon régulière avec les organismes HLM, il pourrait sembler pertinent d'avoir recours à leur point de vue. Cependant, ces acteurs m'ont semblé tenir un discours relativement uniforme sur le secteur HLM, dont j'ai décrit certaines des caractéristiques (Gimat, 2012). Aller au-delà de ce discours aurait exigé un travail de long terme auprès de ces acteurs, qui n'aurait pas forcément permis d'éclairer les modes de faire propres des organismes HLM. Par ailleurs, d'autres travaux en cours explorent cette question de façon spécifique (voir notamment : Jourdheuil, 2016).

Parmi les salariés des organismes HLM (cf. Encadré 2), j'ai choisi de rencontrer particulièrement, mais pas exclusivement, les équipes dirigeantes d'organismes. Me concentrer sur ces acteurs m'a semblé pertinent à l'issue de mon enquête exploratoire, pour trois raisons. En premier lieu, ces acteurs ont une fonction stratégique. Ils doivent, en d'autres termes, avoir une vision claire de la position actuelle et future de leur organisme dans le secteur HLM, tout en étant à même de piloter l'action de leurs services pour atteindre des objectifs. Ils disposent donc d'un point de vue surplombant, utile pour analyser les organisations en tant qu'acteurs collectifs. En second lieu, ces acteurs ont une fonction de représentation. S'ils ne gèrent pas la vie des opérations au jour le jour, c'est généralement eux qui prennent en charge les échanges avec les collectivités territoriales à la fois pour la définition d'objectifs stratégiques généraux et pour les enjeux liés à la mise en œuvre d'une opération précise. Ils ont donc des connaissances pratiques qui englobent une partie importante du système d'acteurs. Enfin, du fait de ces deux fonctions, les dirigeants ont entre eux une activité relationnelle intense. Comme le note H. Steinmetz (2013, p. 510), « ils ne se connaissent pas tous personnellement, mais beaucoup entretiennent des relations régulières ou épisodiques, soit parce qu'ils travaillent dans la même région et sont amenés à se rencontrer fréquemment, soit parce qu'ils entrent en contact à intervalles moins réguliers au cours de congrès, réunions, formations, séminaires, organisés par […] leurs fédérations professionnelles ». Cela fait qu'ils portent des jugements les uns sur les autres, développent des hiérarchies et des critères de comparaison, cherchent à se différencier pour mettre en évidence la singularité de leur position ou de leur activité. Ces caractéristiques sont utiles pour comprendre le système d'acteurs et identifier la façon dont sont perçues les positions des différents acteurs collectifs.

ENCADRÉ 2. DIRECTEURS GÉNÉRAUX, DIRECTEURS ET CHARGÉS D'OPERATION DANS L'ORGANIGRAMME DES ORGANISMES HLM

La gouvernance des organismes HLM peut être assurée sous deux formes distinctes. Les OPH et la quasi-totalité des ESH sont dotées d'un conseil d'administration, qui désigne un directeur général. La gouvernance des ESH, cependant, peut aussi être assurée par un conseil de surveillance[1], organe non exécutif, qui nomme et assure le contrôle d'un directoire. Dans ce

ont été réalisés dans ce cadre, auprès de salariés d'organismes HLM actifs ailleurs que dans les terrains d'étude, des consultants travaillant pour le compte d'organismes HLM, des salariés de promoteurs immobiliers ainsi que des directeurs d'associations représentatives d'opérateurs de la production urbaine.

[1] Au sein des conseils d'administration et de surveillance siègent principalement des représentants des collectivités territoriales, des personnalités qualifiées, des représentants des locataires et, dans le cas des ESH, des représentants des actionnaires (cf. chapitre 5).

cas, un président du directoire peut être nommé, qui assure dans les faits la fonction de direction de l'organisme. Selon l'USH, le directeur général comme le président du directoire ont pour mission principale de « piloter la stratégie de développement de l'organisme ». Cela se traduit notamment par la définition d'« orientations stratégiques » et d'« objectifs généraux par activité », tout en veillant à la stabilité financière de l'organisme, à l'amélioration de la qualité de service et au développement d'une stratégie en matière de communication. Il a aussi pour fonction de représenter l'organisme parmi les opérateurs locaux publics et privés et auprès des collectivités territoriales, en développant avec ces dernières des « relations étroites » [1].

Le dirigeant de l'organisme est assisté par plusieurs directeurs ou responsables de services, qui ont la responsabilité d'une ou plusieurs des activités de l'organisme. En plus de la mission de pilotage du service dont ils ont la charge, ils participent à la définition de la stratégie de l'organisme et le représentent auprès des acteurs publics et privés locaux dans leur domaine d'activité[2]. Il est possible de différencier des directions fonctionnelles, chargées notamment de la comptabilité, des ressources humaines, de l'informatique ou de la communication, et des directions techniques, qui assurent la gestion locative (attribution des logements, gestion des impayés, accompagnement social, etc.) et la maîtrise d'ouvrage (Demoulin, 2014, p. 15). Il est parfois fait référence à ce dernier ensemble d'activités, qui recouvre à la fois l'entretien, la réhabilitation lourde, la démolition et la construction, par les termes de « promotion immobilière » ou de « construction ». À ces directions dites « du siège » s'ajoutent enfin des directions « décentralisées », les agences, qui assurent la gestion de proximité (Demoulin, 2014, p. 15 ; voir aussi : Sainsaulieu, 2004). Ce schéma général peut varier marginalement d'un organisme à l'autre.

Comme le souligne H. Steinmetz (2013, p. 512), les caractéristiques des personnels « du siège » sont relativement méconnues, contrairement à celles des personnels en contact avec les locataires, et notamment en charge de la gestion locative (voir notamment : Marchal, 2006 ; Sala Pala, 2013 ; Bourgeois, 2013 ; Bonnet, 2016). Concernant les personnels assurant les fonctions de direction, les constats faits par plusieurs auteurs suite à des observations réalisées à la fin des années 1990 concernant la direction d'organismes publics et privés paraissent concordants (Bourgeois, 1996 ; Maury, 2001 ; Sainsaulieu, 2004). Ils montrent d'abord que, malgré des rapports généralement bons entre dirigeants et salariés, ces derniers ont tendance à se montrer critiques quant à la qualité du management et au défaut de vision stratégique (Sainsaulieu, 2004, p. 13). Ceci a souvent pour conséquence une mauvaise intégration entre services. R. Sainsaulieu (2004, p. 46) cite par exemple les propos d'un salarié, qui considère que les directeurs « sont bornés dans leur spécialité. Celle d'à côté, c'est l'ennemi, d'où des conflits incessants entre services ». Parallèlement, les auteurs soulignent le fait qu'il y a généralement une domination des rationalités techniques dans les processus de décision. C. Bourgeois (1996, p. 62) souligne que, au sein d'offices publics, c'est le cas pour la quasi-totalité des décisions, à l'exception de celles qui concernant la satisfaction des locataires, et en particulier la politique

[1] USH, 2015, « Directeur(trice) général(e) », *Les métiers*, site internet : http://www.union-habitat.org/les-m%C3%A9tiers/le-management/directeurtrice-g%C3%A9n%C3%A9rale (consulté le 25 mai 2016).

[2] USH, 2015, « Directeur(trice) / Responsable de département ou de service », *Les métiers*, site internet : http://www.union-habitat.org/les-m%C3%A9tiers/le-management/directeurtrice-responsable-de-d%C3%A9partement-ou-de-service (consulté le 25 mai 2016).

des loyers, à propos desquelles les élus font valoir des arguments politiques. Y. Maury (2001, p. 157) note que cette situation est d'autant plus vraie dans des offices où la direction générale connaît une forte instabilité, liée aux changements de majorité politique dans la collectivité locale de rattachement. Les auteurs identifient cependant des tendances qui remettent en cause cette situation, dans le sens d'une plus grande implication des élus locaux au sein des offices et du développement croissant d'une rationalité gestionnaire au sein des sociétés anonymes (Bourgeois, 1996).

Des observations plus récentes, faites notamment à la suite d'entretiens avec des directeurs chargés de l'activité accession sociale à la propriété au sein de coopératives et d'organismes HLM par H. Steinmetz (2013, p. 508), permettent de confirmer ces tendances pour la période récente. L'auteure note que les personnes enquêtées ont tendance à être diplômées du supérieur (droit, économie et urbanisme à l'université, Sciences Po ou école d'ingénieur), ont une cinquantaine d'années et ont souvent connu une mobilité professionnelle en dehors du secteur HLM. L'auteure constate la féminisation toujours assez faible des fonctions de direction et elle met en évidence le fait que plusieurs des personnes rencontrées ont une vision assez précise du développement de leur organisation, appuyée sur des connaissances certes techniques, mais aussi politiques et du contexte local. Les constats faits pendant mon enquête vont dans le sens de ces observations.

Au sein des services chargés de la maîtrise d'ouvrage, et plus particulièrement de la construction neuve, la répartition des compétences entre salariés varie d'un organisme à l'autre. Mon enquête m'a principalement amené à rencontrer des prospecteurs fonciers, chargés d'identifier et d'acquérir des terrains sur lesquels il est possible de réaliser une opération, et des chargés d'opération, qui assurent généralement le suivi d'un projet de son financement à sa livraison. Il est intéressant de constater l'évolution de la place de ces salariés au sein des organisations. Y. Maury (2001, p. 116) montre que, à la fin des années 1990, « le statut de l'ingénieur, du technicien supérieur en bâtiment ou en génie civil, demeure une incontournable valeur de référence ». La maîtrise d'ouvrage a longtemps été perçue comme un service technique, « noble » et qui reste le « principal donneur d'ordre au sein de l'organisation » (Maury, 2001, p. 118-121). Cependant, les rythmes de construction ayant ralenti dans les années 1980 et 1990, l'auteur montre que la maîtrise d'ouvrage apparaît à la fin des années 1990 comme surdimensionnée, les enjeux de qualité de service et d'entretien prenant le pas sur la construction, (Maury, 2001, p. 118). De plus, les métiers du développement impliquant de plus en plus de dimensions relationnelles du fait des partenariats avec les opérateurs privés et des négociations auprès des collectivités locales, des profils nouveaux commencent à être recherchés, qui valorisent les parcours généralistes (droit, économie, urbanisme) plutôt que les compétences techniques (Sainsaulieu, 2004, p. 38). Si, comme le note H. Steinmetz (2013, p. 512), « la reprise de la construction […] au milieu des années 2000 a peut-être freiné cette évolution », j'ai pu en constater les effets lors de mon enquête : la maîtrise d'ouvrage semble rester un des départements les plus valorisés au sein des organisations, mais les profils des salariés rencontrés témoignent de la diversification du recrutement.

Le fait que l'enquête soit largement orientée autour de dirigeants a eu un impact sur le choix ainsi que sur le mode d'accès à mes interlocuteurs, qui s'est déroulé selon deux modalités. Comme le souligne M.-A. Montané (2002, p. 23), les milieux dirigeants sont notamment caractérisés par le fait que les individus qui les composent sont « restreint[s] en nombre ». Cela rend possible, dans un premier temps, la réalisation d'une enquête visant à l'exhaustivité, dans laquelle les enquêtés sont abordés de façon directe. J'ai donc cherché à rencontrer un membre de l'équipe de direction dont les fonctions sont liées au développement du patrimoine au sein de chacun des organismes HLM actifs dans la CAB, la CUB et la CAVDB. Ainsi, des interlocuteurs ont été rencontrés dans 25 des 31 organismes identifiés selon ces critères[1]. Dans un second temps, j'ai cherché à rencontrer d'autres salariés des organismes HLM et d'autres acteurs du circuit de financement du logement social, en m'appuyant sur les informations citées lors des premiers entretiens. Le mode d'accès était alors indirect, et l'enquête ne visait plus à l'exhaustivité mais à obtenir des points de vue nouveaux sur un phénomène identifié comme pertinent, à confirmer certaines informations ou encore à approfondir ma compréhension de certains modes de faire. En particulier, le point de vue d'autres salariés des organismes HLM, appartenant principalement aux services liés à la maîtrise d'ouvrage, ainsi que celui d'élus et de salariés des collectivités territoriales, a permis de confronter les discours d'ordre stratégiques aux modalités concrètes de leur mise en œuvre.

En conséquence, les entretiens réalisés dans la thèse l'ont principalement été avec six types d'acteurs :

- Des directeurs généraux d'organismes HLM ;
- Des directeurs et responsables de services d'organismes HLM (principalement maîtrise d'ouvrage, aménagement et études urbaines) ;
- Des salariés d'organismes HLM, notamment des prospecteurs fonciers et chargés d'opération ;
- Des élus locaux ;
- Des salariés de collectivités locales, notamment des responsables de service (principalement logement, aménagement du territoire et projet urbain) ;
- D'autres acteurs du circuit de financement du logement social, parmi lesquels des salariés d'agence d'urbanisme, d'association représentatives des opérateurs urbains ou encore d'institutions en interaction avec les organismes HLM (CGLLS, CDC, ministère chargé du logement, etc.).

Au total, une centaine d'entretiens a été réalisée au cours des deux étapes de l'enquête (cf. Liste des enquêtés).

1.2.3. Enquêter auprès d'élus et de dirigeants

La concentration de l'enquête sur des dirigeants et, dans une moindre mesure, des élus locaux, a motivé un ensemble de précautions, les entretiens semi-directifs avec ce type d'acteurs ayant plusieurs particularités. Celles-ci ont été mises en évidence par plusieurs auteurs, en particulier

[1] 11 organismes dans la CUB, 16 organismes dans la CAVB et 4 organismes dans la CAB.

des sociologues (voir notamment : Chamboredon *et al.*, 1994 ; Hertz, Imber, 1995 ; Cohen, 1999 ; Montané, 2002). Deux difficultés ont été particulièrement notables.

La disponibilité des dirigeants et élus locaux a, en premier lieu, constitué un problème : ce type d'acteurs est en effet généralement difficile à rencontrer (Montané, 2002, p. 26). Au cours de mon enquête, j'ai peiné à obtenir certains entretiens, notamment du fait de l'absence de contact préalable, du manque d'intermédiaires m'introduisant auprès des enquêtés ou encore de la difficulté à faire parvenir un message aux dirigeants, l'accès à leur adresse mail ou numéro de téléphone direct faisant l'objet d'une médiation par leurs services. Plusieurs personnes ont ainsi été contactées par courrier. Comme M.-A. Montané (2002, p. 26), j'ai de plus pu constater que la « planification de l'enquête se heurte à l'inégalité des positions dans la négociation des rencontres », avec la possibilité d'annulations ou de reports jusqu'à la dernière minute. Enfin, le temps imparti à l'entretien a généralement été limité, entre une heure et une heure et demie en moyenne, et il a rarement fait l'objet d'une définition *a priori*. L'ensemble de ces paramètres crée une situation d'entretien dans laquelle l'enquêteur a tendance à se sentir redevable du temps accordé par l'enquêté[1] et ne maîtrise qu'approximativement la temporalité de l'entretien. Comme le souligne P. Garraud (1999, p. 173), cela rend par exemple nécessaire des ajustements « sur le vif » quant au choix des questions à poser, lorsque sont identifiés des signes que l'entretien doit toucher à sa fin (impatience manifeste de l'enquêté, coups de téléphone récurrents, présence à la porte du bureau du rendez-vous suivant, etc.). Une autre conséquence de cette situation a résidé dans des difficultés occasionnelles à interrompre ou contredire des enquêtés ressentant un plaisir manifeste à retracer leur parcours ou à présenter ce qu'ils considèrent comme important.

En second lieu, les dirigeants ont « une pratique du pouvoir, du secret et de la communication, qui pèse sur toute situation d'enquête » (Montané, 2002, p. 24). Concrètement, cela se traduit, pour E. Friedberg (1999, p. 93, cité par : Pinson, Sala Pala, 2007, p. 565) par la nécessité d'une vigilance en entretien quant à trois phénomènes : la langue de bois, c'est-à-dire « la limitation du discours à ses formes officielles », le non-dit et la tendance de certains enquêtés à trop réfléchir à leurs pratiques, qui complique l'obtention d'informations factuelles et l'interprétation de certains de leurs propos. J'ai fréquemment rencontré, lors d'entretiens, ces trois manifestations de l'habileté des dirigeants en matière de communication. Cependant, j'ai surtout été marqué par leur capacité à « plier la situation d'entretien à leur guise » et, plus généralement, à maîtriser l'échange (Montané, 2002, p. 26). Cela se traduit en particulier par des reformulations de questions, qui ont pour effet de les réorienter (« Ce que vous voulez dire, c'est… ») ainsi que par des hiérarchisations des arguments, qui font passer au second plan l'objet de la question posée (« C'est une question intéressante, mais le vrai problème, c'est… »). Ces procédés discursifs sont intéressants, car ils peuvent être révélateurs, mais ils compliquent généralement l'accès à l'information. Enfin,

[1] Le fait pour l'enquêteur de se sentir redevable peut occasionnellement être renforcé par l'inégalité plus générale de la relation d'entretien. H. Chamboredon *et al.* (1994) ont montré en particulier comment le fait d'être un jeune chercheur et d'être en position d'enquête sur un champ dont on ne connaît pas encore tous les détails contribue à créer une position d'infériorité relative par rapport à certains enquêtés, du point de vue du capital social, du pouvoir et du savoir. Sans avoir été confronté aux situations d'intimidation décrites par ces auteurs, j'ai pu ressentir cette inégalité dans la relation, parfois renforcée par le fait que la quasi-totalité des entretiens que j'ai réalisés se sont déroulés au lieu de travail de l'enquêté, voire dans son bureau, et donc dans un espace qui n'était pas neutre. Comme le remarque M.-A. Montané (2002, p. 25), cette situation rend parfois nécessaire « quelques concessions » de la part de l'enquêteur, parmi lesquelles il cite : effort vestimentaire, « politesse marquée et autres marques de déférence » ou encore « prudence dans la formulation des questions ou des remarques ».

l'ensemble de ces contraintes est redoublé par le fait que les dirigeants ont tendance à considérer que le détail des modes de faire et des outils mobilisés n'est pas digne d'intérêt, ou du moins pas ce à propos de quoi l'enquêteur a demandé à les rencontrer. Mettre au second plan ces activités permet en effet aux dirigeants de valoriser leurs fonctions stratégiques et de management. Cela renvoie aussi à la difficulté plus générale des acteurs à « verbaliser et expliciter ce qui leur est 'trop' naturel », c'est-à-dire leurs activités quotidiennes (Pinson, Sala Pala, 2007, p. 565).

Ces deux difficultés ont dicté certaines stratégies et attitudes dans la passation des entretiens. J'ai d'abord fait le choix d'adopter une posture de « neutralité bienveillante » (Montané, 2002, p. 27) vis-à-vis des enquêtés. Au contraire de stratégies d'entretien qui consistent à exagérer l'artificialité de la situation, je n'ai pas cherché à rester insensible aux propos énoncés, à refuser de m'engager dans l'échange ou à contredire les enquêtés sur le vif. Cependant, tout en ayant eu recours aux stratégies d'entretien décrites ci-dessous, à des relances et à des questions d'approfondissement, j'ai adopté une posture visant à favoriser l'engagement des enquêtés dans l'échange, à contribuer à la formulation de propos réflexifs quant à leurs pratiques et à « prendre au sérieux » les informations transmises (Pinson, Sala Pala, 2007, p. 592).

J'ai ensuite adopté une attitude relativement souple vis-à-vis de la directivité, alternant des moments d'écoute passive parfois longs et des interventions plus fréquentes (Bertaux, 1980, p. 210, cité par : Montané, 2002, p. 27). Le plus souvent, après une courte présentation des enjeux de la thèse[1], les entretiens ont débuté soit par la présentation de l'organisation ou de l'institution enquêtée soit par la présentation du déroulement d'une opération de construction identifiée en amont, que j'ai peu interrompues. Ils étaient ensuite suivis par des questions plus rapides, visant à l'approfondissement, à l'obtention d'informations factuelles complémentaires, à aider l'enquêté à formuler des choses qu'il n'arrivait pas à verbaliser et à aller au-delà de ce qu'il pensait devoir répondre (Montané, 2002, p. 24). Ce procédé permettait d'instaurer dans un premier temps une relation de confiance tout en observant les mises en cohérence et hiérarchisations produites par les enquêtés, qui a souvent facilité le déroulement des échanges plus brefs dans un second temps[2].

La construction des grilles d'entretien a enfin joué un rôle important dans la mise en œuvre de ces stratégies et attitudes. Le canevas de ces grilles a été mis en place à la suite de l'enquête exploratoire, qui a permis de repérer certaines des difficultés décrites ci-dessus et d'identifier des pistes d'investigation. Je me suis de plus appuyé, malgré les divergences évoquées quant au statut de l'entretien dans le dispositif de recherche, sur la grille d'entretien mobilisée par C. Topalov (1974) dans son étude des promoteurs immobiliers. Je l'ai complétée à l'aide de questions permettant d'envisager l'existence et le fonctionnement de dispositifs institutionnels au sein des champs HLM locaux. Ce canevas a évolué tout au long de l'enquête, dans la mesure où il a été mis à jour pour chaque entretien, de façon à prendre en compte les acquis des échanges précédents et les spécificités de l'organisation ou de l'institution enquêtée, identifiées à la suite d'une recherche documentaire. De façon à ce que la grille constitue un outil utile dans l'échange avec les

---

[1] De façon à ne pas orienter l'entretien sur des enjeux exclusivement financiers, la présentation de la problématique de la thèse s'est faite à un niveau assez général : les modalités de la mobilisation des acteurs publics locaux et des organismes HLM pour la production neuve, en matière de stratégie, de types de produits et de modes de faire.

[2] Ce procédé peut correspondre à ce que G. Pinson et V. Sala Pala (2007, p. 581) appellent la « mise en récit cadrée », qui contraint l'enquêté « à effectuer *in situ* un travail non préparé, auquel il consent dans le contexte social particulier de l'entretien » et qui permet d'éviter « une reconstruction des faits fantaisistes, ou lui donnant un rôle trop favorable, ou plus cohérente que les faits eux-mêmes ». Plusieurs auteurs ont d'ailleurs noté que les récits de pratique et les anecdotes sont des outils utiles en entretien (Beaud, Weber, 1998, p. 220, cités par : Pinson, Sala Pala, 2007, p. 594).

dirigeants, elle était très structurée, ce qui permettait de passer rapidement d'un point à un autre, et comportait beaucoup de relances formulées, de façon à pouvoir prolonger les dires de l'enquêté, les contredire ou les mettre en relation avec le contenu d'autres entretiens ou documents.

L'ensemble de ces éléments ne doit cependant pas dissimuler plusieurs avantages liés à la passation d'enquêtes avec des dirigeants. Comme je l'ai précisé, ils constituent d'abord, au sein de chacun des EPCI enquêtés, un groupe relativement restreint, au sein desquels l'interconnaissance est forte. Ainsi, une question systématiquement posée par les enquêtés, généralement avant que l'enregistrement ait commencé ou en fin d'entretien, a été : « Vous avez vu qui jusqu'à maintenant ? »[1]. La réponse à cette question leur permettait de chercher à identifier mes informateurs, d'évaluer mon sérieux à l'aune de la qualité perçue de mes interlocuteurs précédents et de me proposer des contacts. L'interconnaissance représente aussi un avantage dans le cadre d'une enquête dans la mesure où elle implique que les enquêtés « n'ont pas intérêt à mentir, le risque qu'un mensonge ou une dissimulation soit trop aisément débusqué par le chercheur exerce un effet dissuasif » (Pinson, Sala Pala, 2007, p. 585). Par ailleurs, plusieurs des biais pouvant se manifester au cours d'entretiens dans lesquels l'enquêteur est en position de domination, tels que les effets de légitimité, par lesquels les enquêtés cherchent à justifier leur position sociale en réinterprétant leurs parcours, ou les impositions de problématique par l'enquêteur, sont généralement évités. L'enquêté n'est en effet « pas sollicité en tant qu'individu ou représentant d'une classe sociale », mais « en raison de sa position professionnelle et institutionnelle, qui fait de lui un expert du sujet abordé » (Pinson, Sala Pala, 2007, p. 564). De plus, la plupart des personnes enquêtées ont fait preuve d'un intérêt manifeste pour l'enquête[2], demandant à être tenus au courant de ses résultats et exprimant en quoi elle pourrait contribuer à leurs propres interrogations. Ils ont ainsi témoigné d'une réflexivité importante sur leurs propres pratiques, qui a été sensible a plusieurs autres moments des entretiens. Enfin, l'aisance générale des dirigeants et élus locaux à manier la communication aboutit souvent à « une abondance dans la collecte de données » (Montané, 2002, p. 27 ; voir aussi : Garraud, 1999, p. 175) : la prise de parole est aisée, l'entretien a parfois été préparé, des informations précises sont proposées à l'enquêteur et des documents relevant de la « littérature « grise » sont souvent fournis.

Les précautions prises lors de l'élaboration de la méthodologie de l'enquête et de la passation des entretiens me semblent permettre d'éviter les plus importants des biais identifiés dans la littérature scientifique concernant les entretiens semi-directifs. Leur interprétation, parce qu'elle a fait l'objet d'un croisement et d'une consolidation à l'aide des autres types de matériaux recueillis,

---

[1] Cette question a pu parfois se transformer en un véritable interrogatoire : « – Et vous êtes originaire de la région ?
– Non, pas du tout, je suis parisien.
– Vous êtes parisien, d'accord. Et le lien avec Hubert [la personne qui m'a introduit auprès de l'enquêté, dont le nom a été changé], c'est… ?
– J'ai simplement contacté l'ARH [association régionale de l'habitat] pour avoir des infor…
– C'était vraiment dans le cadre de votre étude ?
– Voilà, tout à fait !
– Enfin, il n'y a pas de… de lien, de connaissance particulière avec les gens de l'AR ?
– Non, non, non, pas du tout. Je l'ai contacté comme ça, on a échangé, il m'a conseillé de… d'échanger avec vous.
– Ok, très bien. » (Entretien avec le directeur général adjoint d'une ESH intervenant dans la CAB, 30/01/2015).

[2] Certains enquêtés ont d'ailleurs fait montre de leur connaissance de la recherche en aménagement, urbanisme ou géographie, en citant par exemple la revue *Études foncières*, des ouvrages scientifiques ou encore les rencontres acteurs-chercheurs organisées par le Réseau Recherche Habitat Logement et le Réseau des acteurs de l'habitat.

contribue à en faire des sources fiables. Ainsi, le recours à des matériaux de statuts différents du point de vue de l'exhaustivité et de la subjectivité, quantitatifs comme qualitatifs, provenant de sources variées et mobilisés dans des perspectives à la fois descriptives et compréhensives est à même de rendre compte du positionnement des organismes HLM dans le circuit de financement du logement social ainsi que de l'organisation des champs HLM locaux.

CONCLUSION

Trois principaux types de matériaux sont interprétés dans cette thèse pour comprendre le fonctionnement et les mutations du circuit de financement du logement social. Les données statistiques permettent surtout de décrire ce circuit de financement, aussi bien dans son fonctionnement que dans la production à laquelle il aboutit. Les entretiens semi-directifs visent principalement à la compréhension du positionnement des acteurs dans ce circuit, de leur rapport aux processus de régulation ainsi que de leur inscription au sein de champs locaux structurés par la forme de la concurrence et des dispositifs institutionnels. La « littérature grise » permet enfin d'orienter et d'approfondir l'interprétation des autres sources mobilisées, dans des perspectives tantôt descriptives, tantôt compréhensives.

Ces matériaux, systématiquement croisés, ont été recueillis au sein de trois EPCI français, choisis parce qu'ils présentaient des situations différentes, notamment en matière de démographie, de développement de l'offre de logements sociaux et d'intégration à l'échelle intercommunale des politiques du logement. Le Bordelais, le Boulonnais et le Val-de-Bièvre, envisagés comme les points de départ de l'analyse, sont mobilisés selon deux modalités différentes. Lorsque je m'intéresse à des phénomènes, tels que les règles générales du financement du logement social ou les statuts des opérateurs, qui ne sont pas différenciés localement, il s'agit de décrire des mutations générales du circuit de financement du logement social. Les matériaux issus de l'enquête de terrain sont donc mobilisés sur le mode de l'illustration. Au contraire, lorsque les phénomènes envisagés sont spécifiques aux terrains enquêtés (comme l'organisation du champ HLM local, un dispositif institutionnel ou une réalisation spécifique), l'argumentation repose sur le matériau recueilli au cours de l'enquête et les démonstrations faites valent principalement pour les terrains enquêtés, sur le mode de l'étude de cas. Les outils théoriques et analytiques présentés dans le chapitre précédent permettent cependant d'envisager la mesure dans laquelle il est possible de monter en généralité à partir de ces cas.

Ainsi, le procédé méthodologique retenu pour concrétiser le mode d'investigation décrit dans le chapitre 1 consiste en l'articulation d'approches comparatives et intensives, censées faire apparaître d'une part les régularités et irrégularités et d'autre part les liens entre les différentes étapes du déroulement d'un processus. Elles me semblent particulièrement en mesure de permettre l'analyse d'un circuit de financement aboutissant à la production d'espaces bâtis.

PARTIE 1
ÉVOLUTIONS DE LA STRUCTURE DU SECTEUR HLM ET DE SON CIRCUIT DE FINANCEMENT

Les organismes HLM sont les institutions qui assurent, au sein du circuit de financement du logement social, la transformation de financements provenant de différentes sources en des logements localisés en un point spécifique de l'espace. Cette activité est encadrée par des dispositifs nombreux, souvent mis en place par l'État, en vue de garantir la qualité des logements construits et le fait qu'ils répondent aux besoins des ménages à qui ils sont destinés. Le champ des possibles en matière de production HLM neuve se trouve ainsi circonscrit par des normes en matière de superficie, de nombre de pièces, de formes architecturales, de loyers ainsi que par la distribution hétérogène dans l'espace d'autorisations administratives. Parallèlement, la production est aussi contrainte par l'organisation du circuit de financement lui-même, qui détermine pour sa part les volumes financiers pouvant être mobilisés, la diversité des ressources disponibles ou encore les capacités d'endettement des organismes HLM. L'activité de ces derniers consiste donc à proposer des produits immobiliers répondant aux exigences en termes de qualité et de localisation, mais ne menaçant pas leur équilibre économique.

Cependant, l'ajustement des paramètres opération par opération se superpose à un ajustement des modes de faire des organismes HLM eux-mêmes, dépendant du contexte socioéconomique dans lequel ils interviennent. En d'autres termes, les caractéristiques des opérateurs, leur organisation, leurs moyens et la façon dont ils interagissent et se positionnent les uns par rapport aux autres ne sont pas immuables. L'hypothèse discutée dans cette partie est que la reprise de la production HLM à partir des années 2000 a été notamment permise par une évolution profonde de la structure du secteur, composé principalement des offices publics de l'habitat (OPH) et des entreprises sociales pour l'habitat (ESH). Plus précisément, je cherche à explorer les interactions entre les mutations de l'organisation du circuit de financement du logement et celles de la structure des organisations qui l'utilisent.

Pour ce faire, je présente dans le chapitre 3 les évolutions générales du circuit de financement du logement social depuis sa création, à la fin du XIXème siècle, jusqu'au la période enquêtée dans cette thèse, à savoir le début du XXIème siècle. Cela me permet d'explorer la structuration progressive du système actuel, dont la forme découle largement d'une superposition

de modifications à la marge plutôt que de quelques réformes refondatrices. Je montre à ce titre que, depuis le milieu des années 1970, deux ensembles de représentations, institutions et dispositifs institutionnels – c'est-à-dire des processus de régulation – ont cherché à faire correspondre l'organisation du secteur HLM et celle de son circuit de financement. Le processus de régulation modernisateur, dans les années 1980, impose aux organismes HLM de se transformer pour s'adapter à des conditions de financement moins avantageuses que par le passé. Le processus de régulation productiviste, dominant à partir des années 2000, repose quant à lui sur la possibilité de profiter de la situation financière assainie des organismes HLM pour les contraindre à participer d'une façon renouvelée aux modalités de financement de la production neuve.

Les chapitres 4 et 5 envisagent pour leur part les conséquences des processus de régulation modernisateurs et productivistes sur l'organisation du secteur HLM depuis le début des années 2000. Le chapitre 4 montre en particulier que les nouvelles conditions économiques de la production HLM suscitent des injonctions multiples à destination du secteur HLM, de façon à encourager la concentration des organisations qui le composent et à réorganiser leur rapport à l'espace. Le chapitre 5 montre pour sa part comment ces injonctions ont été appropriées ou au contraire rejetées par les organismes HLM, en mettant en évidence le fait qu'elles aboutissent à une réforme incomplète du secteur. C'est la raison pour laquelle ce dernier présente aujourd'hui des disparités internes très importantes.

Les phénomènes observés dans cette partie le sont à l'échelle nationale et les développements valent donc, sauf mention contraire, pour l'ensemble du secteur. Les cas des organismes intervenant dans la CUB, la CAVDB et la CAB, régulièrement convoqués, doivent être compris comme des illustrations des phénomènes analysés. Les données statistiques exploitées dans les chapitres 4 et 5 sont issues, sauf mention contraire, d'une base conçue par mes soins, rassemblant des éléments sur les caractéristiques et la distribution géographique du patrimoine des organismes HLM français au 1er janvier 2014. Ces indicateurs sont principalement constitués à partir des données désagrégées du répertoire du parc locatif social (RPLS), qui ont été retravaillées puis croisées avec d'autres sources[1]. Ces données sont systématiquement anonymisées, les règles de confidentialité du RPLS interdisant la diffusion au public de données sur le patrimoine d'un organisme spécifique (cf. chapitre 2). Une analyse en composante principale, dont les résultats sont présentés en annexe, a été réalisée sur les données de cette base de façon à identifier les axes d'analyses retenus.

[1] Deux autres sources ont en particulier été mobilisées. D'une part, le classement en unités urbaines des communes dans lesquelles les organismes possèdent du patrimoine figure dans la base de données. Il est issu des fichiers du Code officiel géographique de l'INSEE (2015). Le nombre d'habitants utilisé pour établir les tranches d'unité urbaine est celui du recensement de la population 2012. Pour rappel, l'INSEE considère comme unité urbaine une commune ou un ensemble de communes présentant une zone de bâti continue (définie par le fait qu'il y a toujours moins de 200 mètres entre deux constructions) et qui compte au moins 2 000 habitants. D'autre part, les sites internet et des documents produits par les organismes HLM et leurs fédérations ont été consultés pour recueillir différentes informations, au premier rang desquelles le nom d'usage des sociétés.

CHAPITRE 3. STRUCTURATION DU CIRCUIT DE FINANCEMENT ET DU SECTEUR HLM

Depuis sa mise en place à la toute fin du XIXème siècle, le circuit de financement du logement social et les acteurs qui y participent ont connu d'importantes évolutions. Ainsi, les décisions politiques qui ont abouti à sa mise en place sont souvent présentées comme étant marquées par un ensemble de « ruptures » (Flamand, 1989, p. 199) ou de « tournants » (Driant, 2015a, p. 101). Cela s'explique en partie par la propension du secteur HLM à construire et relayer des « récits » (*narratives*) à propos de ses évolutions, de façon à défendre le rôle qu'il joue dans la société et à mettre en valeur ses capacités d'adaptation (Lévy-Vroelant, 2014). Pour cette raison, H. Coing et C Topalov (1995) invitent à considérer les ruptures et tournants des politiques françaises du logement avec circonspection, afin de mettre aussi en évidence les éléments de continuité et de ne pas fétichiser la décision politique.

L'enjeu de ce chapitre n'est pas de rentrer dans le détail des débats, des justifications idéologiques et des décisions politiques qui ont organisé le circuit actuel de financement du logement social. La remise en perspective historique que je propose ici ne présente en particulier ni les promoteurs du logement social, ni la généalogie de leurs idées (voir notamment : Guerrand, 1967 ; Topalov, 1999 ; Bourdieu, 2000 ; Zittoun, 2001). Je me concentre plutôt, à l'échelle méso, sur les évolutions générales du circuit de financement HLM et de ses institutions. Ce faisant, je cherche à identifier, en particulier pour la période contemporaine, les éventuels processus de régulation permettant de mettre en cohérence les conditions de financement décidées par l'État et des organisations du secteur HLM. Par ailleurs, cet historique est aussi l'occasion de présenter certains des aspects du fonctionnement des organismes de logement social français.

Pour réaliser cet historique, je mobilise des sources secondaires, que j'interprète à l'aide des outils théoriques et analytiques proposés dans le chapitre 1. Il n'existe pas, à ma connaissance, une histoire du financement du logement locatif social depuis le XIXème siècle jusqu'à nos jours aussi exhaustive que celle que propose par exemple S. Effosse (2003) à propos du secteur des primes et prêts du Crédit foncier. Pour cette raison, je m'appuie sur des travaux ayant des statuts différents : certains sont des travaux d'historiens portant sur l'histoire du mouvement HLM ou sur l'histoire du financement du logement en général, tandis que d'autres relèvent plutôt de l'essai ou sont des manuels, destinés à des juristes ou des comptables. J'ai systématiquement cherché à corroborer les informations recueillies dans ces sources.

Tableau 8. Principales évolutions du circuit de financement du logement social en France

Période	Éléments nouveaux dans le fonctionnement du circuit de financement du logement social	Limites du fonctionnement du circuit de financement	Organisation des acteurs producteurs de logement social
Fin du XIXème siècle – 1928	Mise en place du circuit : exemptions d'impôts, prêts auprès d'institution charitables, de la CDC et des caisses d'épargne, puis prêts bonifiés du Trésor à partir de 1921 ; subventions éventuelles Production majoritairement en accession à la propriété	Faiblesse de l'initiative privée Réticences de la CDC à prêter puis plafonnement du volume de prêts cédé par le Trésor à partir de 1921	Sociétés d'HBM et offices HBM Hospices, bureaux de bienfaisance, sociétés de construction, de crédit, SEM, régies immobilières, personnes morales (patrons, petits propriétaires terriens, etc.)
1928 – 1950	Plan Loucheur (1928) visant à stimuler le circuit de financement Production majoritairement en accession à la propriété	Non renouvellement du plan Loucheur suite à la crise économique Plafonnement du volume de prêts cédé par le Trésor	Structuration de quatre familles de sociétés HBM : sociétés, offices, coopératives, sociétés de crédit
1950 – 1966	Diversification du circuit de financement : prêts du Trésor complétés par d'autres ressources (caisses d'épargne, 1 % Logement, etc.) Production majoritairement locative Sociétés HLM autorisées en 1953 à avoir accès au secteur des primes et prêts du Crédit foncier, principalement pour de l'accession à la propriété	Plafonnement du volume de prêts cédé par le Trésor Complexité du montage financier des opérations Production de masse de qualité inégale	Sociétés HLM, mais aussi filiales de la CDC, SEM Compétition dans le secteur des primes et prêts du Crédit foncier avec des entreprises privées
1966 – 1977	Transfert en 1966 de la gestion des prêts à la CPHLM, adossée à la CDC, avec un taux plus élevé Production majoritairement locative Réformes du secteur des primes et prêts du Crédit foncier, auquel les sociétés HLM ont moins aisément accès	Complexité du montage financier des opérations Production de masse de qualité inégale	Sociétés HLM et SEM
1977 – 1986	Remplacement de l'ensemble des prêts HLM par le PLA et dégradation des conditions de financement Création de l'APL, qui solvabilise les locataires de certains logements HLM Suppression de la CPHLM en 1985, les prêts étant confiés à la CDC et révisables en fonction de l'évolution du livret A	Déséquilibre financier structurel des opérations PLA Fragilité économique des organismes HLM	Sociétés HLM et SEM sujettes à la modernisation
1986 – 2004	Amélioration des conditions de financement des opérations neuves en 1999-2001 Abaissement de la TVA et de la subvention de l'État Mobilisation plus forte des subventions des collectivités et des fonds propres	Fragilité économique de certains organismes HLM Capacité inégale à produire des fonds propres	Sociétés HLM et SEM sujettes à la modernisation

Élaboration personnelle. Sources : cf. ci-dessous.

La périodisation retenue, comme l'indique le Tableau 8, s'appuie à la fois sur des ruptures fréquemment décrites comme telles par la littérature scientifique (parmi lesquelles le vote de la loi Loucheur en 1928 ou la réforme de 1977) mais aussi sur des évolutions plus techniques et discrètes, qui ont cependant eu des implications importantes sur l'organisation du circuit de financement et de ses acteurs : c'est le cas, entre autres, de la « débudgétisation » des prêts destinés aux organismes HLM en 1966. La première section de ce chapitre présente les grands traits des évolutions du système de financement du logement social, de la fin du XIXème siècle à la réforme de 1977. Les deux sections suivantes concernent les périodes 1977-1986 et 1986-2004. Elles sont l'occasion de présenter les deux processus de régulation qui se structurent alors, l'un promouvant la modernisation des organisations gestionnaires de logements sociaux et l'autre la reprise de la production neuve, après une longue période d'atonie de la construction.

1. L'AUTONOMISATION DU CIRCUIT DE FINANCEMENT DU LOGEMENT SOCIAL (FIN DU XIXÈME SIÈCLE – 1977)

Pendant près d'un siècle, des années 1890 aux années 1970, le circuit de financement du logement social a été progressivement mis en place. Il a d'abord permis, jusqu'au début des années 1950, la production d'un nombre de logements relativement faible. Au cours des deux décennies suivantes, plus d'une centaine de milliers de logements ont été livrés chaque année. Cette augmentation a été permise par la formulation progressive de réponses à trois problèmes.

Le premier est celui du rôle joué par le logement social dans la société, et de la mesure dans laquelle il est en conséquence légitime d'y investir des fonds publics. De façon très schématique, on passe de ce point de vue d'une volonté de proposer une solution de logement aux ménages ouvriers à celle de moderniser les conditions d'habitation de l'ensemble des Français : en s'universalisant, le logement social devient une dépense pertinente.

Le deuxième problème concerne le niveau de cette dépense. Les modalités et le volume de l'engagement financier de l'État sont questionnés tout au long de la période. Néanmoins, le principe du recours au prêt, qui permet au financeur de récupérer au moins en partie les fonds investis, est très tôt retenu et a perduré jusqu'à nos jours.

Enfin, le troisième problème touche à l'identité et à l'organisation des opérateurs autorisés à produire les logements sociaux : opposant à ses débuts les tenants de l'initiative privée à ceux qui prônent l'intervention publique, l'histoire du circuit de financement du logement social est marquée par l'émergence d'acteurs hybrides, cherchant à profiter des avantages du soutien de l'État et des collectivités territoriales tout en conservant des formes d'indépendance.

Afin d'explorer la façon dont un consensus s'est progressivement structuré vis-à-vis de ces problèmes, je présente d'abord la situation du secteur du logement social jusqu'en 1950, alors que la production est très faible, puis lors de la période 1950-1977, pendant laquelle elle est au contraire très forte.

1.1. Une insuffisance du soutien public à la construction d'habitations à bon marché (fin du XIXème siècle – 1950)

De la fin du XIXème siècle au lendemain de la fin de la Seconde Guerre mondiale, des décisions successives permettent, en France, « la naissance d'un modèle » en matière de construction et de gestion de logements sociaux (Flamand, 1989, p. 85). Pendant l'ensemble de la période, plusieurs caractéristiques de ce modèle restent néanmoins fréquemment remises en question : celui-ci doit-il reposer exclusivement sur l'accès à la propriété ou permettre le logement

de tous, y compris par la location ? quels types de ménages doit-il permettre de loger ? doit-il le faire dans des maisons individuelles ou des immeubles collectifs ? quels opérateurs peuvent être chargés de la construction des logements neufs, et en mobilisant quelles sources de financement ? (Carriou, 2010, p. 54). En plus de ces questions, l'intervention publique dans le secteur du logement, jusqu'alors quasi-inexistante, suscite une importante controverse. En effet, de nombreux acteurs souhaitent s'assurer que la réponse aux difficultés que rencontrent les classes populaires à se loger ne conduise pas à la constitution d'un « État social » qui limiterait l'« initiative privée » (Guerrand, 1967). Dans ce contexte, les lois, réformes et plans qui se succèdent consistent en un ajustement progressif : les démarches résultant du positionnement idéologique libéral formulé ci-dessus sont modifiées face au constat de leur échec à susciter la construction d'un nombre important de logements. Cet ajustement peut être qualifié, comme le propose M. Roncayolo (1998, p. 154), de « bricolage social ».

1.1.1. La nécessité de l'intervention publique face à un usage insuffisant du dispositif HBM (fin du XIXème siècle – 1928)

À la fin du XIXème siècle, l'habitat populaire « redevient la grande inquiétude », dans la mesure où « loyers élevés et surpeuplement vont de pair » dans la plupart des villes françaises (Roncayolo, 1998, p. 137). Les transformations haussmanniennes, l'intervention patronale et le jeu du marché libre ne sont en effet pas parvenus à améliorer les conditions de vie des ménages les plus modestes, souvent héritées de l'Ancien Régime. La situation touche cependant une part de plus en plus importante de la population du fait de l'expansion urbaine, et elle est mieux connue suite au développement de la statistique et des enquêtes sociales (Roncayolo, 1998, p. 134-138 ; voir aussi : Guerrand, 1967). Cette situation motive la proposition, formulée par les milieux réformateurs libéraux, de développer des « habitations à bon marché » (HBM), qui permettraient de satisfaire les besoins en logement des ménages modestes. Ces HBM reposeraient sur « un projet social et des valeurs morales : la réhabilitation de la famille autour de son foyer » (Carriou, 2012, p. 36). Les porteurs de ce projet, rassemblés au sein de la Société française des habitations à bon marché (Magri, 1999), parviennent à le défendre devant les institutions de la IIIème République, malgré des réticences et moyennant quelques concessions. La loi Siegfried, qui en découle, est promulguée le 30 novembre 1894.

Un premier cadre est ainsi conçu pour des interventions privées en faveur du logement populaire, qui permet à l'État « d"encourager' les initiatives, mais nullement d'intervenir directement » (Flamand, 1989, p. 83). Son but n'est pas la production de logements locatifs, mais surtout « la multiplication des petits propriétaires » (Guerrand, 1967, p. 294). En conséquence, l'éligibilité au statut juridique de HBM est ouverte à un éventail très large de personnes physiques et morales, qui ne se limite pas aux seules sociétés privées spécialisées. Seules deux contraintes sont en effet posées pour l'obtention de ce statut : que la personne occupant le futur logement ne soit pas propriétaire d'un autre logement et que la valeur du futur logement ne dépasse pas un plafond prédéfini, différencié en fonction des communes (Guerrand, 1967, p. 264). L'obtention du statut HBM donne alors droit à deux types d'avantages, qui sont des leviers d'incitation proches de ceux qui sont encore mobilisés aujourd'hui : le propriétaire du logement et le constructeur, qui peuvent être la même personne physique, sont exonérés de certains impôts, tandis que plusieurs institutions

se trouvent autorisées à céder des prêts aux constructeurs de HBM. Il s'agit d'établissements charitables (bureaux de bienfaisance, hospices, hôpitaux), de la Caisse des dépôts et consignations (CDC)[1] et, à partir de la loi du 20 juillet 1895, des caisses d'épargne (Guerrand, 1967, p. 294-296). Ainsi, dès l'origine, une part de l'aide apportée à la construction du logement social n'est pas à fonds perdus : les emprunts souscrits, même à des taux d'intérêt réduits, doivent en effet être remboursés par le constructeur, qu'il loue le logement ou qu'il l'occupe lui-même. Il lui importe donc d'équilibrer le coût de production, qui dépend de la qualité du logement et du coût du terrain, avec la nécessité du remboursement (Brun, Roncayolo, 2001, p. 313).

Le système mis en place par la loi Siegfried ne permet cependant pas une production de logements significative à court terme : huit ans après sa promulgation, des évaluations font état de la construction de seulement 1 360 HBM (Guerrand, 1967, p. 303). Plusieurs auteurs expliquent cette situation en soulignant le fait que peu des comités départementaux chargés par la loi d'en favoriser la mise en œuvre ont été établis. De plus, le secteur du bâtiment connaît depuis les années 1880 une dépression durable. Il reste aussi peu profitable pour les investisseurs aisés de s'impliquer dans la construction d'HBM au regard d'autres investissements et ce malgré les avantages consentis. Surtout, les institutions prêteuses font preuve d'une grande frilosité : les caisses d'épargne, entre 1895 et 1906, n'ont ainsi distribué que 5 à 6 millions de francs, alors que la loi les autorisait à mobiliser jusqu'à 35 millions (Guerrand, 1967, p. 305 ; voir aussi : Flamand, 1989, p. 107). La CDC, pour sa part, se montre très prudente. Cette institution, fondée en 1816, est chargée de gérer et de rémunérer « les consignations juridiques et un certain nombre de dépôts volontaires qui lui sont confiés par la loi ». Parmi ces dépôts volontaires, la CDC est notamment chargée, depuis 1837, de la gestion de l'épargne que les ménages déposent dans les caisses d'épargne. La CDC a été conçue comme un établissement « intermédiaire entre l'État et les détenteurs de capitaux, visant à assurer que le premier se comportera bien vis-à-vis des seconds » (Frétigny, 2015, p. 48). Cela contribue à expliquer le fait que, à la fin du XIXème siècle, ses instances dirigeantes sont soucieuses du sérieux des personnes publiques et morales souhaitant emprunter pour construire des logements HBM. En conséquence, la CDC n'accepte de prêter sans intermédiaire aux sociétés d'HBM des sommes importantes qu'à partir de 1905[2]. Elle instaure à cette fin « une véritable administration spécialisée dans le traitement des dossiers HBM », qui repose sur un étroit contrôle des sociétés, invitées pour obtenir des fonds « à fournir leurs statuts, les noms de leurs administrateurs, l'état de leurs recettes » ainsi que « la description des plans du projet » (Frouard, 2008).

Le vote de plusieurs lois, au début du XXème siècle, a pour but de fluidifier ce système. La loi Strauss du 12 avril 1906 autorise notamment les communes et les départements à « employer

---

[1] La CDC est dans un premier temps réticente à un usage des « dépôts des épargnants à destination de dépenses sociales » (Frouard, 2008). Des discussions permettent cependant d'arriver à un compromis, qui consiste en la possibilité pour la CDC de « placer un cinquième des fonds qu'elle détient en provenance des caisses d'épargne sous forme d'obligations négociables des sociétés de construction et de crédits » (Flamand, 1989, p. 83). La CDC n'a par contre aucune obligation : elle est la seule juge des demandes qui lui sont soumises (Frouard, 2008).

[2] En 1897, la Société des HBM, qui surveille l'application de la loi Siegfried, fait pression sur la CDC, qui a jusqu'alors refusé toutes les demandes de prêt pour la construction de HBM. Est en conséquence mise en place une société de crédit *ad hoc* en 1898 « pour servir d'intermédiaire entre la CDC et les emprunteurs dont elle se porte garante ». La CDC consent l'ouverture de crédits à cette société à hauteur de 5 millions de francs et à un taux de 2 %, ce qui permet à celle-ci d'accorder en retour des prêts à 3 ou 3,25 % aux constructeurs de HBM. Le système fonctionne, mais l'ouverture de crédits prévue est rapidement atteinte et l'on s'inquiète du fait que « le recours à un intermédiaire renchérit le coût des capitaux » : à partir de 1905, la CDC accepte finalement de prêter directement aux sociétés d'HBM (Frouard, 2008).

leurs ressources propres en prêts, obligations, actions et terrains offerts aux sociétés d'HBM, de même qu'à leur faire des dons en terrains » (Flamand, 1989, p. 108). Le coût nul ou réduit du foncier cédé par les collectivités territoriales apparaît comme l'un des principaux leviers pour élaborer des opérations équilibrées financièrement. La loi Ribot du 10 avril 1908 crée pour sa part les sociétés de crédit immobilier. Celles-ci peuvent offrir des prêts à des particuliers ou à des sociétés d'HBM, en empruntant auprès de la Caisse nationale des retraites (Flamand, 1989, p. 108-109). Ces nouvelles possibilités entraînent une augmentation modeste du nombre de HBM produits, mais les trois-quarts environ sont réalisés par des particuliers et par des sociétés non agréées (Carriou, 2012, p. 34-35). Les premiers ont principalement recours à l'épargne familiale et aux prêts des sociétés de crédit immobilier, surtout pour réaliser des pavillons individuels (Peythieu, 1991, p. 21). Les secondes, qui ne sont pas spécialisées dans la construction de HBM et pas reconnues comme telles par le gouvernement, ne peuvent avoir accès de ce fait aux prêts de la CDC. On suppose en conséquence qu'elles mobilisent des fonds cédés par les patrons des grandes sociétés industrielles français (Carriou, 2012, p. 34-35).

Dans ces conditions, non seulement le dispositif mis en place par la loi Siegfried est peu efficace, mais il profite en plus surtout à des acteurs qui ne sont pas agrémentés par l'État et qui n'ont pas recours aux prêts de la CDC. Le vote de la loi Bonnevay, le 11 juillet 1912, prend acte de cette situation, en posant la nécessité d'une intervention publique. Elle autorise alors la création d'offices publics d'HBM, sous la responsabilité des communes ou des départements. Ce faisant, elle ne change ni les modalités d'encadrement du dispositif HBM par l'État, ni les conditions de financement et les avantages fiscaux qui en découlent (Flamand, 1989, p. 109). Tout est en outre fait pour éviter une « municipalisation » excessive du logement social : les offices d'HBM sont en effet des établissements publics autonomes, dont la gouvernance n'est que partiellement assurée par la collectivité qui en est à l'origine[1] (Brouant, 2014a).

Les difficultés de financement des opérations d'HBM neuves subsistent pendant les années 1910 et le début des années 1920. Accentuées par les nécessités de la reconstruction suite à la Première Guerre mondiale, ces difficultés motivent le vote de deux lois, qui font progressivement passer la responsabilité du financement des HBM de la CDC vers l'État. La loi du 24 octobre 1919 améliore les conditions selon lesquelles les sociétés constructrices d'HBM empruntent auprès de la CDC : elles profitent dorénavant d'un taux réduit (de 2 à 2,5 % en fonction des opérations), « l'État prenant à sa charge la différence entre le taux d'intérêt normal de l'ensemble des placements de la CDC et le taux réduit auquel les avances sont consenties ». Néanmoins, cette mesure ne suffit pas à calmer les réticences de la CDC, qui continue d'offrir des volumes de prêts très inférieurs aux possibilités. L'État décide en conséquence d'octroyer directement les prêts aux organismes par la loi du 26 février 1921. Il prend ainsi à sa charge les risques d'insolvabilité de l'emprunteur, « les fonds pouvant provenir ou non de la CDC ». C'est le début de la production HBM à l'aide des « prêts du Trésor », qui restent bonifiés. Malgré cela, le volume de prêts pouvant être consentis ne connaît qu'une augmentation modeste : des réticences de la CDC, l'enjeu devient la volonté des parlementaires à ouvrir des crédits suffisants lorsqu'ils votent le budget, ce qu'ils ne font à leur tour qu'avec une très grande prudence (Effosse, 2003, p. 21).

[1] À titre d'exemple, le conseil d'administration de l'office HBM de Nantes, qui en élit le directeur général, comprend dans l'entre-deux-guerres six représentants de la collectivité, six représentants de l'État et six experts extérieurs. C. Carriou (2010, p. 66-67) note qu'on peut « s'étonner des libertés d'action de l'office », qui n'est pas « une simple direction des services municipaux ».

1.1.2. Effets de la loi Loucheur, crise économique et Seconde Guerre mondiale (1928 – 1950)

Le début du XXème siècle a vu l'implication croissante des pouvoirs publics en faveur du développement de logements HBM : l'État a pris directement en charge les prêts aux constructeurs, tandis que les communes et les départements ont acquis la possibilité de se doter d'offices pouvant réaliser des opérations HBM. Le vote de la loi Loucheur, le 13 juillet 1928, active ce système qui, jusqu'alors, vivotait, en y engageant financièrement et stratégiquement l'État. La conversion des élites politiques à une intervention publique plus résolue en faveur du logement des classes populaires s'explique par une atonie durable du secteur de la construction pendant les années 1920, résultant à la fois des destructions de la guerre, du blocage des loyers mis en place pour limiter les risques d'inflation, des incertitudes financières et monétaires que traverse le pays ainsi que d'une hausse des prix de la construction. Le souci devient moins de promouvoir un certain « ordre social » par l'accès au logement que de mettre en place « un vaste projet de transformation des conditions de vie des masses populaires, qui implique la multiplication du nombre de logements construits » (Carriou, 2012, p. 36 ; voir aussi : Flamand, 1989, p. 243).

La loi Loucheur consiste principalement à programmer, sur cinq ans, la construction de 260 000 logements à bon marché et à poser les conditions nécessaires pour l'atteinte de cet objectif. La mise en œuvre du plan exige notamment de l'Ètat qu'il augmente les volumes de prêts mis à disposition des constructeurs d'HBM (ce qui est fait *via* un accord avec la CDC) et qu'il encourage la réalisation effective de programmes, ce dont sont chargés les représentants locaux de l'État (Kamoun, 1999, p. 62-63). Des conditions de financement relativement souples sont de plus prévues, tandis que les départements, les collectivités territoriales et l'État sont incités, sous certaines conditions, à apporter aux opérations un financement complémentaire (Kamoun, 1999, p. 67). Le programme envisagé est assez diversifié : 120 000 des logements prévus doivent être en accession à la propriété, 80 000 en locatif, et 60 000 logements doivent être « à loyers moyens » (Kamoun, 1999, p. 63). Cette nouvelle catégorie de logements, introduite par la loi, est plus confortable que les HBM classiques, mais elle bénéficie de prêts à des taux moins avantageux et est donc plus chère à la location : c'est le début de la différenciation de la production du logement social selon l'articulation entre le mode de financement du logement et les moyens de ses occupants (Roncayolo, 1998, p. 152).

Dans les faits, la loi favorise surtout l'accession à la petite propriété, en améliorant notamment les conditions du recours aux sociétés de crédit immobilier. Dans le même temps, elle structure cependant un secteur HBM aux « frontières » de plus en plus nettes[1]. La loi du 5 décembre 1922, qui codifie l'ensemble des textes relatifs à l'activité HBM, y avait déjà contribué en créant en quelque sorte un label : seules les sociétés anonymes d'HBM (SA d'HBM), les sociétés coopératives

[1] Y participe aussi la création, le 5 juin 1925, de l'Union nationale des fédérations d'organismes d'HBM, qui ne rassemble que des sociétés agréées. Elle est en concurrence directe avec la Société française des HBM qui continue, pour sa part, à « vanter les mérites de l'initiative privée » et finit par disparaître dans la deuxième moitié des années 1920 (Kamoun, 1999, p. 64). La loi Loucheur prévoit aussi que les départements doivent obligatoirement créer un office d'HBM s'ils n'en sont pas dotés et qu'une société HBM ou une société de crédit immobilier n'intervient pas au sein de leur périmètre (Kamoun, 1999, p. 66).

d'HBM, les offices publics d'HBM et les sociétés de crédit immobilier peuvent dorénavant utiliser le sigle dans leur titre ou dans leur argumentation commerciale. À cela s'ajoute en 1928 le fait que, pour réaliser des HBM, la loi Loucheur impose à une exception près de passer par un des types d'organismes agréés cités ci-dessus (Kamoun, 1999, p. 63). La diversité des producteurs d'HBM se trouve ainsi considérablement réduite.

Une autre décision contribue à la différenciation entre l'ensemble des constructeurs et ceux qui, parmi eux, ont été « agréés HBM ». Ces derniers n'ont en effet pas accès au système mis en place par le décret-loi du 15 août 1937. Ce texte vise à relancer la construction en France, sans pour autant engager un volume de fonds publics comparable à celui que nécessite la réalisation d'HBM. Outre des mesures visant à améliorer les conditions du crédit et l'octroi d'exemptions et de réductions fiscales, il donne « aux personnes contractant un emprunt en vue de la construction d'habitations » la possibilité de jouir de bonifications d'intérêts. Il s'agit d'une aide consentie par l'État aux organismes bancaires prêteurs (et notamment au plus important d'entre eux à l'époque, le Crédit Foncier), qui permet ensuite à ces derniers de proposer des prêts à des taux abaissés. Ce système profite particulièrement aux ménages de classe moyenne capables d'orienter leur épargne vers l'immobilier (Effosse, 2003, p. 55). Dans la mesure où le dispositif apparaît comme attractif, il détourne certains ménages souhaitant construire une maison des offres des producteurs d'HBM (Carriou, 2010, p. 73). Surtout, il contribue à créer, à côté de la construction « libre » et des HBM, « un troisième secteur de financement du logement mêlant capitaux publics et capitaux privés », souvent qualifié de « secteur aidé » (Effosse, 2003, p. 56). Trois circuits de financement du logement deviennent ainsi plus clairement indépendants.

Dans ce contexte, le système mis en place par la loi Loucheur aboutit à des réalisations relativement importantes : 180 000 logements HBM sont ainsi construits entre 1930 et 1933, dont 50 000 logements pour la seule année 1932 (Carriou, 2012, p. 40)[1]. Cependant, la loi n'engage pas systématiquement les crédits nécessaires à la réalisation du plan, et exige que ceux-ci soient votés chaque année par le parlement. En 1933, alors que les répercussions de la crise économique de 1929 motivent une concentration des investissements publics sur l'appareil productif, les crédits sont bloqués alors même le programme n'est pas tout à fait rempli. Leur relance au cours des années suivantes, alors que s'accroît la contrainte budgétaire et les nécessités du réarmement, n'aboutit pas (Carriou, 2012, p. 39).

Du milieu des années 1930 au début des années 1950, la construction HBM reste atone. Même après la Seconde Guerre mondiale, S. Effosse (2003, p. 162-164) montre que les HBM sont « restés en sommeil », alors même que les besoins sont importants pour réparer les immeubles endommagés, reconstruire les habitations détruites et répondre à de nouvelles demandes. Deux éléments peuvent expliquer cette situation. En premier lieu, les priorités budgétaires sont l'amélioration de l'équilibre des finances publiques, la reprise de l'activité industrielle dans le cadre du Plan Monnet puis, à partir des années 1950, le réarmement en lien avec les guerres coloniales

[1] On considère habituellement, suite aux travaux de C. Olchanski après-guerre, qu'environ 300 000 logements HBM ont été construits en tout et pour tout, dont 130 000 logements réalisés par les offices HBM, 135 000 à l'aide des avances des sociétés de crédit (principalement de crédit immobilier) et 35 000 par des sociétés anonymes et coopératives. Plus de la moitié des HBM réalisés l'auraient ainsi été en application de la loi Loucheur, entre 1930 et 1933. L'estimation ne prend cependant pas en compte les HBM réalisés par des sociétés non agréées, ni les logements à loyers moyens. La méthodologie mobilisée par l'auteur incite de plus à la prudence quant à l'interprétation de ces chiffres (Carriou, 2012, p. 32).

(Effosse, 2003, p. 205‑206). Les budgets alloués au logement social continuent donc d'être très modestes. Ainsi, même si la loi du 3 septembre 1947 institue un régime provisoire de prêts du Trésor destiné à stimuler la construction HBM avec un taux d'intérêt très avantageux (Peythieu, 1991, p. 23), elle n'aboutit finalement pas au déblocage de ressources beaucoup plus importantes (Effosse, 2003, p. 164). En second lieu, même lorsque des crédits importants sont votés, comme en 1945, ceux-ci ne peuvent que difficilement être utilisés par les constructeurs HBM : le niveau des loyers, maintenu au cours fixé en 1937, ne permet pas la réalisation d'opérations équilibrées, tandis que les coûts de construction ont connu une hausse très importante.

Dès l'entre-deux-guerres, plusieurs des principes du circuit de financement contemporain du logement social sont posés : l'État en organise le fonctionnement, voire agit pour le stimuler ; les opérateurs publics y jouent un rôle important ; les constructeurs ont la possibilité de solliciter des financements complémentaires et de profiter d'avantages fiscaux ; la majorité du prix de revient d'un logement social est couverte par un prêt, dont le taux d'intérêt est amoindri du fait de l'intervention publique ; l'épargne des ménages, dont la CDC a la charge, est mobilisée pour la distribution de ces prêts ; enfin, plusieurs produits de logement social existent, qui sont différenciés par leurs conditions de financement et d'occupation. Parallèlement, l'intervention de plus en plus importante des pouvoirs publics dans le secteur HBM a rendu nécessaire la délimitation précise de ses contours afin que l'aide apportée ne profite pas à n'importe quelle réalisation. À partir des années 1920 se constitue donc un véritable secteur HBM, avec son circuit de financement, ses acteurs, ses instances représentatives et ses produits, qui se distingue ainsi nettement du reste des personnes morales et physiques menant des opérations de construction. Il est intéressant de noter que la structuration de ce secteur a été surtout le fait de députés libéraux et radicaux, le Front populaire y ayant par exemple peu contribué, et qu'elle a été menée selon des principes hygiénistes et moraux, qui n'ont évolué qu'à la marge. Si les volumes de logements réalisés par ce secteur restent modestes, sauf au tout début des années 1930[1], les institutions nécessaires à son bon fonctionnement sont, dans les années 1950, certes sous-financées, mais en place.

1.2. Le circuit de financement du logement social pendant ses « Vingt Glorieuses », puis ses réformes (1950 – 1977)

Une vingtaine d'années au cœur du XXème siècle correspondent à une période d'augmentation importante de la production de logements sociaux en France : c'est le « temps des HLM » (Tellier, 2007) ou les « Vingt Glorieuses » du secteur (Driant, 2015a). Les défauts des logements construits à cette époque, notamment en termes de qualité de construction et d'intégration urbaine, sont aujourd'hui connus (Driant, 2015a, p. 113‑115). Ces logements ont néanmoins largement participé à l'amélioration des conditions de logement des Français (Flamand, 1989, p. 298). L'État est souvent décrit comme l'acteur-clé de cette période, non

[1] Concernant les réalisations de cette période et notamment le rôle joué par les communes dans leur promotion, voir : J.-P. Flamand (1989, p. 211‑215), C. Carriou (2010), E. Bellanger (2008).

seulement parce qu'il engage des fonds importants dans le financement du secteur, mais aussi parce qu'il se dote des outils juridiques et techniques nécessaires pour accompagner directement certaines opérations. Dans le même temps, la période est marquée par une évolution importante des modalités de l'implication de l'État dans le financement du secteur ainsi que par la diversification des interlocuteurs des sociétés productrices de logement social.

1.2.1. « Réveiller » le secteur HLM au lendemain de la Seconde Guerre mondiale (1950 – 1966)

Sous la pression du Parlement, concerné par les besoins de la reconstruction, et du patronat, qui peine à loger les ouvriers travaillant dans les industries relancées par le Plan Monnet (adopté en 1946), plusieurs interventions sont envisagées à la fin des années 1940 pour relancer le secteur de la construction. Elles se traduisent par le vote de la loi du 21 juillet 1950. En premier lieu, cette loi prolonge les dispositions avantageuses en faveur de la construction de logements sociaux qui avaient été prévues en 1947. Elle organise aussi le changement de nom du secteur, qui devient celui des habitations à loyers modérés (HLM). Cette nouvelle appellation vise à effacer les connotations négatives associées à l'étiquette « HBM » et signifie dans le même temps que tous les logements sociaux ne doivent pas être, dans l'absolu, « bon marché » : ils sont seulement moins onéreux, de façon relative, que les logements du secteur non social (Effosse, 2003, p. 256).

En second lieu, la loi ambitionne aussi de réactiver le « secteur aidé », de façon à « jeter les bases d'une rentabilité renouvelée de la construction et à rétablir un marché de la location » (Roncayolo, 2001, p. 118). Elle prévoit dans cette optique un système de primes et de prêts spéciaux, dont les constructeurs HLM sont exclus : cela résulte d'une volonté du législateur « d'opérer une distinction nette entre le système des primes destinées à encourager la construction privée et l'aide du Trésor apportée aux HLM » (Effosse, 2003, p. 244). On retrouve ici l'objectif de constituer des circuits de financement du logement clairement séparés dans leur fonctionnement comme dans les acteurs de leur mise en œuvre. Le secteur aidé repose d'abord sur l'instauration de primes à la construction, dont la gestion est confiée au Crédit foncier. Celles-ci sont accordées à tout constructeur, personne physique ou morale, qui entreprend de construire ou d'accroître la surface d'un bien immobilier, sauf lorsqu'il s'agit d'une résidence secondaire ou d'un logement HLM. Elles sont fixées en fonction de la superficie du bien, dans le respect de valeurs plafonds et de normes de confort, et versées uniformément pendant une période de vingt ans. À cela s'ajoute la possibilité d'avoir recours à des prêts spéciaux à la construction, consentis principalement eux aussi par le Crédit foncier, qui jouissent de la garantie de l'État et offrent, à ce titre, un ensemble d'avantages. Ils ne peuvent, en contrepartie, que couvrir un pourcentage spécifique de la valeur de la construction (Effosse, 2003, p. 243-250). Selon S. Effosse (2003, p. 251-252), le système qui découle de la loi de 1950[1] est caractérisé par « la complexité des rouages de fonctionnement et la libéralité du concours accordé ». Sa mise en place constitue cependant un succès immédiat. Sur le

[1] La loi du 1er décembre 1948, qui instaure d'une part une allocation logement et, d'autre part, rétablit la liberté des loyers pour les constructions neuves et prévoit des augmentations pour les autres, participe à améliorer la rentabilité de la construction (Effosse, 2003, p. 215). Des aménagements fiscaux en faveur de la construction sont par ailleurs pris dans la loi du 21 juillet 1950 (Effosse, 2003, p. 249-252).

moyen terme, le dispositif connaît de plus des assouplissements successifs, qui en facilitent la mobilisation.

La loi du 21 juillet 1950 ne provoque pas dans le secteur HLM des résultats comparables à ceux du secteur aidé. Dans la mesure où le volume des prêts du Trésor continue d'être plafonné, les défenseurs du logement social, des parlementaires au premier chef[1], cherchent à diversifier les sources de financement du secteur. Ils influencent le vote de trois lois :

- La loi du 8 mars 1949, qui permet aux organismes de contracter, en complément des prêts du Trésor, des emprunts sur le marché privé des capitaux bonifiés par l'État ;
- La loi Minjoz du 29 juin 1950, qui autorise les Caisses d'épargne à utiliser certains de leurs fonds en prêts, notamment aux organismes HLM ;
- La loi du 3 janvier 1952, qui donne la possibilité aux SA d'HLM et aux sociétés coopératives d'avoir accès aux primes et prêts du Crédit foncier pour des programmes réalisés sans le secours financier de l'État, mais respectant la législation HLM (Effosse, 2003).

Ces dispositions s'avèrent d'abord relativement peu mobilisées ; elles illustrent aussi, par leur caractère disparate, la volonté des gouvernements successifs de « parer au plus pressé » plutôt que de définir une stratégie globale pour le secteur HLM (Effosse, 2003, p. 266).

Dans cette même perspective de diversification des financements, les années 1950 sont aussi marquées par l'instauration de la participation des employeurs à l'effort de construction (PEEC). Un tel dispositif est évoqué, d'après S. Effosse (2003, p. 292), dès les années 1930. Il est concrétisé par la création d'un comité interprofessionnel du logement (CIL) dans le Nord, en 1943. Ce CIL, de Roubaix-Tourcoing, a le statut d'une association. Il est alimenté par une contribution volontaire des entreprises locales équivalente à 1 % de la masse salariale, qui est utilisée pour financer la production de logements et de services facilitant l'accès des salariés au logement. L'objectif est à la fois de stimuler le secteur de la construction et d'apaiser les rapports sociaux entre ouvriers et patronat (Meunier, 2013, p. 250-251). Le succès de la formule motive, malgré des réticences nombreuses, le vote de la loi du 11 juillet 1953 qui la généralise et la rend obligatoire. Les fonds rassemblés sont gérés, de façon déléguée, à des CIL dont la gouvernance est assurée de façon paritaire par les partenaires sociaux. Les possibilités d'utilisation des fonds sont très libérales, les logements réalisés devant seulement respecter certaines normes (Meunier, 2013, p. 310). L'instauration de ce « 1 % Logement » ou « 1 % patronal », existant toujours aujourd'hui sous le nom d'Action Logement, a en particulier contribué au développement de SA d'HLM, créées par les CIL ou entretenant des liens privilégiés avec eux (Heugas-Darraspen, 1994, p. 18).

L'ensemble de ces évolutions ne modifie d'abord qu'à la marge l'organisation du circuit de financement HLM, toujours majoritairement organisé autour des prêts du Trésor, de financements complémentaires de l'État et d'avantages fiscaux. Comment expliquer dès lors l'augmentation forte de la production à partir du milieu des années 1950 ? Celle-ci résulte notamment d'une volonté politique plus clairement affirmée : en 1953, P. Courant, ministre de la reconstruction et de

[1] Au début des années 1940 est notamment créé au Parlement le « Cartel d'action en faveur des crédits à la construction », dont les membres plaident « pour une diversification des sources de financement HLM » (Effosse, 2003, p. 260).

l'urbanisme, met en place le plan portant son nom[1], qui fixe un objectif de construction de 240 000 logements. Cet objectif est porté, en 1957, à 300 000 unités (Tellier, 2007, p. 33-34). Pour le mettre en œuvre, la loi relative aux dépenses d'investissement pour 1953 « lève les difficultés d'octroi de prêts aux organismes d'HLM », tout en les concentrant progressivement sur le locatif : alors que 50 % des prêts HLM étaient destinés à l'accession à la propriété en 1933, ils ne sont plus que 20 % à l'être en 1956. Leur fonction « sociale » est aussi renforcée par l'instauration, pour la première fois, d'un plafond de revenus (Effosse, 2003, p. 278-279), même si celui-ci permet dans un premier temps l'accès au secteur à 80 % de la population (Zittoun, 2000, p. 125).

Mais l'augmentation de la production est aussi rendue possible par le fait que la frontière nette tracée entre le secteur HLM et le secteur aidé en 1950 s'estompe. Le décret du 16 mars 1953 crée en effet une nouvelle catégorie de logements aidés, les logements économiques et familiaux (Logécos). Il s'agit de logements en accession à la propriété, profitant de primes et de prêts du Crédit foncier à des conditions telles qu'ils sont accessibles à une population modeste[2]. En contrepartie, ils doivent respecter des normes techniques et de surface. L'objectif est de « construire des logements de conception très simple, économique, correspondant à une gamme réduite de plans types, afin non seulement de diminuer le prix de revient, mais également de faciliter la construction en série », selon la logique du grand ensemble (Effosse, 2003, p. 280). Dès avril 1953, les organismes HLM sont autorisés à réaliser des Logécos[3]. Un « enchevêtrement » du système social et du système aidé se met alors en place : dans la mesure où les crédits HLM restent plafonnés, les organismes peuvent, une fois qu'ils les ont consommés, continuer à produire *via* la filière des Logécos (Effosse, 2003, p. 279-280).

De nouveaux opérateurs mobilisent aussi ce système. En plus des organisations du secteur HLM qui existaient déjà, les filiales des CIL et de la CDC récemment créées assurent en effet, à partir du milieu des années 1950, une part croissante de la production, aussi bien en HLM qu'à l'aide des primes et prêts du Crédit foncier. Les filiales des CIL peuvent avoir le statut de SA d'HLM ou de SA à but lucratif et mobilisent les financements substantiels, issus du 1 % Logement. Les filiales de la CDC sont des sociétés privées, créées notamment à l'initiative des dirigeants de la CDC pour relayer les objectifs de l'État (Landauer, 2008) : il s'agit de la société centrale d'équipement du territoire (SCET) et de la société de construction immobilière de la CDC (SCIC), qui réalisent des opérations d'aménagement aussi bien que de promotion, de construction et de gestion de parcs immobiliers sur l'ensemble du territoire national. De plus, les filiales des CIL comme celles de la CDC « entrent en combinaison avec les collectivités » par la création de sociétés d'économie mixtes (SEM), qui mènent à l'échelle locale le même type d'opérations (Roncayolo, 2001, p. 118-119).

Enfin, dans la mesure où la production des acteurs traditionnels et de ces nouveaux acteurs consomme rapidement l'essentiel des terrains aménagés hérités de l'entre-deux-guerres, des moyens nouveaux de mobilisation foncière sont proposés dès 1953 (Tellier, 2007, p. 32), puis en 1958 : ils permettent d'avoir recours à la préemption, à l'expropriation et au remembrement pour libérer d'importantes opportunités foncières. La procédure de zone à urbaniser en priorité (ZUP),

---

[1] Ce plan reprend les grandes lignes de celui qui avait été élaboré par le prédécesseur de P. Courant, E. Claudius-Petit, en 1952 (Effosse, 2003, p. 276).

[2] Il n'existe cependant de plafonds de revenus. Le caractère « social » des Logécos est sujet à débat (Effosse, 2003, p. 279-280 ; voir aussi : Topalov, 1987).

[3] De plus, un arrêté du 11 janvier 1960 introduit des Logéco-locatifs assortis d'avantages financiers particuliers. La possibilité d'y avoir recours est cependant mobilisée principalement par des sociétés privées (Effosse, 2003, p. 421).

qui autorise l'usage de l'ensemble de ces outils, est en particulier mobilisée pour produire d'importantes opérations de logement. Au sein de ces zones, les services de l'État jouent un rôle majeur dans la programmation et dans le suivi des travaux, mais une diversité importante d'acteurs et de stratégies peut y être observée, d'où la diversité relative des typologies produites (Roncayolo, 2001, p. 123 ; voir aussi : Préteceille, 1972). Il est cependant à noter que l'équilibre financier des opérations produites dans les ZUP est fréquemment précaire, surtout pour les opérateurs HLM. C'est ce qui explique le fait qu'y ont souvent été retenues des densités très importantes et réalisées des économies sur la qualité architecturale, de construction ou du cadre de vie (Roncayolo, 2001, p. 122 ; voir aussi : Tellier, 2007)

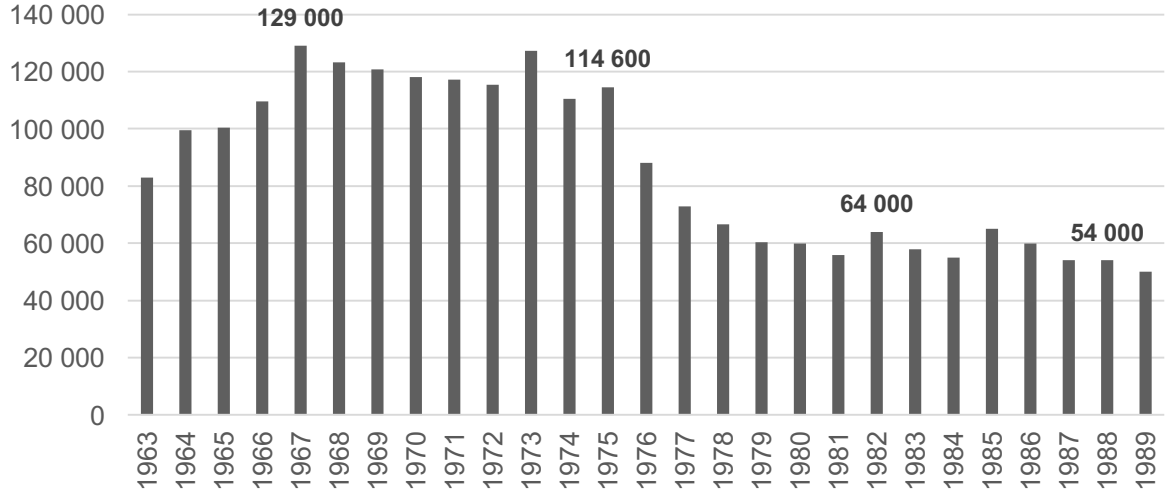
1.2.2. Débudgétisation et diversification du circuit de financement HLM (1966 – 1977)

Dès 1954, 162 000 nouveaux logements, tous types confondus, sont édifiés, alors qu'ils n'avaient été que 70 000 en 1950 (Effosse, 2003, p. 299). Ce volume augmente jusqu'en 1956, à la faveur de plusieurs assouplissements du système des primes et prêts, avant de se stabiliser autour d'un peu plus de 300 000 logements mis en chantier chaque année jusqu'au milieu des années 1960 (Effosse, 2003, p. 396). Le secteur des primes et prêts, au sein duquel interviennent des entreprises privées, des organisations du secteur HLM ainsi que du secteur para-public, représente la majeure partie de la production : entre 1953 et 1962, 40 % des logements mis en chantier en relèvent (Effosse, 2003, p. 273).

Cependant, dès la fin des années 1950, le système des primes et prêts commence à connaître diverses remises en cause ; celles-ci tiennent à sa complexité, à son caractère inflationniste, à sa dimension « sociale » sujette à débats ainsi qu'à la faiblesse des contrôles, qui ont rendu possibles des détournements de l'aide. Surtout, on craint les risques financiers et budgétaires que les primes et prêts font courir à l'État, du fait du volume croissant des engagements (Effosse, 2003). Cette situation apparaît de plus en plus anormale au début des années 1960, même après plusieurs réformes. Selon M. Roncayolo (2001, p. 125-126), on vise alors, dans un pays qui s'enrichit et malgré les besoins en logement toujours forts, liés à l'arrivée des rapatriés d'Algérie, à « un retour à la normale du secteur de la construction : des taux d'intérêt moins avantageux, surtout en période d'inflation, des apports et des contributions plus élevés de la part des acquéreurs, le développement d'un marché libre des loyers ». Ce « retour à la normale » se traduit par des réformes profondes du secteur aidé : « Logécos supprimés en 1963, l'aide subordonnée pour les accédants à des conditions de ressources, les prêts spéciaux supprimés ». Il est relayé, tout au long des années 1960, par des mesures recherchant la consolidation de l'épargne des ménages, l'appel au crédit bancaire et la reconstruction du marché hypothécaire (Roncayolo, 2001, p. 126).

Les logements HLM financés à l'aide des prêts du Trésor, en conséquence, prennent en partie le relai de ceux réalisés à l'aide des primes et prêts. Entre 1958 et 1961, les autorisations de programme de HLM locatives augmentent fortement (Effosse, 2003, p. 420). Dès 1964, le nombre de logements HLM mis en chantier dépasse celui des logements construits à l'aide de primes et prêts (Effosse, 2003, p. 621). À partir de 1967, enfin, au moins 100 000 logements sociaux locatifs sont réalisés chaque année (cf. Figure 9) (Flamand, 1989, p. 296).

Figure 9. Logements sociaux mis en chantier dans l'année entre 1963 et 1989



Source : Lefebvre et al. (1992, p. 36, 45 et 59).

Cependant, la recherche d'économies par l'État touche aussi le secteur HLM. Alors que les prêts destinés à la production de logements sociaux étaient toujours cédés par le Trésor, leur « débudgétisation » est mise en œuvre en 1966. L'État renonce en effet à les distribuer lui-même et en confie la charge à une institution de crédit, la Caisse de prêts aux HLM (CPHLM) nouvellement créée, qui dépend de la CDC. Les ressources de la CPHLM sont principalement issues de la gestion par la CDC de l'épargne des ménages, l'État se contentant de bonifier les prêts selon des modalités variant en fonction des types de financements mobilisés (Frétigny, 2015, p. 186). Du fait de cette évolution, les prêts HLM n'apparaissent plus au budget de l'État (Heugas-Darraspen, 1994, p. 24). Du point de vue des organismes HLM, cela représente à la fois des avantages et des inconvénients.

D'une part, dans la mesure où leur financement est basé sur l'épargne gérée par la CDC, les organismes se trouvent moins tributaires que par le passé des mesures prises par l'État au titre de la politique budgétaire : le volume des prêts HLM peut faire l'objet d'ajustements plus aisés, et éventuellement évoluer avec le volume de la production ou le niveau des coûts de la construction. De plus, la création de la CPHLM est aussi l'occasion de porter un coup d'arrêt à la complexification des sources de financement auxquelles ont recours les organismes HLM. Les prêts du Trésor n'ont jamais couvert la totalité du financement des logements sociaux locatifs[1] : entre 1947 et 1958, ils représentaient entre 75 et 85 % de ce prix ; depuis 1965, ils n'en couvrent plus que 55 à 65 % (Peythieu, 1991, p. 24). Les ressources complémentaires sont des prêts bonifiés des caisses d'épargne, des prêts complémentaires à taux normal de la CDC ou des subventions et prêts des CIL et des collectivités territoriales (Dresch, 1973, p. 44). Suite à la réforme de 1966, la

[1] S. Effosse (2003, p. 262) explique que lorsqu'un député, P. Couinaud, propose en 1951 un système de financement du logement social pouvant couvrir 100 % du prix de revient d'un logement neuf, la direction du Trésor s'empresse de « 'démonter' le mécanisme de la proposition », qu'elle juge « dangereux ». Des opérations de rénovation urbaine ou de construction destinées exclusivement à des fonctionnaires ont pu cependant jouir d'une couverture de leur prix de revient à 100 % par des prêts (Topalov, 1974, p. 26).

combinaison de différents types de ressources devient moins indispensable, dans la mesure où les prêts de la CPHLM, pour les types de financement les plus fréquents, couvrent la quasi-totalité du prix de revient des logements sociaux réalisés. La CPHLM en a la possibilité car l'État lui apporte, sous la forme d'une bonification d'intérêt, une aide correspondant à 40 % de ce prix (Dresch, 1973, p. 46).

D'autre part, l'institution de la CPHLM s'est traduite par une hausse du taux d'intérêt des prêts locatifs. Pour le type de financement le plus fréquent, ce taux est passé, suite à la réforme, de 1 à 2,6 % ; la durée des prêts, pour sa part, passe de 45 à 40 ans (Dresch, 1973, p. 47). De plus, ce taux n'est plus indépendant, comme par le passé, de l'évolution générale du coût de l'argent. Ainsi, entre 1966 et 1972, le taux a été augmenté à deux reprises, en vue de refléter l'évolution du taux d'intérêt du livret A. La production HLM n'est donc plus « à l'écart des variations de la conjoncture » (Dresch, 1973, p. 47).

Enfin, la réforme de 1966 avait aussi pour but de simplifier les types de logements sociaux pouvant être construits. En effet, depuis l'entre-deux-guerres, une diversification a été engagée en la matière, chaque type de logement social correspondant « à des formes particulières de financement, à des définitions normatives particulières de leurs caractéristiques bâties, à des modalités d'accès et à des niveaux de loyers différenciés » (Flamand, 1989, p. 297). Cela fait émerger, au milieu des années 1960, un paysage complexe, dans lequel coexistent les logements HLM A, puis Abis, HLM B, HLM C, immeubles à loyers moyens, logements de première nécessité, logements populaires et familiaux (LOPOFA), etc. (Flamand, 1989, p. 296-297). À partir de 1966, un seul type de financement, dit HLM ordinaire, est proposé. Cependant, dans la mesure où celui-ci a, comme je l'ai évoqué ci-dessus, des conditions de financement moins avantageuses que par le passé, les organismes HLM obtiennent, en 1968, la création des programmes à loyers réduits (PLR) pour les plus démunis, avec un taux et une durée de remboursement spécifiques. La diversification se poursuit pendant les années 1960, avec la création des immeubles à loyer normal (ILN) puis à loyer moyen (ILM), destinés aux classes moyennes, ou des programmes sociaux de relogement (PSR), visant à reloger les ménages suite aux opérations de rénovation urbaine menées en centre-ville dans les îlots insalubres (Dresch, 1973, p. 30). Cette diversification a pour but d'adapter l'aide à la pierre aux besoins de différents types de ménages, en faisant varier le niveau des loyers et les plafonds de ressources imposés. Plusieurs observateurs considèrent néanmoins que ce système, par ailleurs complexe et difficilement compréhensible, a échoué à permettre l'accès au logement social des plus démunis, les classes moyennes y étant toujours surreprésentées (Brun, Roncayolo, 2001, p. 306-308). La multiplication des catégories aurait par ailleurs « redoublé la ségrégation sociale et spatiale » (Bourdieu, 2000, p. 121).

Le circuit de financement du logement social, en 1966, connaît une transformation discrète, mais majeure. En substituant les prêts de la CPHLM à ceux du Trésor, le législateur change la nature des enjeux auxquels sont confrontés les organisations productrices de logements sociaux, quel que soit leur statut : jusqu'alors, le nombre de logements sociaux produits chaque année était un enjeu avant tout politique. Il s'agissait en effet de savoir quel volume de prêts serait débloqué par le Parlement au cours de l'année, ce qui déterminait le volume de logements produits. Les opérateurs devaient certes veiller à l'équilibre financier de leurs opérations, en s'assurant de leur capacité à rembourser les prêts souscrits, et à trouver des ressources complémentaires. Cependant, les conditions de financement proposées par le Trésor restaient pour l'essentiel inchangées d'une

année sur l'autre et très avantageuses. C'est ce qui a permis la multiplication des acteurs ainsi que la diversité de leurs profils et de leurs productions, dans certaines limites bien sûr. À partir de la création de la CPHLM, l'enjeu reste politique mais se trouve reformulé de façon à apparaître comme gestionnaire : les conditions des prêts destinés aux HLM sont dorénavant réévaluées de façon régulière par le législateur, en fonction de l'évolution du taux de rémunération des livrets A gérés par la CDC pour le compte des caisses d'épargne. La sortie du budget de l'État du financement HLM fait émerger un système dans lequel il revient aux organismes de mesurer leur capacité à s'endetter pour produire des logements, en fonction de leur situation financière et de conditions de financement découlant des taux de rémunération du livret A, et donc de la conjoncture. Le circuit continue de fonctionner tant que ces conditions de financement restent avantageuses. À la suite du choc pétrolier de 1973 et du ralentissement de la croissance qui en découle, il se grippe.

2. LA MODERNISATION COMME SOLUTION À LA CRISE DE LA PRODUCTION HLM (1977 – 1986)

Dès la fin des années 1960, le dynamisme de la construction HLM connaît de premiers ralentissements (Roncayolo, 2001, p. 139). À partir de 1973, le nombre de logements sociaux mis en chantier chaque année cesse de croître. Il passe de 184 500 unités à, quatre ans plus tard, 119 500 (cf. Figure 9). D'après B. Lefebvre *et al.* (1992, p. 46), cette baisse s'explique par une augmentation des coûts de construction, non compensée par une amélioration des conditions de financement. En effet, le renoncement à la politique des grands ensembles[1], qui implique une diminution de la taille des programmes, la recherche d'amélioration de la qualité des logements et l'augmentation, suite à la crise économique de 1973, du coût des matières premières finissent par déséquilibrer les plans de financement des nouveaux logements HLM. Ce déséquilibrage n'est pas compensé par l'État qui, soucieux de contenir ses engagements budgétaires, ne participe pas à améliorer les conditions auxquelles la CPHLM finance le secteur social, par exemple en augmentant le volume de ses subventions. Dans ce contexte, « les offices d'HLM n'utilisent qu'avec prudence les fonds dont ils disposent » (Roncayolo, 2001, p. 140). À partir de 1976, les difficultés touchent l'ensemble de la production immobilière : le nombre global de logements mis en chantier a chuté de 75 000 unités par rapport à l'année précédente.

Dès le début des années 1970, plusieurs groupes de travail sont mis en place et chargés de formuler des propositions pour transformer les politiques du logement qui ont eu cours durant les Trente Glorieuses. Celles-ci débouchent sur des décisions qui confirment et accentuent les orientations choisies en 1966. Elles confrontent surtout le secteur HLM à des conditions de financement beaucoup plus proches de celles des marchés immobiliers privés, plongeant la plupart des organismes dans des conditions financières difficiles. Je présente ci-dessous la principale réforme menée au cours de la période, en 1977. Ce faisant, je montre qu'elle contribue à installer dans les discours publics l'impératif d'une « modernisation » du secteur.

2.1. Les organismes HLM en difficulté : déséquilibrage des opérations neuves, blocage des loyers et contraintes financières

2.1.1. La réforme de 1977, rupture et continuités

La loi du 3 janvier 1977 est votée, sous la présidence de V. Giscard-d'Estaing, pour rénover et moderniser l'aide publique au secteur de la construction. Cette réforme est souvent présentée

[1] La circulaire Guichard du 21 mars 1973 annonce la fin de la construction des « tours et barres ».

comme une rupture majeure dans l'évolution des systèmes de financement du logement en général, et du logement social en particulier. On estime souvent qu'elle amorce un « désengagement » de l'État du secteur (Lefebvre *et al.*, 1992, p. 54), voire qu'elle consiste à appliquer en son sein les doctrines néolibérales. Plusieurs travaux ont cependant cherché à nuancer la profondeur de cette « rupture » : H. Coing et C. Topalov (1995, p. 263) invitent en particulier à considérer le fait que, dans ses objectifs généraux, la loi s'inscrit dans la continuité de celles mises en place depuis au moins la fin de la Seconde Guerre mondiale, puisqu'elle cherche elle aussi à créer des « mécanismes stables et autoreproductibles de financement de la construction et de solvabilisation de la demande » (voir aussi : Zittoun, 2000, p. 134).

Du point de vue du logement locatif social, la réforme de 1977 n'implique pas un passage complet de l'aide à la pierre, c'est-à-dire un soutien public direct à la construction de logements neufs, à l'aide à la personne, c'est-à-dire une allocation distribuée aux ménages rencontrant des difficultés à se loger (Flamand, 1989, p. 308). Cette idée est certes formulée dans un rapport, publié en 1975, de la Commission d'étude sur le financement du logement, dit rapport Barre. Elle y est justifiée par plusieurs constats, au premier rang desquels l'inefficacité sociale de l'aide à la pierre, qui bénéficierait essentiellement aux classes moyennes (Heugas-Darraspen, 1994, p. 31). L'aide à la pierre serait aussi devenue superflue pour plusieurs raisons. La majeure partie de la demande en logement serait d'abord satisfaite. Les rythmes de construction auraient ensuite accéléré de façon satisfaisante au cours des années 1960 et 1970. Enfin, l'aide coûterait trop cher à l'État (qui bonifie toujours les prêts de la CPHLM), dans un contexte où celui-ci cherche à compenser les effets de la crise pétrolière sur l'activité économique (Flamand, 1989, p. 308). Si le rapport Barre motive, parmi d'autres réflexions menées depuis 1972, la réforme de 1977, celle-ci n'en est pas une transcription. Comme le montre P. Zittoun (2000, p. 134), les discussions qui ont précédé son vote ont opposé les défenseurs d'une réforme radicale de l'aide au logement aux acteurs du secteur HLM (voir aussi : Bourdieu, 2000). Elles ont conduit à un « compromis », selon lequel une aide à la pierre subsiste, doublée d'une aide à la personne non spécifique au secteur HLM, l'aide personnalisée au logement (APL). Son obtention par les ménages est liée à la fois à des conditions de ressources et au fait de résider dans certains types de logements (Heugas-Darraspen, 1994, p. 32)[1]. Dans le circuit de financement du logement social locatif, cela signifie que l'État apporte son aide à la fois lors de la phase d'ancrage des logements, par l'aide à la pierre, mais aussi, dorénavant, lors de la phase de valorisation, une partie des loyers étant couverte par l'APL.

L'aide à la pierre est profondément remaniée par la réforme de 1977[2]. Les multiples types de financement qui existaient jusqu'alors sont remplacés par un seul dispositif, le prêt locatif aidé (PLA), qui continue d'être distribué par la CPHLM jusqu'en 1986. Celui-ci représente une nette dégradation des conditions de financement du logement social : l'ensemble de l'aide couvre toujours la quasi-totalité du prix de revient, mais le prêt doit dorénavant être remboursé sur une

[1] L'APL n'est distribuée aux occupants que si leur logement est « conventionné ». Pour les logements locatifs, les conventions APL, signées par les propriétaires, les obligent à attribuer les logements à des ménages sous plafonds de ressources, à respecter un loyer maximum inscrit dans la convention et à réserver un contingent de logements aux familles prioritaires désignées par le préfet. Dans les logements locatifs non conventionnés, les anciennes allocations au logement (l'allocation de logement familiale, créée en 1948, et l'allocation de logement sociale, créée en 1972) restent d'abord en vigueur. La survivance de différents types d'aides au logement et de différents barèmes de calcul y afférant, créatrice d'inégalités, subsiste jusqu'en 2002 (Amzallag, Taffin, 2010).

[2] La loi de 1977 crée aussi le prêt accession à la propriété (PAP). Dans la mesure où je me concentre sur le logement locatif social, je n'aborde pas les modalités de financement et l'évolution de ce dispositif.

durée de 34 ans au lieu de 40, tandis que son taux d'intérêt évolue dans le temps, oscillant entre 5,5 % les six premières années et 9,85 % les quinze dernières années. Il n'est dans un premier temps pas indexé sur le taux de rémunération du livret A. La bonification de l'État continue de représenter 40 % du prix de revient. En compensation, les organismes HLM, dont on s'attend aussi à ce qu'ils produisent des logements de meilleure qualité, peuvent louer à des loyers plus élevés les logements PLA, cette augmentation étant supposément couverte, du point de vue du locataire, par l'APL (Peythieu, 1991, p. 27). Les calculs à l'origine de cette formule reposent sur l'idée selon laquelle les crises économique et immobilière sont un phénomène provisoire, et que le retour à la croissance et à l'inflation mènera à une diminution du volume à la fois des aides à la pierre (les ménages s'étant tournés vers le marché privé relancé) et des aides à la personne (la hausse des salaires ayant rendu les ménages non éligibles à l'APL) (Zittoun, 2000, p. 134). La poursuite de la crise, puis la stagnation économique dans les années 1980 et 1990 rendent caduques ces projections et grippent sur le long terme les mécanismes de production de logements HLM : à partir de 1979, le nombre de logements mis en chantier annuellement n'oscille plus qu'autour de 60 000 unités (cf. Figure 9).

2.1.2. La dégradation de la situation financière des organismes

La diminution du volume de production s'explique par le fait que les organismes HLM connaissent à partir du milieu des années 1970 de sérieuses difficultés, qui résultent en partie, mais pas exclusivement, de la réforme de 1977. Pour en comprendre les causes, il est nécessaire de rappeler que leur situation financière dépend avant tout de deux paramètres : le niveau des loyers, qui est leur principale ressource, et celui de la dette, qui est leur principale dépense. Ainsi, lorsqu'ils produisent une opération neuve, les organismes HLM cherchent à faire en sorte que les loyers découlant de son exploitation permettent de rembourser le prêt souscrit. Ils choisissent en conséquence les caractéristiques de l'opération (nombre de logements, surface, architecture, etc.) de façon à ce qu'elles soient adaptées aux caractéristiques du prêt auxquels ils auront recours. Ils visent ce faisant l'équilibre au long terme entre les recettes et les dépenses. Cet équilibre est projeté à partir d'hypothèses quant à l'évolution des facteurs macroéconomiques déterminants, au premier rang desquels l'inflation, mais aussi quant à l'évolution des coûts d'entretien, de gestion, de réhabilitation ou encore du poids de la charge fiscale. Il est à noter que les choix réalisés par l'organisme sont par ailleurs fortement contraints, en particulier parce que l'État plafonne le niveau des loyers, détermine des normes de construction et fixe les conditions auxquelles les organismes HLM peuvent emprunter.

Une fois l'opération achevée, les hypothèses émises au moment de sa conception pour en prévoir l'équilibre peuvent ne pas se vérifier et représenter en conséquence un risque pour la gestion de l'organisme. Par exemple, si le régime fiscal auquel sont soumis les logements devient moins avantageux, l'organisme peut avoir des difficultés à prendre en charge les nouvelles taxes, l'exploitation de son patrimoine n'ayant pas été prévue pour les absorber. L'évolution de l'inflation peut, de la même façon, représenter une difficulté (cf. Tableau 9).

Tableau 9. Effets schématiques de l'évolution de l'inflation sur le bilan d'exploitation d'une opération et le bilan comptable de l'organisme qui en assure la gestion

Plan de financement de l'opération	Évolution des paramètres macroéconomiques	Bilan d'exploitation de l'opération	Bilan comptable de l'organisme
Le plan de financement de l'opération est conçu pour que les loyers permettent de rembourser le prêt souscrit dans une hypothèse d'évolution de l'inflation	L'inflation évolue comme prévu au moment du calcul de l'équilibre	Les loyers permettent de rembourser la dette ; le bilan d'exploitation est équilibré	L'exploitation de l'opération ne produit ni excédent, ni déficit
	L'inflation augmente plus rapidement que prévu au moment du calcul de l'équilibre	L'organisme peut augmenter les loyers autant que la réglementation le lui permet pour suivre l'inflation ; les loyers excèdent alors le remboursement de la dette ; le bilan d'exploitation est bénéficiaire	L'exploitation de l'opération produit des excédents, qui peuvent être placés, réinvestis ou mis en provision
	L'inflation évolue moins rapidement que prévu au moment du calcul de l'équilibre	L'organisme doit limiter l'augmentation des loyers, de façon à ne pas augmenter la charge que représente le logement pour les locataires ; les loyers ne sont pas suffisants pour rembourser la dette ; le bilan d'exploitation est déficitaire	L'exploitation de l'opération représente un coût pour l'organisme ; pour que le bilan de l'organisme ne devienne pas déficitaire, ce coût doit être assumé par les excédents produits par d'autres opérations ou par des ressources extérieures

Élaboration personnelle.

À partir du milieu des années 1970, une des hypothèses faites lors du montage des opérations au cours des décennies précédentes se trouve contredite. L'État impose en effet à plusieurs reprises au secteur HLM, entre 1974 et 1986, des blocages de l'évolution à la hausse des loyers. Ces mesures sont d'abord conçues pour limiter les effets de la crise économique des années 1970 sur les locataires sociaux, puis elles sont une conséquence du « tournant de la rigueur » pris par le gouvernement socialiste à partir de 1983, qui cherche ainsi à limiter l'inflation en bloquant les prix de certains services (Zittoun, 2001, p. 74). Le blocage des loyers a pour effet de rendre déficitaire le bilan d'exploitation de nombreuses opérations, qui exigeait pour rester à l'équilibre une augmentation régulière des loyers.

À cela s'ajoute le fait que les opérations financées à l'aide des PLA résultant de la réforme de 1977 s'avèrent rapidement impossibles à équilibrer. Les concepteurs de ces prêts ont en effet fixé leurs caractéristiques dans l'hypothèse d'une évolution fortement positive de l'inflation. Ils ont donc prévu des prêts à rembourser plus rapidement que par le passé, avec des taux d'intérêts élevés et augmentant progressivement, mais de façon cependant moins rapide que l'inflation anticipée.

Ces conditions d'emprunt plus contraignantes devaient être compensées par une plus grande liberté pour les organismes HLM dans la fixation de leurs loyers, les locataires étant qui plus est solvabilisés par l'APL. Ce schéma se révèle irréaliste à deux points de vue. En premier lieu, les taux d'intérêts progressifs retenus en 1977, augmentés à nouveau en 1981 et oscillant jusqu'en 1984 entre 5,85 et 13,45 %, supposent la fixation de loyers d'équilibre très élevés, proches dans de nombreuses agglomérations de ceux des logements non sociaux (Peythieu, 1991, p. 35). Les organismes HLM s'exposent, de ce fait, à des difficultés pour louer certains de leurs logements neufs. En second lieu, les taux d'intérêt progressifs sont finalement plus élevés que l'inflation, qui atteint des niveaux moindres que ceux qui avaient été projetés. Les remboursements nécessaires sont en conséquence de plus en plus importants, tandis que le niveau des loyers stagnent (Peythieu, 1991, p. 35). Ainsi, non seulement certains organismes HLM renoncent à produire en grande quantité des PLA, qui représentent à leurs yeux un risque trop important, mais en plus, les opérations effectivement réalisées en PLA, étant déficitaires, les contraignent à rembourser les prêts en mobilisant leurs réserves financières, c'est-à-dire à faire en sorte que les excédents d'opérations anciennes compensent le déséquilibrage des opérations récentes. L'amélioration progressive du niveau des taux d'intérêts des PLA, en 1984 et en 1985[1], ne change pas réellement la donne.

Ainsi, le déséquilibre structurel des opérations en PLA et le déséquilibre conjoncturel des opérations anciennes, lié aux blocages des loyers, se combinent de la fin des années 1970 au début des années 1980 pour peser sur les bilans comptables des organismes HLM et menacer leur capacité à rembourser les emprunts souscrits. Or, les réserves financières des organismes ne sont pas suffisantes pour compenser sur le long terme le déséquilibre de ces opérations neuves. Le volume global des excédents d'exploitation produits par le patrimoine HLM au cours des décennies précédentes, sans être nul, est en effet relativement limité. Cela s'explique par le fait que les modalités de fixation des loyers des logements sociaux construits avant 1977[2] n'ont pas permis aux organismes HLM de les augmenter au rythme de l'inflation, qui a pourtant été forte tout au long des Trente Glorieuses. Entre 1948 et 1977, les organismes HLM ont pu en effet fixer librement les loyers de leurs logements neufs, mais dans les limites d'un prix-plancher et d'un prix-plafond, ces derniers étant définis au moment de la construction à partir du prix de revient de l'opération. La majoration de ces loyers ne devait ensuite pas dépasser 10 % par semestre[3]. Dans les faits, les organismes HLM fixaient quasi-systématiquement les loyers, dès la livraison des logements, au niveau du prix-plafond. Cela leur permettait d'avoir les marges de manœuvres financières les plus larges pour atteindre la meilleure qualité de construction possible. En conséquence, les loyers étant déjà au niveau du loyer-plafond, les possibilités d'augmentation sont minimes : cela a eu concrètement pour effet de faire dépendre les loyers de chaque opération des conditions macroéconomiques du moment de leur construction (Peythieu, 1991, p. 34). Dans un contexte de forte inflation, ce système a ainsi permis à la plupart des organismes HLM de proposer des logements à des prix très peu élevés et d'être en bonne santé financière, mais pas de dégager des réserves financières (Bourgeois, 1996, p. 120).

---

[1] L'arrêté du 25 octobre 1984 abaisse légèrement les taux d'intérêts et les rend révisables, de façon à limiter les effets du décalage entre la progressivité des taux et l'inflation. L'arrêté du 22 octobre 1985 améliore à nouveau le dispositif (Peythieu, 1991, p. 224).

[2] La réforme de 1977 a mis fin à ce système pour les logements neufs (cf. ci-dessous).

[3] À partir de 1965, ce système s'applique à l'ensemble du patrimoine des organismes HLM (Peythieu, 1991, p. 32).

Suite à la réforme de 1977, les organismes HLM se trouvent parfois dans l'impossibilité d'honorer leurs obligations : le blocage des loyers et les conditions de financement des PLA suscitent des déficits qui ne peuvent être comblés par des réserves financières qui auraient été accumulées dans le temps. Une partie du problème provient certes de la création des PLA, mais celui-ci renvoie plus largement à un décalage entre, d'une part, l'option retenue en 1966 et consistant à faire dépendre les conditions de financement HLM de la conjoncture et, d'autre part, des modalités d'encadrement des loyers, fixées en 1948, ne permettant pas, pour leur part, de refléter les évolutions de cette conjoncture. L'incapacité des acteurs du circuit de financement à gérer cette contradiction passe alors au centre des préoccupations.

2.2. La mise en place du processus de régulation modernisateur

Les difficultés rencontrées par les organismes de logement social dans les années 1970 et 1980 sont l'occasion d'un débat, au sein du secteur HLM mais aussi avec les représentants de l'État, sur les causes de la mauvaise santé financière du secteur. Celle-ci n'est en effet pas uniquement imputée aux décisions politiques concernant les conditions de financement des PLA ou le blocage occasionnel des loyers, mais aussi à la façon dont les organismes gèrent, en interne, leur patrimoine. On considère en effet que, si les organismes HLM avaient des méthodes de gestion de leurs logements et de leurs ressources plus pertinentes, ils pourraient dégager des marges de manœuvre financières leur permettant de dépasser les difficultés rencontrées à partir du milieu des années 1970.

2.2.1. L'hypothèse gestionnaire

Un rapport sur le logement locatif social publié par le Commissariat général du Plan en 1987[1] témoigne particulièrement bien de l'état d'esprit qui s'est imposé dans les années 1980. Selon ce rapport, les organismes HLM ont profité de facilités de financement et d'un contexte économique particulièrement favorable, qui expliquent qu'ils n'aient jusque dans les années 1970 pas rencontré de difficultés financières ; cela ne les aurait incités ni à la rigueur dans leur gestion, ni à réfléchir aux modalités de réinvestissement de leurs excédents de trésorerie[2] et de leurs éventuels excédents d'exploitation. L'augmentation continue des frais de gestion par logement semble aller dans le sens de ces constats, au même titre que l'absence de gestion dynamique par les organismes HLM de leur dette. Certaines politiques de développement du patrimoine ont aussi été poursuivies en dépit de déséquilibres identifiés, des organismes considérant que l'État prendrait « ses responsabilités » en cas de difficulté (Bourgeois, 1996, p. 120). Le rapport se montre en particulier critique quant à l'utilisation par les organismes de leurs excédents de trésorerie et

[1] Commissariat Général du Plan, 1987, *Logement locatif social*, Paris, Ministre délégué auprès du Premier Ministre, chargé de la Fonction Publique et du Plan, p. 5-6.

[2] Les excédents de trésorerie résultent de la durée relativement importante qui peut s'écouler entre le moment où les organismes HLM encaissent les loyers et le moment où ils remboursent leurs prêts.

d'exploitation : il y aurait eu en la matière « une mauvaise répartition de l'effort »[1]. Les organismes HLM ont en effet eu tendance à placer ces excédents pour en retirer des intérêts[2] plutôt qu'à les réinvestir dans l'entretien régulier de leur patrimoine. Pour les rapporteurs, cette deuxième option aurait été préférable : si elle est moins rémunératrice sur le court terme (les gains liés à l'amélioration des logements étant moindres que les intérêts[3]), elle présente d'importants risques sur le long terme. Dans ce contexte, la solution défendue par le rapport est de rendre plus exigeantes encore les conditions de financement des nouveaux logements sociaux, de façon à forcer les organismes HLM à mieux gérer leur patrimoine existant et à « monter » leurs opérations neuves de telle sorte qu'elles produisent des excédents d'exploitation[4].

Des raisonnements de ce type sont en fait formulés dès le milieu des années 1970. Les travaux des groupes de travail réunis au cours de la décennie par les ministères ou par la Fédération nationale des organismes HLM, qui aboutissent notamment à la réforme de 1977, concernent en effet aussi le fonctionnement quotidien des organismes, leurs modes de faire et même leurs représentations du rôle qu'ils ont à jouer dans la société. L'objectif général défendu dans ces rapports est de permettre à la fois une amélioration du service rendu par les organismes à leurs locataires et une réduction des coûts (Bourgeois, Grémion, 1988). À partir des années 1980, ces objectifs sont regroupés sous le vocable de « modernisation » et appropriés par certains des acteurs du secteur HLM. Ces institutions, encouragées en cela par l'État, appellent les organismes à sortir de « la sphère de l'économie administrée » pour s'adapter à un « nouveau contexte dans lequel l'État ne peut pas tout » (Demoulin, 2014, p. 60-61). La « modernisation » devient alors, pour la Fédération HLM, l'un des principaux mots d'ordre, en même temps qu'un outil de communication. Cela s'explique, selon P. Zittoun (2001, p. 88-94), par le fait que le soutien public au secteur HLM est à plusieurs reprises, dans les années 1980, remis en question : la modernisation apparaît dans ce contexte comme une preuve de la capacité des organismes HLM à répondre à certaines des critiques qui leur sont adressées. Ainsi, au cours de l'année 1985, la Fédération signe avec le Ministère chargé du logement un document dont les dispositions visent à favoriser « l'effort de modernisation entrepris par les organismes HLM », notamment à l'aide d'incitations financières[5]. Parallèlement, le thème du congrès HLM, au cours duquel se retrouvent annuellement les dirigeants des organismes, est, cette même année-là, « Moderniser pour mieux servir » (Ruffat, Voldman, 1997, p. 64). Dans ce contexte, C. Bourgeois (1996, p. 102) considère que certaines des SA d'HLM qu'elle observe alors subissent des « soubresauts organisationnels » qui touchent le management, les modalités de la prise de décision, la gestion des ressources humaines ou encore le contrôle budgétaire et de qualité.

---

[1] Commissariat Général du Plan, 1987, *Logement locatif social*, Paris, Ministre délégué auprès du Premier Ministre, chargé de la Fonction Publique et du Plan, p. 11.

[2] Les placements des organismes HLM dans des banques, des sociétés d'investissement à capital variable ou encore des fonds communs de placement sont longtemps tolérés. À partir de 1990, les organismes doivent placer la plus grande partie de leurs disponibilités sur des livrets A des caisses d'épargne (Peythieu, 1991, p. 36).

[3] Les organismes HLM auraient aussi eu tendance à retarder certains travaux d'entretien courant de façon à pouvoir les financer à l'aide d'un dispositif spécifique et très intéressant d'un point de vue financier : la prime à l'amélioration des logements à usage locatif et d'occupation sociale (PALULOS), distribuée par l'État depuis 1977.

[4] Commissariat Général du Plan, 1987, *Logement locatif social*, Paris, Ministre délégué auprès du Premier Ministre, chargé de la Fonction Publique et du Plan, p. 14.

[5] Ministère chargé du logement et Union Nationale des Fédérations d'Organismes d'Habitation à Loyer Modéré, 1989, *La Modernisation HLM. Des idées, des actions*, La Ravoire, Éditions GAP, p. 5.

Ces éléments – à savoir une idéologie, des mesures modifiant l'organisation du secteur, des institutions qui les défendent, des dispositifs créés pour faciliter leur mise en œuvre ainsi que leur appropriation par une partie des acteurs – me semblent articulés de telle sorte qu'il est possible de parler d'un « processus de régulation modernisateur », selon la définition qui a été donnée de cette notion dans le chapitre 1 (Goodwin, Painter, 1996). L'enjeu est en effet de proposer un fonctionnement nouveau du secteur HLM, selon lequel, d'une part, les difficultés rencontrées sont d'ordre gestionnaire plutôt que politique et, d'autre part, la référence doit être le fonctionnement des entreprises privées plutôt que celui des administrations. Ce processus de régulation est légitimé, de façon générale, par les discours politiques néolibéraux, qui valorisent le fonctionnement des entreprises privées et cherchent à en faire un modèle. Il n'est propre ni au secteur HLM, ni au contexte français (cf. Encadré 3). Des recherches ont montré que la plupart des services publics et des entreprises para-publiques dans les États occidentaux ont été concernés par de telles injonctions, souvent analysées comme relevant d'un courant idéologique appelé *New Public Management* (NPM) (Pollitt, Bouckaert, 2011). Celui-ci considère « l'action de l'État non plus à partir des missions ou des fins, mais à partir de l'organisation et de la gestion, et donc, essentiellement, des moyens » (Lamarche, 2014, p. 18). Pour ce faire, sont mobilisées des méthodes gestionnaires élaborées dans les entreprises privées à but lucratif : définition stratégique d'objectifs, mesure des performances individuelles des salariés en fonction de ces objectifs et accroissement des moyens de contrôle de leur activité (Merrien, 1999 ; Bezes, 2012). Le NPM aboutit à la mise en place d'outils spécifiques, tels que les *business models* ou le *reporting* financier, qui ont des impacts nets sur le fonctionnement des organisations : ils « constituent un élément décisif de la structuration des situations et de leur évolution » et « engendrent souvent mécaniquement des choix et des comportements échappant aux prises des volontés des hommes » (Berry, 1983, p. 3 ; voir aussi : Boltanski, Chiapello, 1999 ; Boussard, Maugeri, 2003 ; Craipeau, Metzger, 2007).

ENCADRÉ 3. LES ORGANISATIONS GESTIONNAIRES DE LOGEMENTS SOCIAUX MODERNISÉES, DES HYBRIDES ?

À l'échelle internationale, des travaux nombreux ont porté sur les évolutions de la gestion et des modes de faire des organisations chargées de la production et de la gestion du logement social, à l'aide de méthodes ethnographiques ou comparatives. Ces travaux soulignent quasiment tous les effets prononcés des initiatives modernisatrices.

À titre d'exemple, ces travaux ont été particulièrement nombreux au Royaume-Uni, car l'organisation du secteur du logement social y a été profondément transformée. En effet, la quasi-totalité des logements locatifs sociaux anglais a été détenue et gérée, au XXème siècle, par les municipalités. Depuis les années 1970, celles-ci font peu à peu face à la concurrence des associations de logement (*housing associations*), qui relèvent du secteur associatif[1] et mettent en

[1] Les associations de logement anglaises sont des « *companies limited by guarantee* » liées à des « *local housing companies* ». Ce statut est généralement utilisé, au Royaume-Uni, pour les organisations à but non-lucratif qui doivent avoir une personnalité juridique, parmi lesquelles, à titre d'exemple, des associations sportives ou des mouvements caritatifs (Mullins, Pawson, 2010, p. 200). Ces associations sont apparues dès la fin du XIXème siècle. Développées dans une perspective philanthropique libérale et peu nombreuses, elles n'ont d'abord pu jouer qu'un rôle marginal au sein du

œuvre des modes de production et de gestion nouveaux. En premier lieu, les associations sont devenues plus nombreuses et elles ont acquis de nouveaux moyens d'action. Par exemple, la mise en œuvre de programmes de régénération urbaine, à partir de 1974, a abouti à la création d'associations entièrement subventionnées, qui ont, en accomplissant leur mission, acquis un patrimoine immobilier important, pouvant leur servir de ressource ou de garantie pour une politique de développement future (Mullins, Pawson, 2010, p. 198‑199). En second lieu, elles sont apparues, dans le cadre des réformes néolibérales de l'État anglais, comme un moyen de faire sortir le logement du périmètre de l'intervention publique (Mullins *et al.*, 2001, p. 601). Dans cette optique, la construction de nouveaux logements sociaux a d'abord été confiée en quasi-totalité, à partir du milieu des années 1980, aux associations de logement, notamment parce qu'elles ont pu mettre en place un modèle de financement reposant essentiellement sur des fonds privés et sur l'emprunt (Sacranie, 2012, p. 535). Ensuite, les municipalités leur ont transféré une part des logements qu'elles géraient. Ces transferts, d'abord motivés par des considérations financières, ont été massifs : ils ont concerné plus de 1,3 millions de maisons et d'appartements entre 1988 et 2008 (Mullins, Pawson, 2010, p. 199). Ainsi, alors que les collectivités locales possédaient, au début des années 1980, environ 90 % de l'ensemble des logements locatifs sociaux, les associations de logement en possédaient, en 2006, plus de 47 %[1] (Malpass, Victory, 2010, p. 8).

Le passage rapide d'un système géré quasi-exclusivement par les municipalités vers un système géré partiellement par des associations indépendantes a eu plusieurs conséquences importantes sur la production de logements sociaux en Angleterre ainsi que sur leur accessibilité aux ménages. Les associations de logement sont d'abord devenues des structures d'une taille importante, souvent gérées comme des entreprises de l'économie marchande. De plus, leur activité et leur mode de financement se sont ouverts au secteur privé, ainsi qu'à des pratiques managériales (Mullins, Pawson, 2010, p. 201). Parallèlement, une majorité d'associations de logement a élaboré des stratégies de diversification, en vue de dégager de nouvelles ressources financières : parmi celles-ci figurent le développement de services aux locataires et aux communautés ou encore l'ouverture de succursales commerciales pour étoffer une offre immobilière en accession à la propriété (Sacranie, 2012, p. 536‑538). Les associations se sont aussi développées en cultivant leur indépendance vis-à-vis de l'État et des collectivités locales (Mullins, 2006). Le passage d'une modalité de gestion du logement social à une autre – dans le cas présent des municipalités aux associations – a ainsi été l'occasion d'une large entreprise de modernisation de la production et de la gestion du logement social au Royaume-Uni.

Une partie des travaux sur le sujet insiste sur le fait qu'il est possible de considérer que la modernisation des organisations gestionnaires de logements sociaux a eu tendance à en faire des « hybrides ». Les articles rassemblés dans un numéro de *Housing Studies* par D. Mullins *et al.* (2012), à propos du Royaume-Uni, mais aussi des Pays-Bas, de l'Australie ou encore de la Corée du Sud, témoignent de cette évolution. Considérer l'hybridité ou

marché du logement. Après-guerre, leur marginalité a été renforcée par la mise en œuvre de politiques sociales par l'État, qui se sont traduites par la prise en charge de l'essentiel de l'effort de construction de logements sociaux par les municipalités (Mullins, Pawson, 2010, p. 198).

[1] La mise en œuvre du *Right to Buy*, c'est-à-dire la possibilité pour les occupants de logements sociaux d'en acquérir la propriété, a aussi provoqué une diminution du nombre de logements géré par les municipalités.

l'hybridation des organisations gestionnaires de logement social[1] met en valeur l'articulation en leur sein des raisonnements et des modes de faire provenant tantôt du secteur public, tantôt du secteur privé, tantôt du secteur associatif (Billis, 2010). Malgré plusieurs limites[2], le recours à la notion d'hybridité permet de rendre compte de la façon dont sont résolues par les organisations des tensions entre des principes d'action contradictoires : c'est le cas, par exemple, en ce qui concerne le rapport aux locataires, vus tantôt comme de simples clients, tantôt comme les membres d'une communauté dont le bailleur doit être une partie prenante (voir notamment : Sacranie, 2012). Elle permet aussi de rendre compte de la compétition entre des organisations ayant intégré de différentes façons les outils et rationalités des entreprises privées (voir notamment : Gilmour, Milligan, 2012).

J. Demoulin (2014, p. 60-66), à partir d'une analyse des rapports publiés à l'occasion des congrès HLM des années 1980 et 1990, montre que l'objectif de modernisation est omniprésent dans les discours des acteurs. L'auteure étudie notamment leurs effets sur les dispositifs permettant la participation des locataires des logements sociaux à la gestion des immeubles, et montre qu'il implique de façon croissante « un traitement gestionnaire des problématiques sociales » (Demoulin, 2014, p. 71). Plus généralement, le processus de régulation modernisateur légitime une « rationalisation » de la gestion du parc existant, aux fins de dégager des marges de manœuvre financières nouvelles. Cela aboutit par exemple à la création d'outils de maîtrise des recettes et des dépenses (Demoulin, 2014, p. 61). En matière de gestion locative, une politique de « rigueur financière » est mise en œuvre, « qui implique une sévérité accrue vis-à-vis des impayés, les recours plus fréquents aux expulsions, une sélectivité plus forte à l'égard des candidats » (Ruffat, Voldman, 1997, p. 64). À partir du milieu des années 1990, des organismes cherchent aussi à réaménager leur dette, notamment par le remboursement et le refinancement des prêts les moins avantageux (Amzallag, Taffin, 2010, p. 96). Selon V. Viet et H. Guerrand (1997, p. 126), des initiatives de ce type ont, dès 1984, des effets positifs sur la santé financière des SA d'HLM.

Dans les organismes HLM qui connaissent les difficultés financières les plus graves, les outils et dispositifs du processus de régulation modernisateur sont imposés *via* la mise en œuvre de plans de redressement. Après avoir cessé, en 1986, d'assurer la gestion des PLA, la CPHLM a été

---

[1] Ces réflexions s'insèrent dans un ensemble de recherches plus large, qui s'attache à décrire l'évolution des interventions publiques dans l'économie depuis la fin des Trente Glorieuses (voir en particulier : Esping-Andersen, 2015 [1990]). Ces travaux s'intéressent en particulier au devenir des dispositifs créés dans le contexte de l'État-providence, à un moment où ceux-ci sont remis en cause par des crises économiques et sociales. Parmi ces dispositifs, le soutien public au logement constitue un enjeu spécifique : il a été décrit, pour reprendre les termes souvent cités de U. Torgersen (1987), comme le « pilier bancal » (« *wobbly pillar* ») soutenant l'État-providence. Ce qualificatif est justifié par le fait que, au contraire des autres « colonnes » que seraient par exemple la santé ou l'éducation, il semble n'avoir jamais été envisageable dans les pays occidentaux que le logement puisse être fourni exclusivement ou majoritairement par l'État. C'est, en d'autres termes, le fait que le logement soit tantôt une marchandise et tantôt l'objet d'aides publiques qui le rend « bancal ».

[2] Une analyse en termes d'hybridité ou d'hybridation soulève plusieurs difficultés : si la notion permet de réfléchir aux frontières entre secteurs (Pieterse, 2001 ; Skelcher, 2012), elle semble cependant avoir un pouvoir explicatif limité. Elle n'est pas porteuse d'outils analytiques ou théoriques permettant d'aller au-delà du constat de situations et de pratiques hybrides ou en cours d'hybridation. De plus, comme le souligne C. Crouch (2005, p. 120), toutes les organisations ont tendance, dans une économie capitaliste mature, à être hybrides.

transformée en Caisse de garantie du logement social (CGLS)[1]. Elle gère désormais un fonds de garantie, alimenté d'abord avec une redevance due par les organismes HLM, qui lui permet d'une part de se substituer aux collectivités locales pour garantir les prêts de certaines opérations et, d'autre part, de distribuer des aides ponctuelles à des organismes en difficulté (Peythieu, 1991, p. 28). Ces aides sont en fait soumises à l'élaboration d'un plan de redressement, qui vise à « traiter en profondeur » les causes des difficultés financières[2]. Les plans se traduisent par d'importantes subventions, une implication des actionnaires ou des collectivités territoriales de référence, mais aussi par l'imposition d'outils « modernisés », en matière de gestion comme de stratégie. Des orientations précises sont décidées pour maîtriser la politique d'investissement, tandis que les organismes s'engagent parallèlement à abaisser leurs coûts de fonctionnement, revoir la politique des loyers ou encore renégocier leur dette. Entre 1990 et 1996, la CGLS a participé au redressement de 83 organismes et avait, à la fin de la période, 27 dossiers en cours[3]. Dans les situations les plus dégradées, le principe d'un adossement de l'organisme en difficulté à un autre, voire de fusions, a été retenu, qui ont souvent été l'occasion de réorganisations profondes. Les années 1980-1990 voient ainsi une nette contraction du nombre d'organisations gestionnaires de logements sociaux (Peythieu, 91, p. 34).

2.2.2. À la recherche de nouvelles marges de manœuvre financières

En plus des efforts de modernisation, deux lois sont votées, au milieu des années 1980, de façon à nuancer certains des effets de la réforme de 1977, sans pour autant en remettre en cause les fondements. La première est la loi du 11 juillet 1985, dont le but est surtout de « faire baisser le coût du crédit du logement non aidé », en améliorant le fonctionnement du marché hypothécaire créé en 1966 (Zittoun, 2001, p. 106). Cette loi transforme cependant aussi les conditions de financement des PLA. Ceux-ci continuent d'être alimentés par l'épargne des ménages, *via* le livret A des caisses d'épargne, mais ils ne sont plus distribués par la CPHLM. C'est dorénavant la CDC elle-même qui assure ce rôle : elle gère donc la ressource et la redistribue, sans intermédiaire. Elle se trouve en conséquence chargée par l'État de s'assurer à sa place des grands équilibres du fonctionnement du système, ce dernier considérant qu'il n'a plus à s'en porter garant. La CDC « doit ainsi se comporter comme un banquier qui doit gérer ses propres risques » (Zittoun, 2001, p. 107). De plus, les prêts sont délivrés à des conditions nouvelles, censées limiter le risque de production d'opérations déséquilibrées : ils restent, dans un premier temps, bonifiés par l'État, mais seulement à hauteur de 20 % du prix de revient ; leur taux est fixé à 4,94 %, mais il est révisable en fonction de l'évolution du taux de rémunération du livret A[4] (Peythieu, 1991, p. 28). Le caractère déterminant pour la construction HLM neuve de l'évolution de ce taux se trouve ainsi confirmée.

---

[1] La CGLS a été remplacée, suite au vote en 2000 de la loi SRU, par la Caisse de garantie du logement locatif social (CGLLS), qui en a conservé l'essentiel des prérogatives.

[2] Lambert, A., 1997, « Article 4 », *Rapport n°168 sur le projet de loi de finances rectificatives pour 1997 adopté par l'Assemblée Nationale*, Paris, Sénat.

[3] *Idem*.

[4] À partir de 1984, les taux des prêts cédés par la CPHLM, prévus par la réforme de 1977, ont pu être minorés ou majorés à concurrence de 50 % de la différence constatée entre le taux de rémunération du livret A et le taux applicable du prêt HLM. En 1985, cette possibilité de majoration ou de minoration est portée à 80 % (Peythieu, 1991, p. 224).

La seconde loi est celle du 23 décembre 1986, destinée à donner les moyens aux organismes HLM d'améliorer leurs marges de manœuvre financières. Elle est promulguée par le deuxième gouvernement de cohabitation et semble cohérente avec les objectifs de modernisation de certains aspects de la gestion des organismes HLM qui se sont imposés à ce moment dans les discours des acteurs. En premier lieu, la loi modifie les conditions de fixation par les organismes HLM de leurs loyers. J'ai montré ci-dessus que les contraintes auxquelles étaient soumis les logements construits avant 1977 avaient empêché la plupart des organismes d'augmenter leurs loyers au rythme de l'inflation, du fait de loyers-plafonds fixés au moment de la construction et de règles d'évolution des loyers contraignantes. La réforme de 1977 cherchait déjà à contourner cette difficulté en prévoyant un nouveau mécanisme, celui du conventionnement. Selon ce mécanisme, chaque nouveau logement social livré doit faire l'objet d'une convention, dans laquelle sont définies ses conditions d'occupation, ainsi qu'un niveau de loyer maximum, exprimé au mètre-carré. Contrairement à ce qui se passait pour les logements construits avant 1977, ce loyer maximum n'est pas fixé au moment de la construction à partir du prix de revient de l'opération. Il consiste en une valeur choisie à l'échelle nationale, seulement différenciée selon un zonage relativement lâche, en quatre zones[1]. Il évolue chaque année selon des modalités définies par l'État. Dans le cadre des conventions, les organismes ne fixent pas systématiquement, comme ils le faisaient avec les prix-plafonds, le loyer réel au niveau du loyer maximum : le loyer maximum peut en effet être trop élevé par rapport à celui des logements non sociaux alentours, puisqu'il ne prend en compte que de façon très approximative la localisation du logement et ses caractéristiques. Ce mode de fonctionnement laisse donc une liberté plus grande aux organismes dans la fixation de leurs loyers, en leur proposant en somme une « fourchette » de loyers possibles plus large que par le passé. Beaucoup d'entre eux continuent cependant, en particulier là où les loyers du secteur non social sont élevés, à fixer des loyers proches de la valeur maximum. L'APL, qui n'est distribuée qu'aux ménages habitant dans des logements conventionnés, compense le fait que les loyers découlant de ce mécanisme peuvent être plus élevés que ceux du reste du parc social (Peythieu, 1991, p. 34). Le mécanisme du conventionnement a été progressivement étendu aux logements HLM réhabilités, puis, à partir de 1988, à la majorité des logements. En 2000, 90 % du parc des organismes HLM était de ce fait conventionné (Guillaume *et al.*, 2002, p. 22).

La loi de 1986 donne le droit aux organismes HLM de fixer librement les loyers à chaque nouvelle location, dans le respect des loyers-plafonds pour les logements non conventionnés et des loyers maximums pour les logements conventionnés. En particulier pour les logements conventionnés loués en-deçà du loyer maximum, cela donne la possibilité aux organismes HLM d'augmenter les loyers à chaque relocation, s'ils le jugent nécessaire, sans avoir à respecter les règles d'évolution annuelle, plus contraignantes[2]. La loi facilite aussi la mise en place de surloyers pour les

[1] Il s'agit du zonage I-II-III, créé en 1978. La quatrième zone est la zone Ibis, qui concerne Paris et ses communes limitrophes.

[2] En principe, pour les logements non conventionnés, la hausse ne doit pas dépasser 10 % d'un semestre sur l'autre ; pour les logements conventionnés, la hausse ne doit pas dépasser 20 % d'une année sur l'autre. L'État recommande par ailleurs chaque année de ne pas dépasser un taux d'augmentation qu'il détermine, qui est généralement respecté (Soler-Couteaux *et al.*, 2012, p. 414) et correspond dans la plupart des cas aux variations de l'indice du coût de la construction (Peythieu, 1991, p. 35), puis de l'indice de référence des loyers depuis 1989. L'évolution des loyers se fait de plus sous le contrôle du préfet, qui peut demander au conseil d'administration de l'organisme une nouvelle délibération s'il considère que les hausses pratiquées sont anormales (Soler-Couteaux *et al.*, 2012, p. 414).

ménages dont les revenus dépassent les plafonds de ressources, mais cette disposition a été, sous cette forme, « timidement appliquée » (Soler-Couteaux *et al.*, 2012, p. 417).

En second lieu, la loi de 1986 facilite la vente de logements sociaux à leurs occupants, qui avait été autorisée en 1962 mais étaient restée jusqu'alors peu exploitée. L'objectif est que le bénéfice réalisé par l'organisme lors de la vente, dont les prix et les acheteurs potentiels restent encadrés pour en garantir le caractère « social », puisse être réinvesti dans l'entretien et le développement du parc. Les ventes restent néanmoins, jusqu'au milieu des années 2000, très marginales (Gimat, Gloor, 2016).

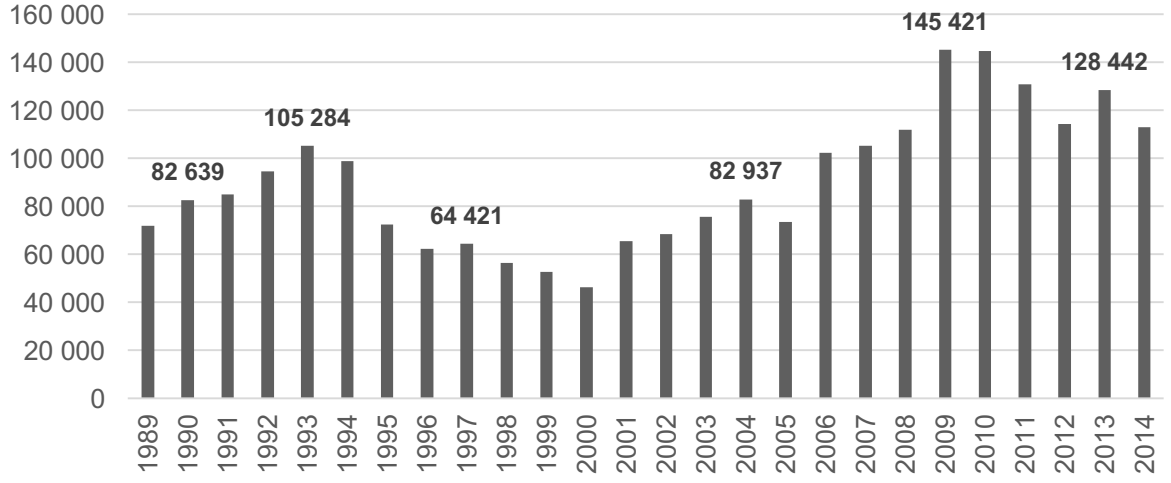
Les réformes de 1985-1986 ne sont pas aussi spectaculaires que celle de 1977 et ne changent pas, à court terme, le caractère structurellement déficitaire des opérations produites à l'aide de PLA. En confiant la gestion des prêts à la CDC et en affirmant plus clairement encore la nécessité de faire évoluer leurs taux d'intérêt en rapport avec ceux du livret A, elles confirment cependant l'autonomie du circuit de financement du logement social par rapport au budget de l'État et aux choix politiques du Parlement. Elles confèrent aussi aux organismes une plus grande indépendance, en leur donnant plus de moyens pour agir sur leur principale ressource. Ces évolutions semblent cohérentes avec les injonctions à la modernisation formulées à l'intention du secteur HLM durant cette période.

Trois évolutions majeures peuvent donc être identifiées de la fin des années 1970 au début des années 1980. La réforme de 1977, dans le même temps qu'elle dégrade les conditions de financement de la production du logement social, introduit une nouvelle modalité de participation de l'État à son circuit de financement. Si celui-ci finance de moins en moins la phase de transformation des financements en logements, l'introduction de l'APL revient à fluidifier la deuxième phase du circuit, à savoir la transformation des logements en financement : elle assure en effet aux organismes HLM, dans un contexte de paupérisation de la population qu'ils abritent, que leurs locataires pourront continuer à s'acquitter de leurs loyers. Une deuxième évolution réside dans la dégradation spectaculaire de la situation financière des organismes HLM, pour les raisons que j'ai citées. Cette situation justifie la troisième évolution, qui est l'imposition du processus de régulation modernisateur, qui transforme profondément aussi bien le nombre des opérateurs produisant des logements sociaux, par leur fusion, que leurs modes de faire et leurs référentiels, par l'incitation à mobiliser de nouveaux outils et la contrainte. C'est donc un secteur transformé qui voit sa production se redresser, dans la deuxième partie des années 1980.

3. DU REDRESSEMENT DE LA SITUATION FINANCIÈRE DES ORGANISMES HLM À CELUI DE LEURS RYTHMES DE PRODUCTION (1986 – 2004)

En matière de production de logements, les années 1980 et 1990 sont souvent présentées comme étant caractérisées par « une conjoncture plus que chaotique et parfois contradictoire » (Burgel, Roncayolo, 2001, p. 720). Jusqu'en 1985, le secteur du bâtiment continue de souffrir de la dépression résultant du choc pétrolier de 1973. Puis entre 1986 et 1990, une bulle immobilière et spéculative apparaît, la période étant caractérisée par une reprise rapide de la production, notamment dans l'immobilier de bureau. Les années 1991-1996 correspondent ensuite à une nouvelle crise, provoquée notamment par la difficulté d'écouler les stocks produits en trop grande quantité au cours des années précédentes. 1997 inaugure enfin les débuts d'une reprise durable, qui entraîne une hausse des prix immobiliers et fonciers sur le long terme (Burgel, Roncayolo, 2001, p. 720). Ces soubresauts de la construction font que, pendant l'essentiel de la période, les gouvernements successifs sont plus préoccupés par les modalités d'une reprise des marchés immobiliers privés que par la production HLM : passent ainsi au centre des préoccupations l'efficacité du marché des crédits, l'aide à l'accession à la propriété et au locatif privé.

Figure 10. Logements sociaux financés dans l'année entre 1989 et 2014



Source : Ministère chargé du logement, 2015, Bilan 2014 des logements aidés, p. 14.
Individus : ensemble des logements financés à l'aide de prêts HLM de la CDC.

Les organismes HLM ne disparaissent cependant pas du débat public : différentes réflexions s'engagent quant à leur capacité à loger les ménages les plus démunis, en posant plus explicitement la question des attributions, tandis que les enjeux liés à la rénovation du parc et à l'amélioration des conditions de vie dans les grands ensembles, *via* la politique de la ville, font l'objet de plusieurs décisions. Les déterminants de la production neuve, pour leur part, restent jusqu'à la fin des années 1990 inchangés et caractérisés par la précarité des équilibres financiers qu'ils permettent. Ainsi, au cours de la deuxième moitié des années 1980, le nombre de logements locatifs sociaux financés chaque année augmente régulièrement (cf. Figure 10). Les réformes de 1985-1986 et les marges d'intervention financière élargies de certains organismes grâce à leur modernisation se combinent en effet avec le retournement de la conjoncture immobilière. La production HLM recommence toutefois à diminuer en 1994, soit quelques années après le dégonflement de la bulle immobilière et spéculative, lorsqu'elle passe à nouveau sous la barre des 100 000 unités. En 2000, seulement un peu plus de 46 000 logements sont financés (cf. Figure 10).

Je présente dans cette dernière partie du chapitre les raisons de cette diminution très forte de la production HLM, en montrant qu'elle résulte surtout d'un renouveau des difficultés financières dans le secteur. Je mets cependant en évidence le fait que différents facteurs réorganisent ensuite le circuit de financement du logement social, de façon à rendre possible une reprise progressive de la production.

3.1. Dégradation et rétablissement de la situation financière des organismes HLM

3.1.1. Un renouveau des difficultés financières

Après la hausse de la production HLM qui a caractérisé la fin des années 1980, le nombre de logements livrés chute à nouveau à partir de 1994. Cette impossibilité de maintenir un rythme de production soutenu sur le long terme signale un renouveau des difficultés financières rencontrées par les organismes. Quatre facteurs ont contribué à cette situation.

En premier lieu, la réforme de 1985 et la baisse du taux du livret A (passé à 4,5 % en 1991 et 3,5 % en 1966) n'ont pas mis fin au caractère structurellement déficitaire des opérations en PLA ; la production neuve continue en conséquence d'être perçue par les salariés des organismes HLM comme risquée (Bourgeois, 1996).

En second lieu, la faiblesse de l'inflation, tout au long des années 1980 et 1990, a accentué le déséquilibre du bilan d'exploitation des opérations, et en particulier de celles financées depuis 1977. Les loyers, dont l'évolution se trouve ralentie, peinent à couvrir la dette (Mercadal, 1995).

En troisième lieu, les organismes HLM sont confrontés aux conséquences d'une modification de leur régime fiscal. La durée pendant laquelle les logements sociaux neufs sont soumis à une exonération de taxe foncière sur la propriété bâtie (TFPB) a en effet été modifiée dans les années 1970 : avant la réforme, l'exonération était de 25 ans ; après, elle est de 15 ans. Cela signifie qu'à partir de la fin des années 1980, deux générations de logements sont entrées dans le même temps dans le champ d'application de la TFPB, le montant de cette taxe ayant en plus été

augmenté au cours de la décennie. Associés, ces deux phénomènes multiplient en moyenne par deux le poids de la TFPB parmi les dépenses des organismes (Amzallag, Taffin, 2010, p. 96).

Enfin, la baisse des prix immobiliers et la poursuite de politiques promouvant l'accession à la propriété entraînent, à partir du milieu des années 1990, une reprise de l'achat de biens par les ménages dans le marché non social. Cette reprise concerne aussi certains ménages locataires de logements HLM ayant la capacité financière pour devenir propriétaires. Elle suscite en conséquence au sein du parc de logements sociaux une mobilité résidentielle accrue, qui se traduit non seulement par une plus importante vacance technique, liée à la durée des déménagements et réaménagements, mais aussi par une plus importante vacance de long terme, résultant de la difficulté à relouer certains logements peu attractifs (Driant, 2012, p. 20). Or, toute vacance signifie, pour les organismes, une perte de revenus contribuant à fragiliser leur équilibre financier.

Ces quatre facteurs suscitent des situations financières délicates, qui brident la construction neuve : l'enveloppe destinée au financement des PLA par l'État n'est pas entièrement consommée jusqu'à la fin des années 1990 (Durance, 2007, p. 98).

Comme je l'ai évoqué, la situation des organismes HLM et de leur production n'est pas au centre des débats politiques de l'époque. Ceux-ci sont plutôt concentrés sur le secteur non social et portent sur la nécessité de mettre en œuvre ou non une politique de relance (Zittoun, 2001, p. 214). Ils aboutissent, aussi bien du fait de gouvernements de gauche (1988-1993) comme de droite (1993-1995), à l'annonce de plans de relance occasionnels, prévoyant notamment l'augmentation du nombre de PLA financés, mais sans modification de leurs conditions de financement. Surtout, elles donnent lieu à plusieurs réformes, mais qui sont essentiellement orientées vers l'accession à la propriété (avec notamment la création du prêt à taux zéro en 1995), vers le locatif privé (avec les dispositifs d'incitation fiscale à l'investissement immobilier), vers l'accueil des plus démunis (avec la loi Besson en 1990) ou encore vers la réhabilitation, voire la démolition-reconstruction du parc HLM ancien, principalement dans le cadre de la politique de la ville en cours de développement (Driant, 2012).

Deux décisions concernent cependant directement le circuit de financement du logement social. D'une part, en 1988, le système mis en place deux ans plus tôt est à nouveau réformé. Les prêts cédés par la CDC cessent d'être bonifiés par l'État. Ce dernier consent en lieu et place une subvention directe, versée aux organismes constructeurs, fixée à 12 % du prix de revient (alors que la bonification équivalait alors à 20 % de ce prix) (Amzallag, Taffin, p. 69). Ce sont, dans une logique de déconcentration, les directions départementales de l'équipement (DDE) qui assurent la distribution de cette subvention. Celles-ci se voient attribuer pour ce faire « une dotation unique résultant de la répartition par département des crédits budgétaires nationaux », à la fois pour la construction neuve et pour la réhabilitation (Driant, 2015a, p. 129). Cette dotation a la particularité d'être « fongible » : les services déconcentrés de l'État ont la possibilité, en fonction des besoins qu'ils identifient, de transférer des subventions réservées à la réhabilitation vers des opérations de construction, et vice-versa (Heugas-Darraspen, 1994, p. 131). Cela permet aux DDE d'exprimer des priorités dans la distribution locale des fonds pour les opérations de construction et de réhabilitation, ce qui introduit dans le circuit de financement un facteur de différenciation nouveau, lié à l'espace.

D'autre part, en 1996, l'État cherche à transformer à nouveau la subvention directe créée en 1988, en la remplaçant par un abaissement de TVA. Celle-ci passerait, pour la production HLM, de 20,6 à 5,5 %. Si la baisse de TVA est concrétisée, la subvention directe n'est pour sa part finalement qu'abaissée, de façon à représenter, pour les prêts les plus communs, 5 % du prix de

revient (Zittoun, 2001, p. 272). Ces évolutions des contributions de l'État peuvent passer pour un « simple jeu d'écriture », l'amélioration des conditions d'emprunt (par la bonification) se transformant en une recette (la subvention) puis en une économie (la réduction de TVA). Elles se traduisent dans les faits, selon les acteurs du secteur HLM, par une nouvelle dégradation des conditions de financement (Zittoun, 2001, p. 273).

3.1.2. Amortissement du parc ancien et relance par l'intervention publique

Malgré la frilosité des politiques publiques engagées, plusieurs éléments convergent, à partir de la fin des années 1990, pour nuancer les facteurs d'instabilité qui ont empêché le développement du secteur HLM depuis la fin des années 1970. Le premier résulte du cycle de vie normal des opérations de logement social : le remboursement des emprunts de beaucoup d'entre elles commence en effet, à ce moment, à toucher à sa fin. Le parc de logements sociaux a été majoritairement produit entre 1955 et 1975, à l'aide de prêts étalés, pour les plus fréquents d'entre eux, sur 45 ans jusqu'en 1966 et sur 40 ans ensuite. Cela signifie que les logements construits en 1955 sont amortis en 2000, tandis que ceux qui ont été financés en 1966 le sont en 2006. À partir de ces dates, les loyers acquittés par les locataires de ces opérations ne sont plus utilisés que pour financer leur entretien courant et leurs frais de gestion ; l'excédent abonde les réserves de l'organisme HLM, c'est-à-dire leurs fonds propres. Elles peuvent donc être réinvesties. De plus, le ralentissement de la production neuve à partir de la fin des années 1970 a permis à une partie des organismes HLM de limiter leurs dettes nouvelles.

Dans certains cas néanmoins, le vieillissement du patrimoine construit dans les Trente Glorieuses a pu constituer une difficulté plutôt qu'une opportunité, du fait de la nécessité de travaux d'entretien ou de réhabilitation lourds, ainsi que du fait de difficultés sociales. La mise en place progressive de programmes nationaux de démolition-reconstruction, à partir des années 1990, vise à aider les organismes concernés à faire face à ces situations ; ils proposent cependant des conditions de financement qui restent, jusqu'au milieu des années 2000, assez peu avantageuses (Driant, 2012).

Un autre élément contribuant à améliorer la situation du secteur HLM est l'ensemble de décisions prises en sa faveur par le gouvernement de gauche installé à la suite des élections législatives de 1997. Deux mesures sont conçues pour atténuer les facteurs qui ont contraint la situation financière des organismes au cours de la décennie. L'État organise d'abord, en 1999, un réaménagement de la dette des organismes HLM auprès de la CDC, de façon à alléger leurs charges financières. Un abattement de 30 % de la TFPB est de plus décidé en 2001 pour les logements des organismes HLM situés dans les zones urbaines sensibles (ZUS), qui ont été dessinées en 1996 dans le cadre de la politique de la ville. Ces avantages sont cédés par l'État en échange, pour le premier, d'une limitation des hausses de loyer en 2000 et 2001 et, pour le second, d'engagements à des améliorations de la qualité de service. Selon plusieurs auteurs, ces décisions participent, dès 1998, à une amélioration sensible de la situation financière des organismes (Amzallag, Taffin, 2010, p. 96-97 ; voir aussi : Guillaume *et al.*, 2002).

Tableau 10. Caractéristiques des prêts PLAI, PLUS et PLS

	Prêt locatif aidé d'insertion (PLAI)	Prêt locatif à usage social (PLUS	Prêt locatif social (PLS)
Bénéficiaire	Organisme HLM, SEM, collectivités locales, organisme dont l'objet est de contribuer au logement des personnes défavorisées, à condition qu'ils signent une convention APL avec l'État	Organisme HLM, SEM, collectivités locales, à condition qu'ils signent une convention APL avec l'État	Tout maître d'ouvrage, à condition qu'il signe une convention APL avec l'État
Distribution du prêt	CDC	CDC	CDC et tout établissement de crédit ayant signé une convention avec la CDC
Durée maximale du prêt	40 ans pour la construction, 50 pour la charge foncière	40 ans pour la construction, 50 pour la charge foncière	40 ans pour la construction, 50 pour la charge foncière
Taux d'intérêt du prêt	Livret A – 0,20, révisable selon des modalités prévues par contrat et indexé	Livret A + 0,60, révisable selon des modalités prévues par contrat et indexé	Taux variable selon les années, révisable selon des modalités prévues par contrat et indexé
Loyer maximum	Défini chaque année selon les mêmes modalités que le PLUS et correspondant en principe à 90 % du loyer maximum du PLUS	Défini chaque année en fonction de la zone géographie et des caractéristiques de l'opération (surface et nombre de logements).	Défini chaque année selon les mêmes modalités que le PLUS et correspondant en principe à 150 % du loyer maximum du PLUS
Plafond de ressources	Défini chaque année selon les mêmes modalités que le PLUS et correspondant en principe à 60 % du plafond de ressources du PLUS	Défini chaque année en fonction de la zone géographique et de la composition du ménage et en tenant compte de l'indice de référence des loyers	Défini chaque année selon les mêmes modalités que le PLUS et correspondant en principe à 130 % du plafond de ressources du PLUS

Source : Ministère chargé du logement, 2015, Les Aides financières au logement, brochure ; CDC, 2017, Les prêts sur fonds d'épargne, site internet.

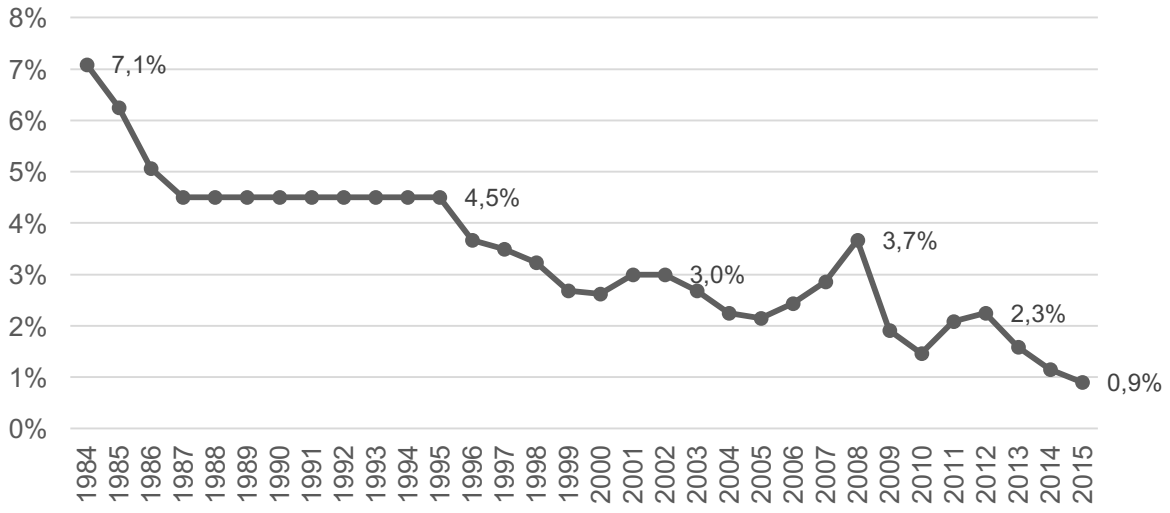
Parallèlement, une réforme des conditions de financement des logements neufs est engagée. Elle instaure les types de prêts qui existent toujours aujourd'hui. Entre 1999 et 2001, plusieurs décrets[1] remplacent le PLA et certains prêts qui avaient été créés au cours de la décennie précédente par un système organisé autour du prêt locatif à usage social (PLUS), qui devient le mode de financement du logement social ordinaire. Le prêt locatif aidé d'insertion (PLAI) est quant à lui réservé aux ménages les plus modestes, tandis que le prêt locatif social (PLS) est accessible à la part la plus large de la population (cf. Tableau 10). Le principe de l'articulation entre des conditions spécifiques de financement, un niveau de loyer et un plafond de ressources est donc maintenu.

[1] Il s'agit des décrets du 14 septembre 1999, qui crée le PLUS, et du 6 mars 2001, qui crée le PLS. Le PLAI avait été créé au cours de la décennie précédente et continue d'exister.

D'autres fondamentaux du système subsistent : ces trois prêts continuent d'être délivrés par la CDC, à des taux fixés par rapport à celui du livret A et révisables ; la subvention de l'État peut toujours atteindre 5 % du prix de revient des logements financés à l'aide de PLUS, mais elle peut être plus élevée pour les PLAI, tandis qu'elle est inexistante pour les PLS. Certaines caractéristiques des nouveaux prêts ont cependant des différences plus marquées par rapport à celles des PLA : alors que ces derniers couraient seulement sur une trentaine d'années, les nouveaux prêts ont une durée allant, pour la charge foncière, jusqu'à 50 ans, et pour la construction, jusqu'à 40 ans. De plus, la baisse des taux de rémunération du livret A permet de de fixer le taux d'intérêt du PLUS à 3,45 % lors de sa création, en 1999, alors que celui du PLA était alors à 4,3 %[1]. Le taux de rémunération se maintient par ailleurs à un niveau relativement faible depuis cette date, permettant une évolution contenue, voire à la baisse, des frais financiers lors de la production d'opérations HLM neuves (cf. Figure 11).

Ces nouvelles conditions de financement représentent une nette amélioration par rapport à celles qui préexistaient. Elles continuent cependant d'exiger, pour que les opérations ne soient pas en déséquilibre trop marqué, une part de prêt qui ne couvre pas une part trop importante du prix de revient : elles motivent donc la recherche de ressources complémentaires, de préférence gratuites, à même de limiter l'endettement. Les subventions de l'État, des collectivités territoriales et du 1 % Logement (devenu Action Logement en 2009) continuent d'être mobilisées ; l'amélioration de la situation financière des organismes permet aussi d'envisager que soient investis pour ce faire des fonds propres. La place respective de ces contributions dans le plan de financement des opérations neuves au cours des années 2000 est explorée dans les chapitres 6 et 13.

Figure 11. Évolution du taux de rémunération du livret A



Élaboration personnelle. Source : Ministère chargé du logement, 2016, Comptes du logement 2014. Premiers résultats 2015, Tableau « Les aides au logement et les prélèvements en 2015, G 4.1 ».

[1] Ministère chargé du logement, 1999, *Le PLUS pour un habitat solidaire.*

Il est à noter que ces réformes sont accompagnées, en 2001, d'un plan de relance de la construction de logements locatifs sociaux, qui prévoit des conditions de prêt plus avantageuses pour les organismes signant avec l'État et, dans certains cas, des collectivités locales, des contrats locaux de relance. Ce plan est prolongé, en 2004, par le Plan de cohésion sociale, qui prévoit la signature d'un contrat entre les organismes HLM et l'État : les premiers s'engagent notamment à construire 500 000 logements sociaux en cinq ans, tandis que le second s'engage à maintenir les conditions de financement existantes, tout en portant à nouveau l'exonération de TFPB de 15 à 25 ans. D'autres mesures, votées notamment dans les lois SRU de 2000 et Liberté et responsabilités locales de 2004, s'attachent pour leur part à faciliter la production HLM : réforme des documents d'urbanisme, imposition dans certaines communes d'une part de logements sociaux à atteindre par rapport à l'ensemble des résidences principales ou encore décentralisation de certaines compétences en matière de politiques du logement. Enfin, la mise en place de l'agence nationale de la rénovation urbaine (ANRU) à partir de 2003 vise à aider les organismes à la restructuration de leurs opérations ayant le plus mal vieilli et au financement de la réhabilitation de leur parc. L'ensemble de ces dispositions et leur influence sur la reprise de la production HLM au cours des années 2000 et 2010 sont discutées dans les chapitres suivants, et en particulier dans ceux de la partie 2.

Depuis 2000, la production de logements sociaux est devenue plus régulière ; à partir de 2006, elle dépasse systématiquement les 100 000 unités financées chaque année (cf. Figure 10). Elle bénéficie certes d'une amélioration des conditions auxquelles sont consenties les prêts par la CDC, mais elle résulte surtout d'une transformation beaucoup plus générale du circuit de financement du logement social, qui concerne la santé financière de ses acteurs, les volumes financiers engagés par l'État, sa différenciation dans l'espace du fait de la déconcentration de la distribution des subventions, le renouveau des outils de l'urbanisme, etc. L'ensemble de ces modifications se déroule dans le contexte du déploiement d'un processus de régulation que je choisis de qualifier de « productiviste ». C'est lui qui propose, à partir de la fin des années 1990, l'organisation nouvelle du circuit de financement et l'implication des pouvoirs publics pour la promouvoir, en faisant de la production HLM la meilleure réponse à des problèmes qu'il tâche de reformuler.

3.2. Le processus de régulation productiviste

Au tournant du XXIème siècle, le choix de l'accompagnement du rétablissement de la situation des organismes HLM et de la relance de leur production apparaît comme relativement consensuel (Driant, 2015b, p. 23). Ces décisions sont en effet prises par le gouvernement de la « gauche plurielle », dirigé par L. Jospin, dont les membres sont en majorité idéologiquement favorables au développement du logement social. Ce choix ne relève pourtant pas de l'évidence : différents travaux ont montré que la position des élites politiques et sociales défendant traditionnellement la production HLM a été considérablement affaiblie depuis les années 1970, l'idéologie libérale étant parvenue à imposer le « marché » comme norme dans les politiques du logement (Bourdieu, 2000 ; Zittoun, 2000 ; 2001). De plus, la poursuite de la relance HLM au lendemain de la réélection en 2002 de J. Chirac, figure du libéralisme à la française, est moins

évidente. Elle se fait certes dans un contexte politique spécifique (hausse des prix immobiliers, crise de l'emploi, présence de J.-M. Le Pen au second tour des élections présidentielles, etc.), qui a vu la notion de cohésion sociale s'imposer dans le débat public. Elle n'en constitue pas moins une rupture avec les politiques menées par les gouvernements de droite depuis les années 1970. Cette unanimité en faveur de la production HLM, rompue seulement de façon marginale pendant le mandat de N. Sarkozy (2007-2012)[1], me semble pouvoir être expliquée par la structuration, à partir de la fin des années 1990, d'un processus de régulation productiviste, pour lequel la production de logements sociaux en grande quantité fait sens, non seulement par rapport aux attentes de la société et de l'économie, mais aussi par rapport à l'évolution de la situation financière des organismes HLM.

Le processus de régulation productiviste repose sur l'idée qu'il est nécessaire, en France, de produire des logements locatifs sociaux nombreux, non seulement pour répondre à des besoins toujours importants des ménages, mais aussi de façon à stimuler l'activité économique du pays. Le système défendu prétend dans le même temps être en mesure de limiter le coût de cette politique pour les finances publiques, en encourageant les organismes HLM à financer eux-mêmes leur production. Il sous-tend une construction des problèmes spécifique, produite notamment par des politiques, des scientifiques et des acteurs associatifs selon des modalités que je n'ai pas la possibilité d'approfondir dans le cadre de cette thèse, mais dont je présente ci-dessous les principales caractéristiques.

3.2.1. Construire, une réponse à des besoins sociaux et économiques

Le processus de régulation productiviste épouse d'abord le constat, largement relayé par les médias, les discours publics et les élites politiques, de l'existence en France d'une « crise du logement », résultant de la hausse, depuis la reprise de la construction en 1997, des loyers ainsi que de celle, plus abrupte encore, des prix immobiliers et fonciers. Ainsi, lors de la campagne présidentielle de 2012, la quasi-totalité des candidats considérait qu'il était nécessaire d'atteindre 500 000 logements neufs par an, tous types confondus, de façon à répondre aux besoins des Français. Une part de logements sociaux, variable mais rarement négligeable, était systématiquement comprise dans cet objectif (Driant, 2015b, p. 23). Ce nombre élevé de logements neufs n'est pas présenté comme nécessaire, comme c'était le cas pendant les Trente Glorieuses, pour loger des ménages sans-abri ou vivant dans des conditions indignes. Comme J.-C. Driant (2015b, p. 23-24) le souligne, « les grands indicateurs macroéconomiques et macrosociaux montrent que les ménages vivant en France n'ont jamais été aussi bien logés (en confort, en surface, en statut) ». S'il subsiste « 3,5 millions de personnes mal-logées », la crise du logement dénoncée dans les discours politiques est surtout celle qui touche des ménages « supposés bien logés, mais qui rencontrent des difficultés soit pour assumer le coût élevé de leur logement, soit pour adapter leur habitat à l'évolution de leur situation familiale ou professionnelle ». Bien que le problème soit

[1] Les ministres du logement des différents gouvernements de F. Fillon ont certes mis en place des politiques qui ont pu être interprétées comme un « changement de cap vers la résidualisation du logement social » (Houard, 2011). Cependant, ces décisions n'ont pas remis en cause les objectifs de production de logement social fixés par leurs prédécesseurs (cf. Introduction).

fréquemment formulé en termes quantitatifs, il renvoie à des enjeux plus complexes qu'une réponse à un « manque » de logements[1].

Deux enjeux découlent de ce constat d'une crise « multiforme et territorialisée » (Driant, 2015b, p. 24) : la reprise de la production HLM, dans le cadre du processus de régulation productiviste, ne peut se faire que d'une façon diversifiée qualitativement et quantitativement. Le premier enjeu est en effet celui de la nécessité de faciliter les « parcours résidentiels » des ménages, c'est-à-dire la capacité qu'ont ceux-ci à la fois d'améliorer leurs conditions de logement au cours de leur vie et de les adapter aux évolutions de leur situation. P. Zittoun (2001, p. 205-209) explique comment cette notion s'est diffusée dans le débat public, au cours des années 1980, à partir de travaux scientifiques. Il montre qu'elle permet de renouveler la formulation des problèmes en matière de logement, en n'opposant plus le « marché » aux HLM, mais en montrant que l'un et l'autre peuvent au contraire être complémentaires à l'échelle de la vie d'un ménage. Le logement social n'est ainsi plus, dans ce contexte, la réponse à l'ensemble des besoins de logement des Français, mais une étape dans leurs parcours résidentiels : il est donc nécessaire d'en construire partout et dans une quantité relativement importante, de façon à fluidifier les choix faits par les ménages dans l'ensemble des marchés immobiliers. La notion de mixité sociale (et l'imposition à partir de 2000 de la règle des 20 % de logements sociaux qui en découle), qui s'impose à la même période, est aussi cohérente avec cette lecture des enjeux, puisqu'elle suppose qu'une ville fonctionnant bien est une ville dans laquelle on trouve une diversité des statuts d'occupation (location sociale, location libre, accession à la propriété) (Jaillet, 2011). Cependant, le logement social ne peut répondre aux spécificités de la crise des parcours résidentiels qu'en prenant des formes adaptées aux besoins, depuis la résidence pour personnes âgées à l'accession sociale à la propriété en passant par le pavillon locatif, dans une perspective de diversification des publics, des formes architecturales et des statuts d'occupation.

Le deuxième enjeu est celui « de l'accroissement très fort des disparités territoriales » en termes de besoins en logements et en termes de coût du logement (Driant, 2015b, p. 24). Les discours résultant du processus de régulation productiviste insistent sur le fait que la crise des parcours résidentiels prend des formes différenciées dans l'espace et qu'elle est plus intense dans les agglomérations les plus dynamiques démographiquement, telles que Paris ou la Côte-d'Azur. La production HLM ne peut donc pas être insensible aux spécificités locales d'un point de vue quantitatif. Les discours de ce type ont rencontré une audience importante, aussi bien dans l'opinion publique qu'au sein des élites techniques. Par exemple, entre 2012 et 2013, deux rapports ont été publiés, l'un par la Cour des comptes (2012) et l'autre par le Ministère chargé du logement (Delarue *et al.*, 2013), qui portent sur « les priorités géographiques » en matière de logement social. La notion de « tension » des marchés immobiliers est notamment privilégiée. Sa définition précise, qui renvoie généralement à la plus ou moins grande difficulté qu'ont les ménages à se loger à l'échelle d'une agglomération ou d'un quartier, et les modalités de son appropriation par les pouvoirs publics sont certes sujettes à débat. Elle n'en est pas moins structurante dans la définition progressive de zones géographiques « prioritaires » pour recevoir des interventions en matière de logement social, au sein desquelles il serait nécessaire que soit « recentrée » la production (cf. chapitre 6). Cela implique une concentration des interventions des organismes HLM en certains points de l'espace, ce qui soulève la question à la fois de leurs périmètres d'intervention, qui

[1] Selon J.-C. Driant (2015b), il est difficile d'apporter la preuve d'un déficit quantitatif de logements en France, même si les discours s'appuyant sur cet argument sont nombreux (voir, pour un exemple récent : Delarue *et al.*, 2013, p. 21).

correspondent parfois à des maillages très étroits, et de leur éventuelle concurrence, s'ils sont amenés à surtout intervenir en même temps dans quelques grandes agglomérations.

Simultanément, le processus de régulation productiviste défend l'importance de la production de logements sociaux du fait de sa contribution au dynamisme à la fois de l'industrie de la construction en général et des économies locales en particulier. Utiliser la production de logements sociaux comme moyen pour agir sur le secteur de la construction n'est pas une idée nouvelle : l'aide de l'État à la construction de HLM et de Logécos pendant les Trente Glorieuses avait déjà pour but, en effet, d'accélérer l'industrialisation des entreprises de construction. On retrouve donc, des années 1990 aux années 2010, tout un ensemble de discours soulignant l'importance de la production HLM pour le dynamisme de ce secteur : un rapport de 2013 souligne ainsi, par exemple, que « la construction d'un logement correspond à environ 1,7 emplois, dont 0,9 emploi direct » (Delarue *et al.*, 2013, p. 21). Ce type de constat est progressivement étendu à l'ensemble des économies locales, de façon à souligner la contribution des organismes HLM au-delà du secteur du logement. Des travaux, réalisés notamment au sein du cabinet de conseil Delphis, proche de plusieurs sociétés HLM privées, ont par exemple visé à « mesurer la création de valeur d'un organisme HLM pour un territoire », mesurant quantitativement par exemple les gains en condition de vie des locataires résultant des loyers modérés ou le nombre d'emplois directs générés par l'activité de l'organisme (Limousin, 2013). Selon cette logique, l'importance du secteur HLM est tout particulièrement apparue à l'occasion de la crise économique de 2007-2008, qui a vu en France un important ralentissement de la construction neuve : les organismes ont été mobilisés et dotés par le gouvernement de droite de F. Fillon de moyens supplémentaires, de façon notamment à racheter les invendus produits originellement à destination d'accédants à la propriété (cf. chapitre 9).

3.2.2. Construire, pour faire circuler les fonds propres

En plus de répondre à des difficultés des marchés locaux du logement et des économies locales, la reprise de la production de logements sociaux à partir des années 2000 correspond aussi à une situation spécifique des organismes HLM, qui peut être interprétée comme résultant de la « maturation » de leur parc. Cette notion a été proposée par J. Kemeny (1995), dans un ouvrage comparant différents systèmes de logement social et leurs interactions avec les marchés immobiliers en général. Cet auteur propose de considérer que le parc d'une organisation gestionnaire de logements sociaux est « mature » dès lors que la dette devant être contractée pour produire un logement neuf est plus importante que la dette déjà contractée, rapportée au nombre de logements possédés[1]. En d'autres termes, plus un organisme possède de logements amortis, plus son parc est mature.

Dans un système capitaliste au sein duquel les logements sociaux coexistent avec des logements locatifs et en accession à la propriété non sociaux, J. Kemeny (1995, p. 48) montre que le processus de maturation atteint « tôt ou tard un point à partir duquel des décisions politiques doivent être prises »[2]. En effet, comme je l'ai déjà évoqué, une fois des logements locatifs amortis,

[1] J. Kemeny (1995, p. 42) note que le concept de maturation peut être appliqué à tous les parcs immobiliers, et non exclusivement à l'immobilier social.

[2] « *The process of maturation will therefore sooner or later reach a point at which decisions […] must be faced.* »

l'organisation qui les gère n'a plus qu'à s'acquitter de leurs frais de gestion et d'entretien, ce qui ne représente, sauf cas exceptionnels, qu'une faible part de leurs loyers. Une première possibilité consisterait à diminuer ces loyers jusqu'à ce qu'ils correspondent exactement aux frais de gestion et d'entretien, ce qui se traduirait par une offre locative à très bas prix, intéressante pour loger les ménages en difficulté. J. Kemeny (1995, p. 47) montre que cette option n'est généralement pas acceptable par les élites politiques de la plupart des pays européens, car le parc mature pourrait ainsi devenir attractif au point de faire baisser l'ensemble des loyers et des prix immobiliers, ce qui pourrait en retour limiter l'investissement privé dans la production de logements.

L'autre possibilité est de maintenir le niveau des loyers des logements matures, voire de continuer à les faire évoluer en fonction de l'inflation. C'est l'option qui a notamment été retenue en France, où le fait qu'un logement HLM est amorti n'a pas d'effet spécifique sur les règles de fixation ou d'évolution de son loyer. Le problème soulevé dans ce cas du point de vue des élites politiques capitalistes est celui de l'accumulation : si les logements amortis sont nombreux, il est probable qu'ils produiront des excédents d'exploitation importants. Or, les circuits de financement du logement social européens sont généralement, comme c'est le cas en France[1], « fermés » : ils ne permettent pas que les excédents produits soient redistribués aux actionnaires des organisations productrices et gestionnaires ou qu'ils financent d'autres activités. L'argent qui a été investi dans le logement social deviendrait ainsi inutile, car ne circulant plus : le secteur serait confronté, dans ce cas, à une crise d'accumulation. J. Kemeny (1995, p. 44) montre que deux solutions sont généralement proposées dans ce cas. Une loi exceptionnelle peut d'une part être votée, qui aurait pour but d'organiser une « fuite » (*leakage*) massive des fonds accumulés dans le secteur du logement social vers d'autres secteurs. On peut interpréter ainsi le *Right to Buy* mis en place au Royaume-Uni à partir des années 1980, qui, en proposant à la vente à bas prix des logements sociaux matures, les a effectivement transformés en une politique d'aide à l'accession à la propriété[2]. D'autre part, il est possible de relancer la construction de logements sociaux neufs, ce qui permet de « réduire l'âge moyen de l'ensemble du parc et d'augmenter la dette moyenne par logement »[3], c'est-à-dire de faire diminuer le degré de maturation du parc.

L'amélioration de la situation financière des organismes HLM français à partir du début des années 2000 est notamment due aux débuts de la maturation du parc construit au cours des décennies 1955-1975 et de l'atonie de la construction au cours des décennies suivantes. Le processus de régulation productiviste apporte une réponse à l'éventuelle crise d'accumulation que pourrait susciter cette situation. Les politiques menées au cours du mandat de N. Sarkozy, notamment la promotion de la vente HLM et le prélèvement sur le potentiel financier des organismes, peuvent certes être interprétées comme une tentative de faire fuiter les fonds engrangés par les organismes HLM français du fait de la maturation de leur parc (cf. Encadré 4). Cependant, la plupart des décisions politiques prises depuis la fin des années 1990 concernant la production

---

[1] Les organismes HLM privés ont certes des possibilités très limitées de distribuer des dividendes à leurs actionnaires (cf. chapitre 1).

[2] La vente de logements matures peut aussi être proposée pour financer des politiques publiques autres que celles du logement. En France, le fonctionnement de l'Association foncière logement (AFL), qui intervient pour créer des logements locatifs non sociaux dans le cadre d'opérations de rénovation urbaine et est financée par Action Logement, est basé sur ce principe : l'AFL est supposée transmettre à terme gratuitement la plupart des logements qu'elle gère aux caisses de retraite, de façon à en optimiser le financement (Foncière Logement, 2016, *Les moyens*, site internet : http://www.foncierelogement.fr/qui-sommes-nous/moyens-9.html (consulté le 19/07/17)).

[3] « *reduces the average age of the total stock and increases the average debt-load per dwelling* »

HLM semblent s'inscrire dans l'optique productiviste : relancer la production HLM permet de s'assurer que les fonds publics engrangés dans le secteur continuent à être utiles.

ENCADRE 4. LA CRISE D'ACCUMULATION AU CŒUR DU DÉBAT PUBLIC EN FRANCE À LA FIN DES ANNÉES 2000

À partir de janvier 2009, des articles se succèdent dans la presse, qui interrogent explicitement l'attitude des organismes HLM vis-à-vis de la maturation de leur patrimoine. Une étude, menée par Precepta, une filiale du cabinet Xerfi, spécialisé dans les études financières, est d'abord relayée dans la presse. Elle décrit les organismes HLM comme étant « très rentables » et bénéficiant de « rentes de situations » importantes[1], contribuant ainsi à installer l'idée selon laquelle les organismes HLM profitent d'une situation anormale. Elle suscite plusieurs réponses des acteurs HLM et de leur association représentative, l'Union sociale pour l'habitat (USH), qui cherchent à nuancer le propos et expliquer les spécificités de leur activité.

La « séquence médiatique » culmine cependant en 2010. En janvier, comme le résume L. Bonnet (2016, p. 223), « les notes rédigées par l'ancien directeur d'une filiale de la CDC sont, par un malencontreux hasard, diffusées au-delà du cercle restreint auquel elles étaient destinées »[2]. Publiées *in extenso* un an plus tard dans un livre (Yché, 2011), elles mettent en cause la gestion par les organismes HLM de leurs fonds propres. Elles proposent notamment « la vente des logements sociaux les plus attractifs » pour « financer la construction de logements sociaux pour les plus défavorisés » (Bonnet, 2016, p. 223). La « séquence » s'emballe ensuite en septembre, à l'occasion d'un débat opposant le secteur HLM et le gouvernement quant au durcissement d'une taxe visant à lutter contre les « dodus dormants ». Ce surnom, repris par le secrétaire d'État au logement B. Apparu, s'applique selon lui aux « 15 % d'organismes HLM n'ayant rien construit depuis cinq ans »[3]. De façon à contraindre ces organismes à construire et pour récupérer une partie des fonds à leur disposition qui resteraient inutilisés, le gouvernement envisage de modifier la loi MOLLE de 2009, qui prévoit un dispositif de taxation minimal, pour mettre en place un prélèvement beaucoup plus rémunérateur. Ces propositions sont suivies d'une campagne de presse, opposant d'une part des enquêtes sur « l'argent dormant » d'organismes à « la situation financière florissante » mais incapables d'accomplir leur mission d'intérêt général[4] et, d'autre part, des dénonciations de l'« aberration » que représente le projet de l'État[5].

Finalement, la loi de finances pour 2011 prévoit un prélèvement moins ambitieux que celui qui avait été envisagé, fondé sur le potentiel financier des organismes et leur nombre de

[1] Bissuel, B., 2009, « Grâce à sa rente de situation, le logement social reste très rentable », *Le Monde*, 31 janvier.

[2] Serafini, T., 2010, « Des notes à rendre blêmes les Hlm », *Libération*, 25 janvier.

[3] Sanchez, S., 2010, « Enquête : L'argent dormant des HLM », *La Tribune*, 29 septembre.

[4] *Idem*. Si beaucoup des accusations adressées au secteur HLM dans ces articles doivent être nuancées, celles concernant leur situation financière sont corroborées par de nombreuses sources. Par exemple, la mission interministérielle d'inspection du logement social (MIILOS) (2006, p. 23) note que beaucoup des organismes qu'elle a contrôlés au cours de l'année 2005 « sont dans une situation financière favorable, voire opulente ».

[5] Borg, N., 2010, « Les organismes HLM s'élèvent contre une nouvelle taxe », *Lyon Info*, 7 décembre.

logements[1]. Ce prélèvement est remplacé, dès le changement de majorité politique en 2013, par un dispositif de mutualisation financière, géré par la CGLLS et moins contraignant pour les organismes. Si la publication des articles de presse cités a d'abord été instrumentalisée par l'État pour dégager une nouvelle ressource financière à un moment où les finances publiques sont contraintes (Bonnet, 2016, p. 223), elle met aussi en évidence la dimension politique de la maturation du parc de logements sociaux.

Cela permet de souligner une spécificité de la reprise de la production HLM à partir des années 2000 : elle passe par des incitations à ce que les organismes injectent dans le plan de financement de leurs opérations des fonds propres. Cela permet de diminuer la part du prêt et donc de « monter » plus aisément des opérations équilibrées sur le long terme. Les fonds propres, s'ils ne sont pas exclusivement composés des excédents d'exploitation liés à la maturation du parc[2], en sont toutefois largement tributaires. L'idée selon laquelle ils doivent être investis plutôt que de « dormir », selon le champ lexical usité à la fin des années 2000 (cf. Encadré 4), a été relayée auprès des organismes HLM par plusieurs institutions. Par exemple, l'accord entre l'État et l'USH pour la mise en œuvre du plan de cohésion sociale prévoit, dans son article 22, que les organismes « s'engagent à utiliser leurs fonds propres dans le cadre du développement de l'offre nouvelle pour la réalisation des opérations »[3]. La déclinaison locale de cet accord prévoit, dans certains cas, la signature entre les services déconcentrés de l'État et les organismes HLM de « contrats d'objectifs », qui « détermineront pour chaque bailleur la part de fonds propres disponibles pour la construction neuve »[4]. La CDC et les services déconcentrés de l'État ont aussi, comme je le montre dans le chapitre 11, joué un rôle important en la matière.

Ces injonctions ont eu des effets sensibles sur les fonds mobilisés pour assurer la construction neuve. La Figure 12 témoigne d'abord de l'augmentation très forte des volumes de financements engagés pour la production HLM depuis 2000, qui correspondent à l'augmentation de la production elle-même (cf. Figure 10). Ainsi, alors que 46 343 logements sociaux sont financés en 2000 pour 2,6 milliards d'euros, 113 082 le sont en 2014 pour 12,9 milliards d'euros. L'augmentation du volume de financements mobilisé n'est pas proportionnelle à celle du nombre de logements financés du fait de l'évolution forte, au cours de la période, des prix fonciers et du coût de la construction (CDC, 2012). Outre le volume général, ce qui change au cours de la période

[1] Lemesle, H., 2010, « Budget 2011 et logement social : la fin du film », *Localtis*, 15 décembre.

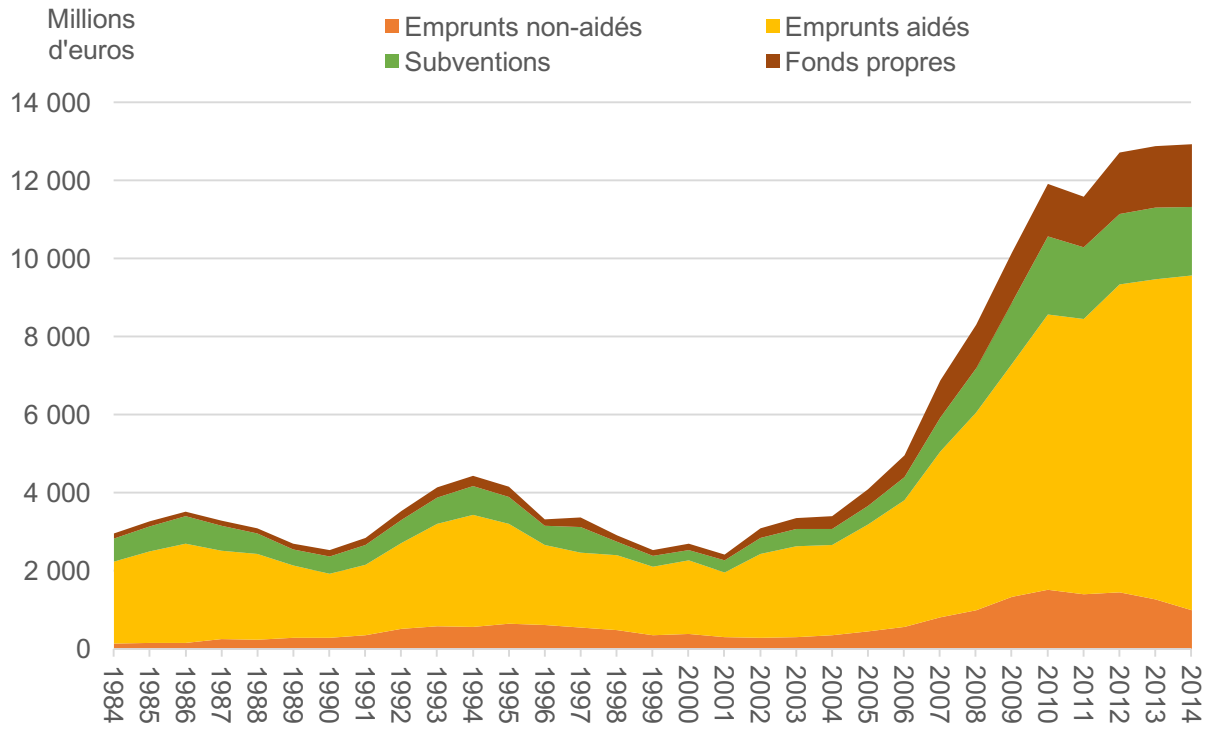
[2] Au sein d'un organisme HLM, les fonds propres sont d'abord constitués par le capital des ESH ou les dotations des OPH, qui sont les apports financiers et immobiliers, respectivement des actionnaires ou des collectivités locales. Ces apports sont des « obligations contractées à l'égard de tiers », mais qui, au contraire des dettes par exemple, ne font pas l'objet d'une contractualisation quant au moment ou aux modalités de leur remboursement. Leurs apporteurs n'ont en effet « aucune garantie relative au montant des sommes qu'ils pourront récupérer ni à la date de cette éventuelle récupération » (Cohen, 2001, p. 39-41). D'autres ressources complètent les fonds propres. Il s'agit des réserves, qui sont les « bénéfices affectés durablement » à l'organisme, le report à nouveau, c'est-à-dire la « somme des bénéfices et des pertes » des années précédentes, le résultat réalisé pendant l'année, les subventions d'investissement et certaines provisions réglementées (Gouillard, 2002, p. 102-104).

[3] Fédération nationale des associations régionales HLM, 2005, *Mise en œuvre de l'accord-cadre du 21/12/2004 : déclinaison régionale du plan de cohésion sociale*, p. 9.

[4] *Idem*.

est la part relative des contributions : alors que la part des emprunts, aidés comme non aidés, reste plutôt stable (76 % des financements mobilisés en 1984 et 74 % en 2000 comme en 2010), les aides connaissent une diminution (de 20 % en 1984 à 10 % en 2000 puis 14 % en 2010), tandis que la part des fonds propres augmente tout au long de la période, passant de 4 % en 1984 à 6 % en 2000, pour atteindre finalement 12 % en 2014. En valeur absolue, cela implique un passage de 131 millions d'euros en 1984 à plus d'1,6 milliards aujourd'hui. Ils ont donc bien été largement mobilisés au cours de la période, devenant essentiels pour assurer le financement des opérations neuves et permettant aux autres contributeurs (État, collectivités territoriales, Action Logement notamment) de faire évoluer, comme je le montre dans les chapitres 6 et 13, les modalités de leur accompagnement.

Figure 12. Volume et type des financements mobilisés pour la construction de logements sociaux par des organismes HLM entre 1984 et 2014



Élaboration personnelle. Source : Ministère chargé du logement, 2016, Comptes du logement 2014. Premiers résultats 2015, Tableau « Séries chronologiques 1984-2014, T23-FL1122 ».

L'introduction des fonds propres dans le plan de financement des opérations HLM neuves n'est pas neutre. D'une part, ces fonds sont inégalement distribués entre les organismes existants, en fonction de la structure de leur patrimoine (âge, modes de financement, coûts d'entretien et de gestion, nécessité de travaux de réhabilitation, etc.). Cela implique que des rationalités différentes sont mobilisées pour décider de la façon dont ils doivent contribuer à la production. D'autre part, ces fonds ne constituent pas une ressource pérenne : ils se constituent au fur et à mesure de

l'exploitation du parc de logements, et peuvent en conséquence être consommés plus rapidement qu'ils ne se régénèrent. Il existe certes des moyens d'abonder aux fonds propres autres que par la production d'excédents lors de la gestion courante des opérations locatives : les organismes HLM peuvent réaliser, selon des modalités très encadrées, certaines activités productrices de bénéfices (accession sociale à la propriété, aménagement, etc.) ; ils peuvent solliciter, pour les ESH, des montées en capital de la part de leurs actionnaires, ou, pour les OPH, des subventions de leur collectivité de référence ; ils peuvent aussi vendre certains de leurs logements à leurs occupants ou à d'autres organismes HLM[1] (Gimat, Gloor, 2016).

Ces possibilités vont quoiqu'il en soit de pair avec une attention, lors du montage d'une opération neuve, à sa capacité à produire elle-même des fonds propres, c'est-à-dire, dans une certaine mesure, à rémunérer ceux qui ont été investis dans son plan de financement. Les fonds propres des organismes HLM se comportent donc, selon la terminologie proposée par C. Topalov (1974, p. 22), comme du « capital immobilier », certes « sous-rémunéré » (Topalov, 1987, p. 236) : l'objectif n'est en effet pas à proprement parler, en les investissant, de produire de la plus-value, mais plutôt d'assurer leur reconstitution sur le long terme. Cela peut se traduire, pour les organismes, par la prise en compte de nouveaux éléments au moment de l'élaboration de leur stratégie de production et du montage de leurs opérations, comme je le montre dans la partie 3. Cela a aussi pour effet, dans le même temps, d'articuler de façon de plus en plus forte la production neuve et la gestion locative des logements anciens : la mobilisation des fonds propres exige en effet de rechercher l'équilibre entre dépenses et recettes non plus à l'échelle du bilan d'exploitation de chaque opération, mais à celle du bilan comptable de chaque organisme.

Le processus de régulation productiviste, tel qu'il est formulé à partir de la fin des années 1990, n'est en conséquence pas une simple réactivation du consensus des années 1955-1975 : la production du logement social est considérée non plus comme une dépense permettant la modernisation du secteur de la construction et l'amélioration des conditions de logement de l'ensemble des Français, mais plutôt comme une activité autonome, jouissant de conditions de financement particulières et d'un investissement public ancien à faire fructifier, jouant un rôle ambigu vis-à-vis du marché, dont elle doit permettre de compenser les insuffisances tout en corrigeant ses excès.

[1] Par ailleurs, au travers du Fonds de renouvellement urbain, la CDC a aussi investi dans le capital d'organismes engagés dans des opérations de démolition-reconstruction (Frétigny, 2015, p. 449). Depuis 2016, la CDC propose aussi des prêts de haut de bilan bonifiés, avec la contribution d'Action Logement (CDC, 2016, *La Caisse des Dépôts et Action Logement lancent un 'prêt de haut de bilan bonifié' pour le logement social*, site internet : https://www.prets.caissedesdepots.fr/la-caisse-des-depots-et-action.html (consulté le 20/07/2017)).

CONCLUSION

L'histoire du financement du logement social en France est caractérisée, au-delà de réformes spectaculaires, par des formes de continuité. Ainsi, il est remarquable de constater que, dès la mise en place du système, au début du XXème siècle, des principes généraux sont posés qui valent toujours aujourd'hui : le financement du logement social est par exemple assuré, sur toute la période, majoritairement par des prêts, complétés par une aide directe des pouvoirs publics ; de la même façon, ces prêts sont principalement mobilisés par des organisations indépendantes, profitant d'avantages fiscaux et assurant la gestion sur le long terme. La superposition des différents types de prêts ou la multiplication des lois, décrets et arrêtés n'ont ainsi jamais remis profondément en cause certains principes. Deux évolutions majeures peuvent cependant être mises en avant. L'État, en premier lieu, ne cesse jamais de structurer le secteur HLM et son circuit de financement, mais il s'y engage différemment : il joue à plusieurs reprises un rôle stratégique, mais il cherche surtout à trouver les moyens de limiter son investissement financier sans pour autant perdre à la fois le contrôle sur le secteur et les avantages qui découlent de son activité. L'introduction de l'APL, en 1977, puis l'augmentation de la part des fonds propres des organismes dans le plan de financement des opérations, à partir des années 2000, signalent une prise en compte croissante par les pouvoirs publics, du rôle que peut jouer dans le financement de la construction neuve l'exploitation des logements existants : les faits de solvabiliser les ménages, d'encourager à des réformes de la politique des loyers, de permettre de dégager des excédents vont tous dans le sens d'une approche de plus en plus globale du circuit de financement du logement social, intégrant de façon plus forte l'ancrage des logements et leur valorisation.

Parallèlement, apparaissent de façon nette, surtout à partir des années 1970, les interactions entre l'organisation du circuit de financement du logement social et la structure du secteur HLM qui le mobilisent. La mise en place des processus de régulation modernisateur et productiviste en témoignent tout particulièrement, dans la mesure où le premier fonctionne de façon inversée par rapport à l'autre. La dégradation des conditions de financement, dans les années 1970, ne débouche ainsi pas sur une mobilisation politique visant à un rétablissement des conditions passées, mais à des initiatives gestionnaires visant à adapter le fonctionnement des organisations à ces conditions dégradées. Au contraire, l'amélioration de la situation financière des organismes, dans les années 2000, se traduit par une modification du circuit de financement telle que celui-ci puisse en profiter, par la captation de leurs excédents d'exploitation. Il existe donc bien des interactions fortes entre l'organisation du circuit et la structure du secteur. L'enjeu dans les chapitres suivants est d'évaluer, pour les années 2004-2014, la mesure dans laquelle ces interactions aboutissent à une transformation totale ou partielle du secteur.

À ce titre, l'introduction dans le circuit de financement HLM des fonds propres des organismes soulève, au regard de l'histoire décrite dans ce chapitre, un ensemble de questions quant aux évolutions de l'organisation du secteur au cours des décennies suivantes. Dans la mesure où l'exploitation du patrimoine ne suffit souvent pas à régénérer à court terme les fonds propres

engagés dans la construction, cela suppose que les organismes puissent trouver des moyens alternatifs pour nourrir leurs fonds propres, au premier rang desquels la vente de logements sociaux à leurs occupants, la réalisation d'opérations d'aménagement ou encore d'opérations en accession sociales à la propriété, qui permettent toutes de dégager des excédents. Ces activités demandant des compétences techniques et des moyens financiers spécifiques, elles supposent des formes de concentration du secteur, à même de favoriser leur développement. Parallèlement, la mobilisation des fonds propres se fait, dans le cadre du processus de régulation productiviste, en même temps que s'impose un « recentrage » de la production sur les grandes agglomérations. Cela suppose que la plupart des organismes HLM soient à même d'investir leurs fonds propres en des points du territoire identifiés comme « prioritaires ». Or, leurs périmètres d'intervention, parfois restreints à une seule commune, ne le permettent pas toujours. Ainsi, la mobilisation des fonds propres des organismes HLM pour la production neuve, qui répond au risque d'une crise d'accumulation dans le secteur, impose à son tour au secteur de se transformer.

CHAPITRE 4. LA SUPERPOSITION DES INJONCTIONS MODERNISATRICES ET PRODUCTIVISTES À LA RÉORGANISATION DU SECTEUR HLM

Le processus de régulation modernisateur a été appliqué à différents types d'organisations publiques et para-publiques, dans différents pays, en particulier à partir des années 1980 (Pollitt, Bouckaert, 2011). Les travaux scientifiques portant sur ce phénomène ont mis en évidence le fait qu'il se traduit en règle générale certes par des mutations organisationnelles, *via* l'introduction de nouveaux outils et modes de faire, mais aussi par des mutations institutionnelles, à l'échelle méso. Ces dernières n'aboutiraient cependant pas nécessairement à des formes d'isomorphisme (DiMaggio, Powell, 1983), c'est-à-dire à ce que toutes les organisations modernisées se ressemblent. Il serait possible au contraire d'observer des évolutions contradictoires, le processus de régulation modernisateur se traduisant par exemple aussi bien par le fait de confier à des agences indépendantes certaines fonctions qui relevaient jusqu'alors de l'administration (Epstein, 2013), que par le fait de fusionner des organisations publiques jusque-là indépendantes, dans l'espoir d'en améliorer le fonctionnement ou la gouvernance (Cole, Eymeri-Douzans, 2010). De mêmes injonctions, au contenu par ailleurs relativement vague (rationaliser, réaliser des économies d'échelle, atteindre une taille critique, améliorer le fonctionnement de la prise de décision, etc.), pourraient ainsi aboutir à différents résultats, en fonction notamment des contextes dans lesquels elles sont mobilisées et des façons dont elles sont traduites en interventions concrètes.

Les organismes HLM, en France, ont été concernées par plusieurs de ces tentatives de réorganisations institutionnelles. Elles s'y sont traduites principalement par des injonctions à la fusion, les OPH et les ESH étant fréquemment considérés comme étant trop nombreux et, de ce fait, trop peu efficaces. De telles critiques ne sont ni spécifiques aux organisations gestionnaires de logements sociaux (Musselin, Dif-Pradalier, 2014), ni spécifiques à celles qui interviennent en France (van Bortel *et al.*, 2010). Néanmoins, la situation du secteur HLM français face à ces injonctions apparaît originale du fait du croisement de deux facteurs.

En premier lieu, les organismes HLM français exercent une activité qui est contrainte statutairement dans l'espace. Ils ne peuvent intervenir que sur le territoire de la région dans laquelle se trouve, s'il s'agit d'organismes privés, leur siège social ou, s'il s'agit d'organismes publics, leur collectivité territoriale de référence. Ils peuvent aussi agir dans les départements limitrophes de

cette région (art. L. 421-5 et R. 422-3 CCH)[1]. De plus, la prise de décision en leur sein est aussi déterminée par leur rapport au local : une commune, une intercommunalité ou un département est ainsi systématiquement représenté de façon majoritaire dans le conseil d'administration d'un OPH ; des collectivités territoriales sont aussi représentées, certes en règle générale de façon minoritaire, dans les conseils d'administration ou de surveillance des ESH. Ces collectivités jouent de plus un rôle informel, dans la mesure où elles ont la possibilité de faciliter ou de contraindre la production HLM neuve, par exemple en cédant des terrains aux organismes HLM ou en refusant de leur délivrer des permis de construire (cf. chapitre 8).

En conséquence, toute discussion concernant le nombre d'organismes HLM et la nécessité de leur fusion renvoie en fait, le plus souvent de façon ambiguë, à deux aspects différents de leur activité, qui sont liés l'un à l'autre sans pour autant être systématiquement corrélés : le nombre de logements que possède chaque organisme (appelé ci-après « taille ») et l'aire géographique dans laquelle ces logements sont distribués, qui peut être plus ou moins importante (appelée ci-après « périmètre d'intervention » et comprise comme le nombre de communes dans lesquelles un organisme HLM détient au moins un logement[2]). Un organisme HLM possédant beaucoup de logements peut en effet intervenir dans un nombre de communes limité, et vice-versa. En conséquence, souhaite-t-on, quand on appelle à la fusion des organismes HLM, l'atteinte d'une taille considérée comme optimale, l'expansion considérée comme optimale de leurs périmètres d'intervention, ou les deux ?

En second lieu, la réorganisation institutionnelle du secteur HLM est certes influencée par le processus de régulation modernisateur, mais il est possible de faire l'hypothèse que le processus de régulation productiviste produit aussi des effets en la matière : construire beaucoup de logements exige en effet un certain nombre de ressources (humaines, techniques, financières, etc.) que les organisations atteignant une taille importante ont *a priori* le plus de chances d'avoir à leur disposition. Il est donc possible qu'existe une continuité entre des injonctions modernisatrices et productivistes, mais aussi d'éventuelles contradictions.

En prenant en compte ces spécificités du secteur HLM français, ce chapitre explore les argumentaires mobilisés pour justifier la nécessité d'une réorganisation institutionnelle du secteur HLM, en particulier au regard des évolutions de l'organisation du circuit de financement du logement social. Je présente dans un premier temps les discours exigeant des organismes HLM qu'ils atteignent une taille plus importante, puis dans un second temps, ceux qui demandent que soient revues les limites de leurs périmètres d'intervention. Ce faisant, j'insiste sur les contradictions à la fois entre ces deux ensembles d'arguments, et entre ceux qui découlent du processus de régulation modernisateur et ceux qui découlent du processus de régulation productiviste. Je montre ainsi que l'enjeu pour la réorganisation du secteur réside dans l'articulation des avantages d'une taille importante et d'un périmètre d'intervention relativement restreint. Cela contribue à expliquer les résultats mitigés des réformes imposées au secteur depuis le début des années 2000 ainsi que son organisation institutionnelle contemporaine, qui sont présentées de façon détaillée dans le chapitre 5.

---

[1] Les OPH doivent obtenir, pour ce faire, l'accord de leur collectivité territoriale de référence. Certaines ESH peuvent être agréées pour intervenir sur un périmètre plus large, tout ou partie du territoire national, à la suite d'une décision du Ministère chargé du logement.

[2] Cette définition technique, qui ne prend pas en compte la dimension stratégique, a été retenue parce qu'elle permet de réaliser des traitements statistiques.

1. TAILLE, ÉCONOMIES D'ÉCHELLE ET CAPACITÉS DE PRODUCTION DES ORGANISMES HLM

« Il y a trop de bailleurs sociaux ». En conséquence, un « travail de simplification et de réduction doit être entrepris ». Ce constat, énoncé en 2015 par F. Hollande[1], alors Président socialiste de la République, s'inscrit dans la continuité de discours politiques et gestionnaires réclamant la réorganisation du champ HLM. Ces discours transcendent les oppositions politiques : en 2009, B. Apparu, alors secrétaire d'État chargé du Logement et de l'Urbanisme dans un gouvernement de droite, avait déjà déclaré à la presse qu'il serait nécessaire de « regrouper une partie des 800 organismes HLM »[2]. De telles injonctions s'inscrivent en fait dans le long terme. Dans les années 1980, comme je l'ai évoqué, le souci de « moderniser » le champ HLM avait déjà fait de sa réorganisation le moyen de l'assainir financièrement et l'occasion d'y introduire de nouvelles pratiques gestionnaires. Au cours de ces quatre décennies, deux types d'arguments sont mobilisés pour justifier ces appels à la fusion des organismes de logement social : il faut qu'ils atteignent une taille critique pour faire des économies d'échelle, dans une perspective modernisatrice ; il faut qu'ils atteignent une taille critique pour produire des logements plus nombreux, dans une perspective productiviste.

L'analyse de ces arguments fait cependant apparaître, comme je le montre ci-dessous, que rien ne prouve l'existence d'une corrélation entre le nombre de logements possédé, l'efficacité gestionnaire et les capacités de production neuve. S'il est indéniable que des bénéfices occasionnels peuvent être retirés du fait de gérer un nombre de logements importants, une amélioration systématique des indicateurs de l'activité des organismes HLM résultant de fusions ne peut pour autant être observée. Ces constats, discutés ci-dessous, se vérifient pour les organisations gestionnaires de logements sociaux d'autres pays européens : M. Lupton *et al.* (2005 ; 2012) montrent par exemple que les associations de logement anglaises de différentes tailles ont tendance à réaliser différentes activités de façon satisfaisante, tandis que van Bortel *et al.* (2010) rappellent qu'aux Pays-Bas, les associations de logement possédant les patrimoines les plus importants ont eu tendance à voir se dégrader leurs rapports avec les élus locaux ainsi qu'à perdre en efficacité du fait d'une bureaucratisation de la prise de décision.

Ces décalages ont été observés dans de nombreuses autres organisations publiques et para-publiques assurant la distribution de biens et de services, comme les universités et les hôpitaux, sans pour autant remettre en cause les injonctions à la fusion. Pour rendre compte de ce phénomène dans le cas des fusions universitaires en France, C. Musselin et M. Dif-Pradalier (2014) ont recours à la notion de « mythes rationalisateurs » proposée par J. Meyer et B. Rowan (1977). Cette notion rend compte du fait que ce qui rend les injonctions à la fusion légitimes « ne tient pas à leur efficacité réelle, mais au fait qu'elles sont considérées comme rationnelles par les acteurs et

[1] Vergne, F., 2015, « François Hollande : 'renforcer la mixité sociale' par le logement, mais pas que… », *Le Moniteur*.
[2] Bourboulon, F., 2009, « Benoist Apparu : 'Il faudrait regrouper une partie des 800 organismes HLM' », *Les Échos*.

leur environnement » et qu'en conséquence, s'y conformer « garantit une reconnaissance externe, assure l'accès à des moyens, permet l'identification à un groupe ou à un secteur d'activité, etc. » (Musselin, Dif-Pradalier, 2014, p. 292-293). Je montre d'abord ci-dessous qu'une partie des injonctions à la fusion dans le secteur HLM s'apparente à des mythes rationalisateurs, par ailleurs formulés en des termes très proches de ceux qui touchent la plupart des organisation publiques et para-publiques. Dans un second temps, je mets en évidence le fait que le processus de régulation productiviste, en s'appuyant sur ces arguments, en propose une reformulation visant à ce que le secteur HLM s'adapte aux modalités du circuit de financement du logement social tel qu'il a évolué dans les années 2000.

1.1. Un mythe de la « taille critique » ?

1.1.1. Réorganiser le champ HLM pour réaliser des économies et construire plus

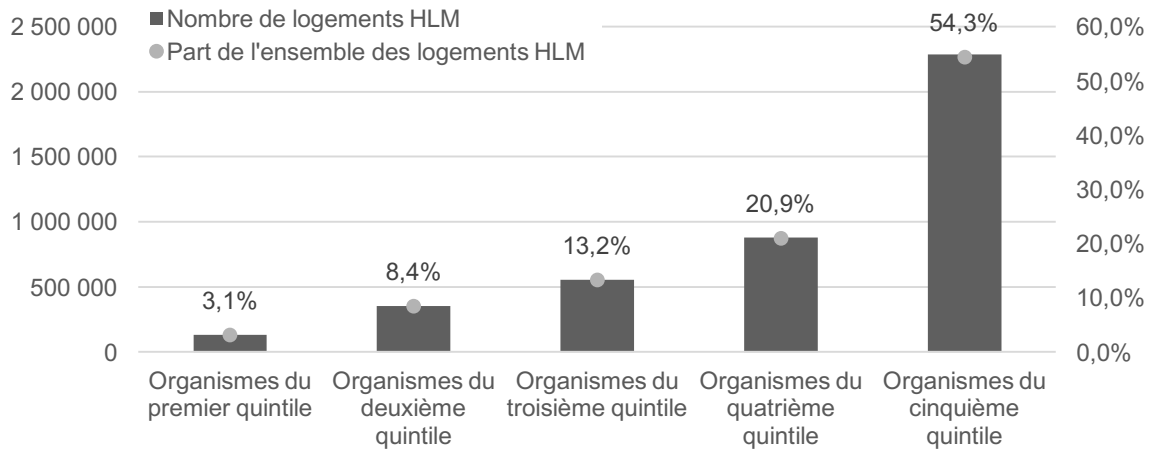
Au 1er janvier 2014, il existe en France 240 ESH et 262 OPH, soit 502 organismes HLM[1]. Chacun d'entre eux détient en moyenne 8 378 logements sociaux, mais cette valeur cache des disparités fortes. La répartition des logements entre les organismes est en effet très asymétrique : il existe beaucoup d'organismes qui possèdent peu de patrimoine, et peu d'organismes qui possèdent beaucoup de patrimoine[2]. Cette asymétrie est importante au point que les 20 % d'organismes détenant le plus de logements possèdent à eux seuls près de 55 % du parc HLM français (cf. Figure 13). Elle apparaît aussi dans la Figure 14[3], où l'on constate la très nette surreprésentation des organismes possédant moins de 9 999 logements. Cette figure met aussi en évidence le fait que les enjeux liés à la taille des organismes HLM ne concernent pas exclusivement les OPH ou les ESH : ceux-ci sont à peu près également représentés dans chaque classe de la figure, les ESH étant même, contrairement à ce que pourraient laisser croire certains discours médiatiques, majoritaires parmi les organismes de moins de 1 499 logements et minoritaires parmi les organismes possédant plus de 10 000 logements.

[1] Le chiffre de 800 entités, avancé par B. Apparu dans l'article cité ci-dessus, ne peut être atteint qu'en prenant en compte les sociétés coopératives d'HLM, les sociétés anonymes de crédit immobilier et les SEM constructrices de logements sociaux.

[2] Le coefficient d'asymétrie, qui atteint une valeur de cinq, confirme cette observation.

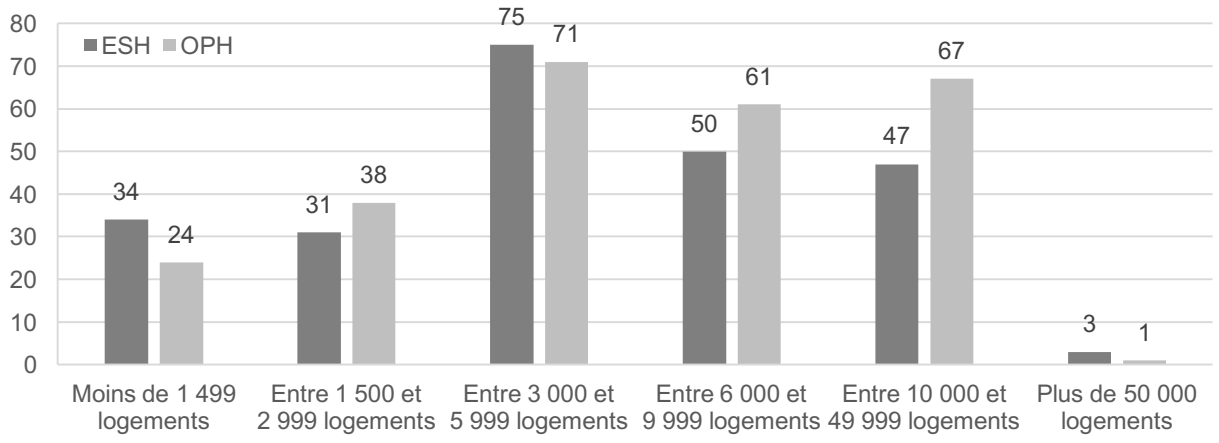
[3] Les bornes retenues pour créer les classes de cette figure sont liées, pour deux d'entre elles, à des normes juridiques. Lorsqu'un organisme possède moins de 1 500 logements et qu'il n'a pas construit au moins 500 logements ou accordé 300 prêts pendant une période de dix ans depuis le 31 décembre 1961, il peut être dissous (art. L. 423-1 CCH). Il en est de même pour les organismes possédant plus de 50 000 logements (art. L. 423-2 CCH). Ces dispositions n'ont, à ma connaissance, jamais été appliquées, mais elles fixent tout de même les conditions considérées comme « normales » par le législateur d'exercice de l'activité HLM. Les autres bornes retenues correspondent aux nombres qui ont été le plus souvent cités au cours de l'enquête comme étant les nombres de logements minimaux qu'un organisme doit posséder pour être viable.

Figure 13. Répartition du parc de logements sociaux français entre quintiles d'organismes HLM, calculés à partir du nombre de logements



Élaboration personnelle. Source : RPLS, 2014.
Lecture : Les 20 % d'organismes HLM possédant le moins de logements possèdent 3,1 % de l'ensemble des logements HLM français, soit 130 133 logements.

Figure 14. Nombre d'organismes HLM, par statut et nombre de logements possédés

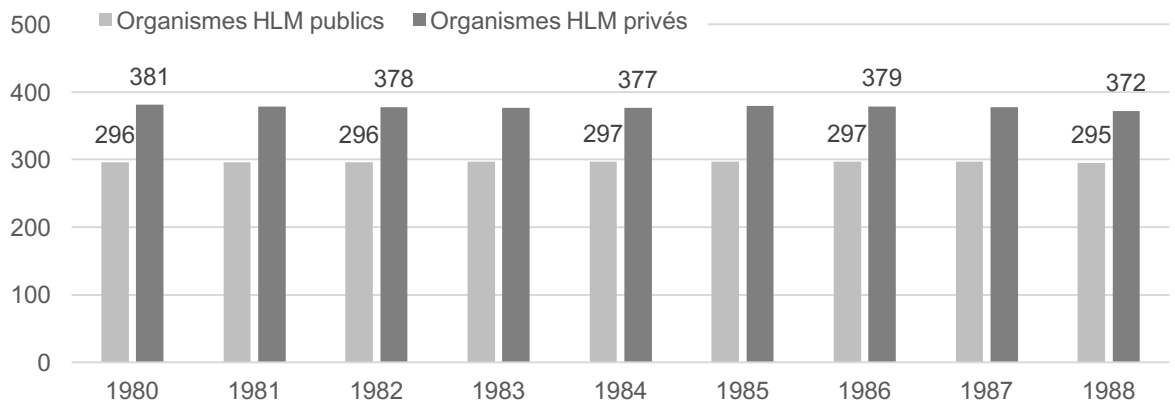


Élaboration personnelle. Source : RPLS, 2014.

Le secteur HLM présente donc une diversité importante d'organismes du point de vue de la taille. Cette diversité résulte de l'histoire du développement du parc HLM français, qui a largement dépendu d'initiatives publiques et privées diversifiées d'un espace local à l'autre. Certaines collectivités territoriales ont ainsi choisi de mener des politiques favorables à la production de logements sociaux, en accompagnant fortement l'activité d'un office public, qui se

trouve en conséquence aujourd'hui doté d'un parc important. Parallèlement, des CIL concurrents ont pu multiplier de petites filiales SA d'HLM pour répondre à des besoins ciblés, aboutissant à la fragmentation de leur patrimoine. Parmi ces paramètres qui expliquent la diversité des situations des organismes HLM du point de vue de la taille, il est à noter que les vagues de restructurations qui ont touché le secteur y ont produit des effets inégaux. Celles-ci n'ont en particulier pas eu les mêmes effets sur les organismes publics et les entreprises privées. À la fin 1949, il existe en effet 1 055 SA d'HLM en France (Effosse, 2003, p. 209), mais au début des années 1980, 675 d'entre elles ont disparu, ou bien par voie de fusions, ou bien par liquidation (Bourgeois, 1996). Le mouvement de concentration se poursuit ensuite par à-coups. Alors qu'entre 1980 et 1988, seules neuf SA d'HLM disparaissent (cf. Figure 15), les années 1990 voient le nombre de sociétés diminuer plus rapidement : elles sont 372 en 1988, puis 341 en 1992[1] et enfin 309 en 2002. L'effet du processus de régulation modernisateur et des difficultés financières rencontrées au cours des années 1990 expliquent cette diminution régulière. Le nombre d'organismes publics, pour sa part, est resté relativement stable depuis l'après-guerre. À la fin 1949, on comptait en effet 394 offices HLM sur le territoire (Effosse, 2003, p. 209) ; ils étaient toujours, comme je l'ai mentionné, 262 en 2014. Cette évolution lente s'explique principalement du fait du rattachement institutionnel des organismes publics : le nombre de communes et départements a peu changé, et ces collectivités ont peu de raisons, une fois qu'elles ont créé un opérateur, de vouloir s'en priver.

Figure 15. Évolution du nombre d'organismes HLM entre 1980 et 1988



Élaboration personnelle. Source : C. Bourgeois (1996).

Depuis le début des années 2000, des acteurs et observateurs du secteur cherchent à y encourager la poursuite des fusions. Ils s'appuient principalement pour ce faire sur l'idée que les organismes HLM devraient atteindre une « taille critique ». Deux ensembles d'arguments la justifient.

[1] Cour des Comptes, 1992, *Les organismes d'habitations à loyer modéré : rapport au Président de la République*, Paris, Journal officiel de la République française, p. 8.

En premier lieu, un organisme HLM ne serait pas viable s'il ne gère pas un nombre de logements suffisamment élevé. Les moyens financiers d'un organisme dépendent en effet de sa principale ressource propre, les loyers payés par les locataires, qui dépendent eux-mêmes pour l'essentiel du nombre de logements gérés (cf. chapitre 3)[1]. Or, il serait nécessaire que les organismes disposent d'une quantité minimale de moyens – et donc de logements – pour assurer leur fonctionnement quotidien. En particulier, les frais de structure, réputés incompressibles, représenteraient une charge financière trop importante pour les plus petits organismes. Ainsi, dans un rapport récent, des parlementaires considèrent qu'il est « à peu près inévitable que le bailleur social dont la surface patrimoniale, et donc financière, est trop faible ne rencontre de grandes difficultés à assumer pleinement les diverses missions qui lui ont été confiées » (Caresche, Piron, 2013, p. 32). Le fait qu'un nombre de logements minimal, fixé à 1 500 unités, est en principe imposé par la loi (sans pour autant être appliqué) va dans le sens de ces arguments. Il est à noter que les salariés d'organismes HLM rencontrés au cours de l'enquête ont régulièrement relayé ce point de vue, en proposant cependant des seuils quantitatifs divers. Le directeur général adjoint d'une ESH intervenant dans la CAB exprime ainsi sa lassitude face à la multiplication des discours sur le sujet, en soulignant le fait que de nombreux « seuils » idéaux ont été proposés :

> *« C'est un débat qui est vieux comme un serpent de mer* (sic)*, hein, c'est un peu l'arlésienne, la question du seuil critique. Selon les périodes de l'histoire et la couleur politique de ceux qui sont au pouvoir, on va vous dire, une fois, 100 000 logements, une fois, 50 000 logements, et puis finalement, on va vous parler des charmes de l'organisme plus petit, bien ancré sur son territoire, avec une vraie proximité aux élus, donc à 20 000, 10 000, 6 000, 3 000, enfin bref ! C'est sans fin »* (Entretien avec le directeur général adjoint d'une ESH intervenant dans la CAB, 30/01/2015).

En second lieu, les injonctions à la mise en commun d'activités et à l'atteinte d'une « taille critique » reposent sur l'idée que les organismes possédant le plus de logements seraient les plus efficaces d'un point de vue gestionnaire. Ainsi, plusieurs directeurs d'organismes enquêtés ont dit espérer des économies conséquentes de la fusion ou de la mise en commun de certaines de leurs activités, et en particulier des activités dites « support » (secrétariat général, informatique, communication, ressources humaines, etc.). Le directeur général adjoint d'une ESH intervenant dans la CAVDB résume par exemple de la façon suivante les attendus du rapprochement des services « achat » de plusieurs sociétés :

> « *L'objectif ? Mieux acheter, et donc acheter moins cher ! […] On est vraiment dans un travail de rationalisation, de professionnalisation de nos équipes, dans un but qui est de faire plus… avec au moins les mêmes moyens, voire peut-être un peu moins.* » (Entretien avec le directeur général adjoint d'une ESH intervenant dans la CAVDB, 07/05/2014).

De la même façon, un autre directeur résume les avantages de la mise en commun de fonctions entre plusieurs sociétés en ces termes, présentant la professionnalisation des salariés et la réalisation d'économies comme des processus indistincts :

[1] Le taux de vacance, le taux d'endettement, le taux de recouvrement des loyers et la part des loyers couverte par l'aide personnalisée au logement (APL) jouent néanmoins un rôle qui n'est pas négligeable dans le volume de fonds produits par l'exploitation du patrimoine.

> *« Les juristes que se paie le groupe, c'est autre chose qu'un jeune cadre juridique isolé dans une ESH ! Nous, on a toute une structure professionnelle, c'est pas la même affaire. Vous allez pouvoir vous permettre de vous payer des spécialistes : le spécialiste de la copropriété, le spécialiste de ceci, de cela. C'est pareil pour les contrats d'assurance, pour le téléphone… Quand vous négociez pour 3 500 logements et pour dix ou vingt fois plus, on vous traite pas pareil. »* (Entretien avec le directeur général d'une ESH intervenant dans la CAVDB, 16/07/2014).

Parallèlement, l'argument de la taille critique est articulé de façon régulière avec la nécessité du développement des capacités d'investissement des organismes HLM, en relation avec le processus de régulation productiviste. La réalisation d'économies est ainsi généralement présentée comme permettant d'investir des fonds propres plus nombreux dans la production neuve. De la même façon, posséder suffisamment de logements garantirait aux organismes le fait de pouvoir construire efficacement. Le rapport parlementaire cité ci-dessus relaie largement cet argument, en soulignant la nécessité de constituer, par la concentration des « ressources, compétences et expertises », une « véritable 'force de frappe' pour la construction de nouveaux logements sociaux » (Caresche, Piron, 2013, p. 32). La professionnalisation des salariés de la maîtrise d'ouvrage y est aussi présentée comme nécessaire face à la complexification de la construction neuve : « le renforcement des contraintes techniques et foncières en matière de production et de réhabilitation du parc requiert aujourd'hui une véritable capacité d'ingénierie », dont les plus petits organismes ne pourraient pas se doter (Caresche, Piron, 2013, p. 32).

De ce point de vue, les organismes possédant très peu de logements sont souvent présentés par les enquêtés comme des aberrations, ou du moins cités comme étant ceux qui doivent faire prioritairement l'objet d'une réforme. Le directeur général de la Fédération des OPH témoigne ainsi du fait que des réflexions ont été engagées à ce sujet :

> « *L'enjeu, c'est de se dire : comment les offices peuvent se doter d'outils pour construire plus, rénover plus, etc. ? Il faut bien comprendre qu'un office de 1 000 logements […], il a souvent une maîtrise d'ouvrage un peu légère, voire inexistante. Donc on essaie de travailler aux moyens qu'on pourrait mettre en place pour inciter les organismes à se rapprocher entre eux, pour accroître leur capacité de production.* » (Entretien avec le directeur général de la Fédération des OPH, 11/12/2013).

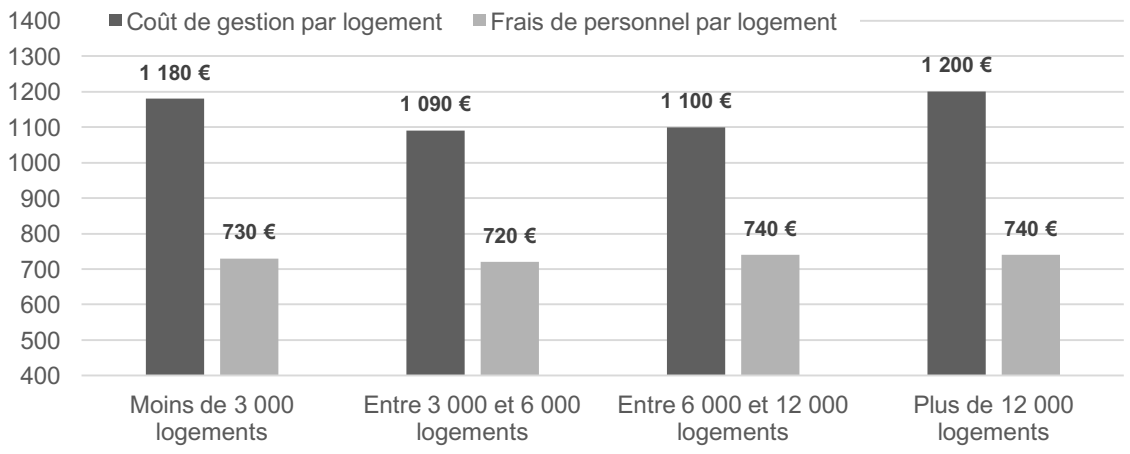
L'enjeu peut paraître relativement marginal, dans la mesure où on ne compte, en reprenant la borne réglementaire utilisée dans la Figure 14, que 34 ESH et 24 OPH possédant moins de 1 499 logements, soit un peu moins de 12 % de l'ensemble des organismes HLM. Parmi ceux-ci, un certain nombre sont de plus des structures dormantes, c'est-à-dire des organismes ne possédant presque plus de logements, dont les logements sont gérés sous mandat par un autre acteur, et qui sont conservés par leurs actionnaires ou leur collectivité territoriale de référence par précaution, dans la mesure où il sera plus simple administrativement de les réveiller au moment opportun que de créer une nouvelle organisation. La situation apparaît cependant problématique aux acteurs dans la mesure où certains organismes de petite taille sont concentrés en un même endroit, dans la petite couronne parisienne : 8 des 24 OPH de moins de 1 499 logements sont ainsi les opérateurs de communes du Sud-Est parisien. Il y aurait donc un décalage entre les besoins de construction forts dans cette zone et la petitesse des organisations chargées d'y produire des logements sociaux.

1.1.2. Les limites des injonctions à « grossir »

Les arguments mobilisés par les acteurs et observateurs du secteur HLM pour justifier l'injonction à la fusion sont proches de ceux mobilisés en règle générale dans une perspective de modernisation des organisations publiques et para-publiques. À titre d'exemple, plusieurs enquêtes réalisées auprès de la direction d'organisations gestionnaires de logements sociaux aux Pays-Bas et en Angleterre montrent que l'amélioration de la gestion financière ainsi que la professionnalisation des salariés et les gains d'efficacité qui en découlent sont parmi les principales justifications des processus de fusion qui s'y sont déroulés (van Bortel *et al.*, 2010, p. 361).

Malgré cette homogénéité des argumentaires, les injonctions à « grossir » doivent être nuancées. Elles sont bien sûr d'abord critiquables dans la mesure où elles envisagent l'activité des organismes HLM à partir d'une sélection d'indicateurs chiffrés, sans nécessairement prendre en compte l'ensemble de leurs apports à leurs locataires et aux espaces locaux dans lesquels ils interviennent (Lamarche, 2014). Cependant, même d'un point de vue exclusivement gestionnaire, les indicateurs concernant la gestion des organismes, proposées par le Ministère chargé du logement à l'échelle nationale, ne confirment pas une corrélation nette entre taille et coûts de gestion ou frais de personnel (cf. Figure 16). Ces données montrent certes que les plus petits organismes HLM ont des coûts de gestion et de personnel par logement qui sont supérieurs à la moyenne nationale. Elles mettent cependant en évidence le fait que, du point de vue de ces indicateurs, la taille « optimale » est comprise entre 3 000 et 6 000 logements. En particulier, les organismes possédant plus de 12 000 logements ont, en moyenne, des coûts de gestion et des frais de personnels légèrement supérieurs à ceux qui en possèdent moins de 3 000.

Figure 16. Coûts moyens liés à l'exploitation du patrimoine des organismes HLM en fonction de la taille de leur patrimoine géré en 2013



Élaboration personnelle. Source : DGALN, 2015, Les organismes de logement social. Chiffres-clés 2013.

Sans rentrer dans le détail de ces éléments qui n'ont pas été au cœur de l'enquête[1], deux arguments peuvent expliquer cette situation. Comme le remarquent les inspecteurs de la MIILOS, il semble d'abord que le regroupement d'organisations « s'accompagne généralement de la mise en place d'une 'technostructure' lourde, dont le coût de fonctionnement pèse sur les coûts de gestion au logement et dont la valeur ajoutée […] aux locataires reste parfois à démontrer »[2]. Ensuite, le rapprochement d'organisations se traduit parfois par la mise en commun d'un patrimoine de taille importante, qui n'est pas nécessairement concentré dans l'espace. Cette dispersion a un coût en matière de gestion et de personnel qui n'est pas négligeable. Enfin, même la possession d'un patrimoine très concentré dans l'espace ne permet pas toujours de réaliser des économies en matière de personnel. Par exemple, les organismes HLM doivent employer un gardien ou employé d'immeuble pour chaque tranche de 100 logements dans un immeuble ou groupe d'immeubles (art. R. 127-1 CCH)[3] ; ils ne peuvent en conséquence augmenter au-delà d'un seuil rapidement atteint le ratio entre le nombre de logements gérés et le nombre de gardiens.

En matière de production, des constats semblables peuvent être dressés. En-deçà d'un seuil en matière de logements possédés, il paraît certes ici encore complexe pour un organisme HLM de disposer des ressources techniques, humaines et financières nécessaires pour assurer la construction en propre d'opérations neuves. Plusieurs des organismes intervenant dans la CAVDB et possédant peu de logements, en général des OPH municipaux, sont par exemple confrontés à l'impossibilité de disposer d'un service de maîtrise d'ouvrage complet, à même de mener plusieurs opérations de front. Il est cependant à noter que, malgré cela, plusieurs d'entre eux parviennent à mettre en œuvre des stratégies de développement (cf. Encadré 5).

ENCADRÉ 5. LES STRATÉGIES DE DÉVELOPPEMENT D'UN OPH MUNICIPAL DU VAL-DE-BIÈVRE POSSÉDANT PEU DE LOGEMENTS

L'OPH municipal d'une des communes du Val-de-Bièvre rencontre depuis plusieurs décennies des difficultés à réaliser des opérations neuves[4]. L'organisme possède moins de 2 000 logements au 1er janvier 2014, 60 % de ceux-ci étant entrés dans son parc avant 1970. Depuis la fin des années 1980, l'organisme connaît en effet d'importantes difficultés financières, liées notamment aux évolutions nationales du financement de l'activité HLM (cf. chapitre 3) et à

[1] Les indicateurs proposés par le Ministère chargé du logement sont de plus à considérer avec précaution. Dans la mesure où les moyennes nationales sont réalisées à partir de données à l'échelle de chaque organisme, il est possible qu'elles reflètent mal les économies permises par la mise en commun de certaines activités sans fusion, au travers de GIE ou d'associations notamment. De plus, la structure du champ étant caractérisée par l'asymétrie, il est possible que les indicateurs moyens reflètent mal la situation d'une partie des organismes HLM.

[2] MIILOS, 2011, *Rapport annuel 2012*, p. 88.

[3] Cette disposition a été créée par le décret n°2011-1361 du 28 décembre 2011 relatif aux obligations de gardiennage ou de surveillance de certains immeubles d'habitation et modifiant le code de la construction et de l'habitation.

[4] Sauf mention contraire, les sources de cet encadré proviennent toutes d'un entretien avec la directrice de l'OPH envisagé. Elles ont été confirmées par la consultation des rapports MIILOS concernant cet organisme ainsi qu'au cours d'un entretien avec une directrice territoriale d'un OPH et la directrice générale d'un OPH intervenant dans la CAVDB, 08/01/2014.

une politique des loyers avantageuse pour les locataires. Lorsqu'un nouveau maire est élu dans la collectivité locale de référence de l'OPH, en 1995, il décide d'engager le redressement financier de l'organisme. Un protocole est engagé auprès de la Caisse de garantie du logement social[1], qui prévoit des mesures de retour à l'équilibre financier et de réhabilitation du patrimoine ainsi qu'un soutien financier de la commune. Dans ce cadre, l'organisme s'engage à concentrer ses activités opérationnelles sur la réhabilitation du patrimoine. Le protocole s'étend jusqu'en 2006, date à laquelle il est prolongé de quatre années supplémentaires, dans des conditions légèrement différentes. Pour la directrice de l'organisme, « c'était, quelque part, la belle époque, parce qu'on profitait de conditions de financement avantageuses qui ont permis de belles opérations de rénovation[2]. Mais le développement était complètement figé. »

Entre 1996 et 2010, l'organisme n'a en effet produit aucun logement neuf. Les salariés qui assuraient des fonctions de maîtrise d'ouvrage ont été réorientés vers des opérations de réhabilitation, les personnels partant à la retraite n'étant pas remplacés. Lorsque l'organisme sort des procédures de redressement en 2010, sa direction souhaite renouer avec la production et s'engage, lors de la signature des conventions d'utilité sociale (CUS) en 2011 avec l'État, à produire près de 150 logements neufs sur six ans. La situation financière toujours précaire de l'organisme ne permet cependant pas d'engager plusieurs salariés pour reconstituer des compétences en matière de développement neuf. Le service chargé de la gestion et du développement du patrimoine a en conséquence simplement été réorganisé ; un architecte en début de carrière y a été récemment recruté, dans le but d'assurer le suivi d'opérations de développement. Il n'est pas envisagé, à moyen terme, de compléter ce service, car, selon la directrice de l'OPH, « on est arrivés à un point critique en matière de masse salariale ; on doit la limiter pour pouvoir investir. »

Pour pallier à ces contraintes en matière de moyens humains, l'organisme a principalement recours à deux modes de faire. Il mène en premier lieu, sur des terrains qui lui appartiennent, des opérations de densification : il s'agit de rechercher dans le patrimoine des droits à construire résiduels, permettant de ne pas avoir à acquérir à un coût élevé de nouveaux terrains. Deux opérations de ce type, une de 10 et une de 100 logements, ont été évoquées. Pour mener à bien ces opérations, l'OPH a employé une méthode qui avait été utilisée antérieurement, lors d'opérations de réhabilitation, consistant à se faire accompagner par une autre société dans le cadre d'un contrat d'assistance à maîtrise d'ouvrage. Dans ce cas, la société choisie à la suite d'un appel d'offres – qui peut être un autre organisme HLM ou une société privée – est considérée comme prestataire de services. Elle apporte son assistance concernant la programmation des travaux, la recherche du maître d'œuvre et des entreprises de construction ainsi que pour le suivi du chantier.

En second lieu, l'organisme HLM se porte aussi acquéreur de logements construits sur des terrains qu'il ne possède pas auprès de promoteurs immobiliers privés, d'aménageurs ou d'autres organismes HLM, dans le cadre de ventes en l'état futur d'achèvement (VEFA). Dans ce cas, l'organisme est simplement acheteur et n'a pas à assurer de mission de maîtrise

[1] Il s'agit de l'institution dont la transformation a donné naissance à l'actuelle Caisse de garantie du logement locatif social (CGLLS).

[2] Il est à noter qu'aucune de ces opérations n'a eu lieu dans le cadre d'une opération de rénovation urbaine relevant de l'ANRU.

d'ouvrage, même s'il est fréquent qu'il soit impliqué à différentes étapes de la production de l'opération par le promoteur (cf. partie 3). Neuf logements ont été récemment acquis par ce biais et d'autres projets étaient envisagés au moment de la réalisation de l'entretien.

Ces exemples témoignent du fait que malgré des difficultés réelles et la nécessité de faire, selon les termes de la directrice de l'OPH, « très, très attention au moment d'engager chaque opération », des possibilités de production neuve existent pour les organismes contraints financièrement et humainement, en-dehors de la maîtrise d'ouvrage directe classique. Malgré cela, l'OPH est souvent soumis à des pressions visant à ce qu'il engage un rapprochement avec d'autres structures. Ainsi, à la suite du dernier rapport de la MIILOS, relativement critique sur la viabilité de l'OPH, le préfet a fait parvenir une lettre à la direction, engageant la structure à se rapprocher de l'OPH départemental. Aucune décision de cet ordre n'avait cependant été prise au moment de la réalisation de l'entretien, le devenir de l'organisme étant quoiqu'il en soit contraint par les évolutions à venir du rattachement des OPH municipaux dans la Métropole du Grand Paris (cf. chapitre 5).

Au-delà de ce seuil critique, il semble qu'il n'existe pas une corrélation entre la taille du patrimoine d'un organisme HLM et le rythme de sa production neuve. Si la taille du patrimoine détermine en effet partiellement le volume des ressources dont dispose l'organisme pour produire des logements neufs, elle n'est cependant qu'un facteur parmi de nombreux autres, tels que le taux d'endettement de la structure, lui-même lié à l'époque à laquelle les logements ont été produits, ou encore l'existence d'un actionnaire ou d'une collectivité locale de référence à même de faire des apports en fonds propres, en terrains ou en capital symbolique. Par ailleurs, le fait de disposer de fonds ne signifie pas que ceux-ci sont seront nécessairement utilisés, comme en a par exemple témoigné la crise des « dodus dormants », pendant laquelle des organismes HLM jugés riches ont été accusés de ne pas participer à l'effort de construction national (cf. chapitre 3).

Ainsi, dans le cas d'un échantillon d'organismes intervenant dans la CUB, on observe une relative déconnexion entre le nombre de logements possédés au 1er janvier 2014 et le nombre des logements financés au cours des six années précédentes (cf. Tableau 11). Ce tableau met certes en évidence le dynamisme récent des organismes girondins en matière de construction, ceux-ci ayant financé un volume de logements correspondant au minimum à 14 % du parc possédé à la fin de la période. Parmi ces organismes, l'ESH 2 réalise, par rapport à son parc existant, l'effort le plus important, de presque 50 %, alors que c'est un organisme qui possède moins de 3 000 logements. Les ESH 4 et 5 et l'OPH 1 ont pour leur part tous produit un nombre de logements comparable, alors que leur patrimoine est compris entre 7 000 et 15 000 logements. Il reste néanmoins vrai que l'organisme ayant produit le moins de logement est celui qui possède le patrimoine le moins important, tandis que l'organisme ayant produit le plus de logements est celui qui possède le patrimoine le plus important. Cela souligne le fait que c'est bien l'imbrication de plusieurs facteurs, dont celui de la taille fait partie, qui permet d'expliquer les différences entre les volumes de production des organismes HLM.

Tableau 11. Logements possédés et logements financés d'un échantillon d'organismes HLM intervenant dans la CUB

	Logements possédés au 1er janvier 2014	Logements financés entre 2008 et 2013	Part des logements financés entre 2008 et 2013 sur l'ensemble du parc
ESH 1	1 989	296	14,9 %
ESH 2	2 812	1 388	49,4 %
ESH 3	5 361	954	17,8 %
ESH 4	7 441	2 785	37,4 %
ESH 5	8 682	2 146	24,7 %
OPH 1	15 021	2 622	17,5 %
OPH 2	15 138	3 972	26,2 %

Élaboration personnelle. Source : RPLS, 2014 ; SISAL, 2014.
Individus : colonne de gauche, ensemble des logements locatifs sur lesquels les sociétés enquêtées dans le RPLS détiennent un droit réel immobilier ; colonne centrale, logements locatifs sociaux ordinaires financés dans l'année par des ESH et des OPH, hors opérations ANRU.

Il semble donc que les arguments mettant en relation la taille des organismes HLM et leur efficacité ou leur capacité de production sont, au-delà d'un seuil minimal probablement situé autour de 1 500 à 3 000 logements, limités. De petits organismes restent viables, même s'ils pourraient fonctionner autrement en ayant des logements plus nombreux. Cela permet à des élus locaux ou à des actionnaires d'ESH de justifier l'existence de petits organismes, en critiquant le fait que les arguments liés à la taille ont tendance à fétichiser un indicateur unique, reléguant au second plan d'autres enjeux. Plusieurs enquêtés ont ainsi exprimé leur lassitude de voir ce critère élevé au rang de seule distinction pertinente dans le champ HLM :

> Les dirigeants d'ESH ou d'OPH « *papy-boomers* », lorsqu'ils se croisent au congrès HLM, « *c'est la course à la plus grosse ! Ils se demandent : 'T'as combien de logements ?*
> *– T'en as combien toi ?*
> *– 5 000*
> *– Ah, toi, 10 000, ouais, pas mal*
> *– 15 000 ?' 15 000, ça commence à…*
> *'– 20 000 ?' Alors là, après, c'est les pontes, les aristocrates ! Mais les mecs, ils sont contents s'ils ont 15 000 logements, peu importe s'ils ont un développement à zéro logement par an. Moi j'ai 5 500 logements, et sur ma région, je fais 10 % de croissance par an. Donc j'en ai rien à foutre d'avoir 5 500 logements, parce que l'année prochaine, j'en ai 6 000 et après j'en aurais 6 600 et après, 7 000. Voilà.* » (Entretien avec le directeur général d'une ESH intervenant dans la CUB, 03/03/2014).

Les injonctions à la fusion des organismes HLM pour qu'ils atteignent une taille critique reposent donc effectivement sur des « mythes rationalisateurs » : il n'existe en effet pas de corrélation entre la taille des structures et les indicateurs chiffrés qui en mesurent l'activité. Les injonctions à la fusion rendent donc plutôt compte de la valorisation, au sein du secteur HLM et des élites politiques qui en discutent la structure, d'un modèle particulier d'organisme, de taille importante, disposant en propres de moyens humains et techniques conséquents, supposément en conséquence professionnel, indépendant et bien géré, voire ressemblant à certaines des entreprises privées à but lucratif impliquées dans la production urbaine. Ces injonctions témoignent ce faisant de l'état des forces au sein des champs HLM locaux, dans la mesure où elles reposent sur la valorisation du capital technique et du capital financier, dont l'obtention est prioritairement recherchée à travers la fusion. Le capital social, pour sa part, produit par l'implication durable dans des espaces locaux et des rapports avec les élus, apparaît comme une donnée secondaire.

1.2. De grands organismes, aux activités diversifiées et à même d'organiser des péréquations entre produits immobiliers

Le processus de régulation productiviste, en exigeant notamment des organismes HLM qu'ils investissent des fonds propres dans la production de leur patrimoine (cf. chapitre 3), donne un rôle important à certaines activités que ceux-ci exercent de façon complémentaire à la production de logements locatifs sociaux. Ces activités, dans la mesure où elles ne relèvent pas directement de la production HLM, sont encadrées selon des règles différentes et peuvent en conséquence permettre de dégager des marges, qui peuvent ensuite abonder aux fonds propres des organismes. C'est le principe de la péréquation : mobiliser les revenus issus d'activités bénéficiaires pour assurer le financement d'activités qui produisent peu de bénéfices ou sont déficitaires. Plusieurs acteurs du secteur ont ainsi souligné la pertinence de permettre aux organismes HLM « de pouvoir intervenir plus largement dans les domaines de l'immobilier et de la prestation de services » pour compenser le fait que la construction locative sociale est « structurellement déséquilibrée »[1]. Or, la réalisation de ces activités exige la mobilisation d'importantes ressources techniques et financières, dont seuls les organismes aux patrimoines les plus importants peuvent *a priori* disposer. Le processus de régulation productiviste aboutit donc à une valorisation de tels organismes, à même d'assurer par la diversification de leur activité le renouvellement de leurs marges de manœuvre financières.

1.2.1. Abonder aux fonds propres grâce à des activités productrices de marge

L'activité principale des organismes HLM, c'est-à-dire la production et la gestion de logements locatifs sociaux, repose elle-même sur des formes de péréquation. À l'échelle de l'équilibre d'exploitation de chaque organisme, les loyers acquittés par les locataires d'immeubles

[1] Berké, J., 1998, « Intervention au Congrès HLM de 1997 », *Actualités HLM*, cité par H. Steinmetz (2013, p. 374).

HLM anciens peuvent être utilisés, comme on l'a vu, pour financer des opérations de construction neuve. Parallèlement, à l'échelle de chaque immeuble de logement social, les fonds produits par les logements loués plus chers que les autres, par exemple ceux financés à l'aide d'un PLS, permettent de compenser les loyers peu élevés d'autres logements, notamment des PLAI. Ces péréquations entre produits locatifs ont certes permis d'équilibrer des opérations voire de produire des fonds propres, mais il n'est pas certain qu'elles soient à même de le faire sur le long terme, dans la perspective d'objectifs de production toujours élevés. L'enquête met en évidence le fait qu'elles sont de plus en plus fréquemment relayées par des activités annexes, que les organismes mettent en œuvre pour certaines d'entre elles de façon relativement ancienne.

Les activités pouvant être réalisées par les organismes de logement social sont précisément définies par le Code de la construction et de l'habitation (CCH). Dès la création des offices HBM par la loi Bonnevay en 1912[1], ces offices pouvaient non seulement construire et gérer des immeubles de logement social, mais aussi, entre autres, réaliser des opérations d'aménagement[2], installer des locaux à usage commun ou commercial et créer des espaces verts. Cet éventail de compétences s'est progressivement ouvert, en particulier pendant la deuxième moitié du XXème siècle. Ainsi, alors que l'article 11 de la loi Bonnevay, qui définissait les fonctions des offices HBM, comptait 3 alinéas, les articles L. 421-1 et L. 422-2 du CCH, qui définissent les fonctions respectivement des OPH et des ESH, comptent chacun plus de 40 alinéas au 1er janvier 2017. Ces organismes sont juridiquement en charge, comme le souligne Y. Jégouzo (2008, p. 503), non plus seulement du « logement » social, mais de l'« habitat » social : ils produisent et gèrent toujours des logements, mais ils doivent aussi s'occuper, au-delà, de « l'environnement du logement tant en termes de cadre de vie, de paysage, de tranquillité, de sécurité, […] qu'en termes d'équipements publics, de services collectifs, etc. » Les organismes HLM se sont effectivement saisis de ces possibilités d'intervention : en 2014, par exemple, l'ensemble des ESH avait mis en chantier 2 300 logements en accession à la propriété, vendu 15 900 m^2 de bureaux ou de commerces, travaillé sur 87 opérations d'aménagement et géré 25 300 logements ne faisant pas partie de leur patrimoine en tant que syndic de copropriété[3].

Plusieurs facteurs ont contribué à accentuer, au cours des dernières décennies, cette tendance de long terme à la diversification. Outre les rapports avec les opérateurs urbains à but lucratif, envisagés ci-dessous, il est possible de citer le fait que les collectivités territoriales confient parfois aux organismes HLM des missions qu'elles avaient l'habitude de mener jusqu'alors, par exemple en matière de maîtrise foncière (cf. chapitre 8). La concentration croissante de la production neuve au sein des tissus urbains plutôt qu'en extension urbaine a aussi exigé des organismes qu'ils se dotent de moyens permettant de réaliser des opérations d'acquisition-amélioration, d'aménagement ou encore de démolition-reconstruction.

---

[1] Loi du 23 décembre 1912 modifiant et complétant la loi du 12 avril 1906 sur les habitations à bon marché.

[2] J.-P. Brouant (2014b) note que la mission de réalisation de « cités-jardins » confiée aux offices par la loi Bonnevay leur donne effectivement la possibilité de mener des opérations s'apparentant à de l'aménagement. Le décret n°58-1469 du 31 décembre 1958 relatif aux habitations à loyer modéré autorise de plus certains offices, sous des conditions précises, à disposer de compétences dites « étendues », leur permettant notamment de « réaliser toutes opérations d'urbanisme », depuis l'acquisition et l'équipement de terrains jusqu'à la rénovation d'îlots urbains. Ce décret a été pris en même temps que celui créant la procédure de zone à urbaniser par priorité (ZUP) et vise notamment à donner explicitement la possibilité aux organismes de logement social de réaliser de telles opérations.

[3] Fédération des ESH, 2015, *Analyses & Statistiques*, rapport présenté à l'Assemblée générale du 4 juin, Paris.

Parmi l'ensemble des activités issues de la diversification, trois ont été particulièrement citées par les enquêtés comme étant à même de produire des marges, et donc des fonds propres pouvant être mobilisés pour réaliser plus de logements locatifs sociaux[1]. Deux d'entre elles sont envisagées dans la section suivante : la réalisation de portages fonciers ainsi que d'opérations d'aménagement. La troisième, à laquelle je m'intéresse ci-dessous, consiste à réaliser des logements, mais qui ne relèvent pas du locatif social ordinaire, à savoir des logements en accession sociale à la propriété.

Alors que l'accession sociale à la propriété a longtemps été principalement le fait de sociétés coopératives d'HLM, des organismes HLM ont investi ce secteur de l'accession à partir des années 2000, directement ou en créant leurs propres filiales coopératives. Il s'agissait en règle générale de répondre à des demandes d'élus locaux soucieux de mixité sociale (cf. chapitre 9) ou bien de diversifier l'offre proposée dans les quartiers principalement composés de logements locatifs sociaux, en lien avec les opérations de rénovation urbaine (Steinmetz, 2013, p. 480). De plus, des coopératives HLM préexistantes se sont aussi rapprochées d'organismes à partir de la même période, suite aux réformes de leur actionnariat (cf. chapitre 5).

Les organismes HLM et leurs filiales coopératives ont ainsi vendu différents types de produits à des accédants à la propriété : des appartements et des maisons individuelles, mais aussi des lots fonciers dans des lotissements. La catégorie « accession sociale » a cependant, comme l'a montré H. Steinmetz (2013, p. 505), un « caractère extrêmement malléable », résultant du flou de sa définition (voir aussi : Vorms, 2009). Le plus souvent, ce qui rend « sociale » la vente consiste en des prix considérés comme inférieurs à ceux du marché, des mesures permettant la sécurisation de l'achat, mais aussi la mobilisation de certains dispositifs proposés par l'État, au premier rang desquels le prêt social location-accession (PSLA), le prêt d'accession sociale (PAS), le prêt à taux zéro (PTZ+) ou encore le taux de TVA réduit pour les opérations réalisées dans un quartier prioritaire de la politique de la ville. Chacun de ces dispositifs a ses propres règles en matière de plafonds de revenus et de plafonds de prix de vente. Lorsqu'ils réalisent de telles opérations, les organismes HLM, tout en respectant ces contraintes réglementaires, cherchent à ajuster les différents paramètres (prix du terrain, coût de construction, prix de vente, etc.), de façon à produire une marge. Celle-ci est justifiée par le fait qu'elle rémunère le risque pris lors du montage de l'opération, qui sont le fait que l'organisme ne trouve pas d'acquéreurs pour les logements programmés ou que ceux-ci fassent défaut. Du fait du caractère social de la vente, cependant, cette marge est relativement peu importante. Dans le bordelais, plusieurs enquêtés ont ainsi indiqué qu'ils visaient, en 2013-2014, des marges représentant 5 % du prix de revient des opérations, soit environ cinq points de moins que celles pratiquées par les opérateurs à but lucratif sur des produits ordinaires.

Une fois réalisées, ces marges sont intégrées aux fonds propres de l'organisme et ne font pas l'objet d'un fléchage particulier ; elles peuvent donc contribuer à l'ensemble de leurs activités[2].

---

[1] La réalisation de ce type d'opérations présente aussi d'autres avantages, notamment en facilitant le rapport des organismes HLM aux élus locaux, qui peuvent se présenter à eux comme étant des opérateurs urbains généralistes, à même de gérer un projet dans sa globalité (cf. chapitre 10).

[2] Lorsque les opérations en accession à la propriété sont réalisées par des sociétés coopératives d'HLM filiales d'organismes, les modalités de réutilisation par l'organisme de la marge produite sont plus complexes. Les filiales n'ont en effet pas la possibilité de faire « remonter » la marge dans leur maison-mère. Différentes solutions peuvent cependant être envisagées pour passer outre cette contrainte, au premier rang desquelles la réalisation d'opérations en société civile immobilière (SCI) associant la filiale coopérative et sa maison-mère organisme, qui peuvent dans cette situation

Malgré le fait qu'elles sont contenues, ces marges apparaissent néanmoins comme « un petit quelque chose de merveilleux pour continuer à financer du locatif social » (Entretien avec la directrice générale d'un OPH intervenant dans la CUB, 18/11/2013). Ainsi, plusieurs enquêtés ont évoqué l'importance des opérations en accession à la propriété dans la réalisation du programme d'investissements de leurs organismes :

> *« On fait de l'accession sociale depuis des années, de 40 à 50 logements par an. […] Ça ne dégage pas des marges énormes, mais on les réinvestit tout de même dans le pot commun de l'organisme, et ça contribue à boucler des plans de financement. »* (Entretien avec le directeur général d'une ESH intervenant dans la CUB, 18/02/2014).

> *« Moi je considère que les produits immobiliers 'non sociaux' qu'on fait, si on regarde les fonds propres qu'ils nous permettent de mettre dans le social, ils permettent de financer à peu près entre 150 et 200 logements sur les 700 de notre objectif. Si j'arrive plus à faire ces produits un peu exceptionnels, accessoires, le modèle économique, il ne tient plus à 700. »* (Entretien avec la directrice générale d'un OPH intervenant dans la CUB, 18/11/2013).

La réalisation de ces opérations exige cependant des compétences spécifiques, dont les organismes HLM ne sont pas dotés *a priori*. Le montage de projets en accession sociale n'est certes pas très spécifique par rapport à celui du locatif social, même s'il est nécessaire de prendre en compte de façon différente la situation des marchés immobiliers autour de l'opération considérée ou encore les attentes spécifiques des accédants, et donc de pouvoir réaliser des analyses de marché. Surtout, l'accession sociale à la propriété exige que l'organisme se dote de moyens pour commercialiser les logements mis en vente. H. Steinmetz (2013, p. 485) montre que, dans un premier temps, alors que la production en accession sociale est très limitée et irrégulière, les organismes HLM s'appuient « sur les structures de production locatives pour monter ces programmes et réduisent au minimum leur service commercial, en s'adressant principalement à une clientèle captive », c'est-à-dire leurs locataires HLM considérés comme ayant les moyens d'accéder à la propriété. Les moyens humains nécessaires sont alors relativement limités, et les stratégies de commercialisation sont assez différentes de celles mobilisées par les promoteurs immobiliers.

Au fur et à mesure que les rythmes de production deviennent plus réguliers, ou dans des organismes HLM qui ont dès l'origine eu pour stratégie de ne pas s'adresser exclusivement à leurs locataires, les besoins en commercialisation sont cependant plus importants (Steinmetz, 2013, p. 488). La stratégie retenue, dans ce cas, consiste à différencier la production locative et la production en accession à la propriété. Au sein d'une des sociétés enquêtées dans la CUB, ayant une production soutenue en accession sociale à la propriété (230 réservations en 2016), c'est cette stratégie qui a été retenue :

> *« Aujourd'hui, les accédants à la propriété, […] ils n'ont pas envie d'habiter dans du logement 'marqué social'. […] Ils voudraient être dans un univers plutôt de privé. Bon, on a nous construit une marque commerciale dédiée uniquement à l'accession, donc, déconnectée complètement de notre activité locative. Vous ne trouverez pas, dans ce*

partager la marge réalisée au prorata de leur implication dans la SCI (Entretien avec le directeur général d'une ESH intervenant dans la CUB, 18/02/2014).

bâtiment, de gens qui travaillent pour cette marque. Ils sont tous externalisés et la commercialisation est complètement à l'extérieur, sur une belle adresse au centre de Bordeaux, à l'endroit le plus chic de Bordeaux, et c'est là où on vend nos logements en accession, avec une force commerciale qui ne connaît absolument pas le logement social. […] Nous on pense qu'il faut vendre la Dacia avec les mêmes moyens commerciaux que la Renault » (Entretien avec le directeur du développement d'une ESH intervenant dans la CUB, 14/10/2013).

Dans ces cas, l'activité annexe ne peut plus être assurée par des salariés travaillant le reste du temps pour le développement du patrimoine locatif et la gestion locative. Un local commercial et une équipe de plusieurs personnes dédiées doivent être mobilisés, en plus de la création d'une marque, de moyens spécifiques en matière de communication, etc. De tels moyens ne peuvent être mobilisés que par une organisation disposant de moyens conséquents et donc d'un nombre de logements important.

1.2.2. Produire de la marge, des opportunités foncières et amoindrir le coût des opérations locatives sociales

Le fait de réaliser des portages fonciers consiste, pour un organisme HLM, à se porter acquéreur d'un terrain pour en conserver la propriété jusqu'à ce qu'il devienne possible d'y réaliser une opération immobilière, puis d'en vendre une partie à un opérateur à but lucratif ou à une personne physique. La réalisation d'opérations d'aménagement consiste, pour sa part, en le fait d'acheter un terrain, de le viabiliser de façon à ce qu'il devienne constructible, puis de le découper en parcelles pouvant ensuite être vendues, ici encore à un opérateur à but lucratif ou à une personne physique. Ces deux activités peuvent parfois être combinées. Elles peuvent être aussi productrices de marges. Les organismes HLM prennent en effet dans les deux cas des risques[1], qu'ils cherchent à rémunérer. Les marges qui en découlent sont cependant, ici encore, relativement contenues. Selon un enquêté, l'ESH dont il est salarié visait, dans les opérations de maîtrise foncière en 2013-2014, l'atteinte d'une marge de 8 % (Entretien avec le directeur de l'aménagement et des études urbaines d'une ESH intervenant dans la CUB, 18/02/2014). Plusieurs enquêtés ont par contre souligné le

[1] Les risques sont particulièrement importants en ce qui concerne les opérations de maîtrise foncière. Les organismes doivent d'abord évaluer le coût du portage du foncier (sécurisation du site, assurances, éventuelles démolitions, éventuelle remise en état et/ou dépollution des sols, impôts, frais financiers, etc.), qu'il est possible de sous-estimer ou de voir « déraper ». Ensuite, et surtout, les organismes font un pari sur la constructibilité des terrains qu'ils achètent, lorsque ceux-ci ne le sont pas déjà, et dans tous les cas sur leur attractivité future. Or, l'évolution de la constructibilité des terrains dépend des collectivités territoriales et parfois de l'État, qui peuvent être amenés à prendre des décisions n'allant pas dans le sens des organismes HLM. Un changement de majorité municipale peut ainsi se solder par l'échec d'une opération. Un autre exemple, cité par le directeur de l'aménagement et des études urbaines d'une ESH intervenant dans la CUB, témoigne de l'ampleur des risques pris : « Suite à la tempête Xynthia, en 2010, l'État a revu les modalités d'évaluation du risque d'inondation […]. Nous, on avait des opérations déjà lancées […], mais pour lesquelles tous les terrains n'avaient pas été construits. Dans un cas, on s'est pris ce durcissement en cours d'opération et on a aujourd'hui quatre lots, qui représentent 200 logements et quatre millions d'euros, qui sont gelés, qu'on n'a pas pu commercialiser et sur lesquels les opérateurs, qui étaient soit nous-mêmes, soit des opérateurs privés, n'ont pas pu construire, les permis ayant été refusés. […] À la période la plus dure, quand les discussions étaient en cours entre les collectivités et les services de l'État, notre risque s'élevait à 12 millions d'euros » (Entretien, 18/02/2014).

fait que l'aménagement, « c'est rarement rentable » en tant que tel (Entretien avec le directeur général d'une ESH intervenant dans la CUB, 03/03/2014).

ENCADRÉ 6. L'ABAISSEMENT DES FRONTIÈRES ENTRE LES ACTEURS DE LA PROMOTION IMMOBILIÈRE ET LE SECTEUR HLM

Depuis le début des années 2000, il est de plus en plus souvent demandé aux opérateurs urbains d'avoir la capacité de réaliser, sur une même parcelle ou un même îlot, des logements proposant différents modes d'occupation (locatif social, locatif non social, accession à la propriété, etc.) (Barthel, Dèbre, 2010 ; Lucan, 2012 ; Gimat, Pollard, 2016 ; Jourdheuil, 2017). Cette recherche de mixité sociale à l'échelle de l'opération a abouti à un rapprochement entre les organismes HLM et les acteurs de la production urbaine à but lucratif à l'occasion de ces opérations, voire à un abaissement des « frontières » entre ces deux filières de la production urbaine (Bonneval, Pollard, 2017). Des coopérations, plus ou moins contraintes, apparaissent ainsi à l'occasion d'opérations de portage foncier et d'aménagement (cf. ci-dessous et chapitre 10), mais aussi pour la réalisation d'immeubles mixtes. Les organismes HLM peuvent en effet avoir recours au dispositif de vente en l'état futur d'achèvement (VEFA), ce qui leur permet d'acheter directement à des acteurs à but lucratif, le plus souvent des promoteurs immobiliers, des logements locatifs sociaux déjà construits. Ils laissent dans ce cas aux acteurs à but lucratif le soin de réaliser les péréquations (Gimat, 2017). Cette solution requiert peu de compétences spécifiques, même si plusieurs enquêtés insistent sur la nécessité de se montrer attentif lors de la négociation des caractéristiques architecturales ou typologiques des logements vendus dans ce cadre. Les modalités du recours à la VEFA par des organismes HLM sont explorées dans le chapitre 9.

Il est à noter que la diversification des activités des organismes HLM a pu, dans ce contexte, prendre pour modèle la diversification des opérateurs urbains à but lucratif, notamment du fait de la circulation croissante entre eux des modèles, des personnels et des modes de faire (Bonneval, Pollard, 2017). À partir des années 1980, les opérateurs à but lucratif, alors qu'ils étaient spécialisés dans certains secteurs d'activité (logement, bureaux, réseaux urbains, etc.), ont eu tendance à investir des champs nouveaux, jusqu'à devenir des « ensembliers urbains », capables de proposer des produits urbains « clef-en-main », en assurant toutes les étapes de leur production, depuis les études préalables jusqu'à l'exploitation (Lorrain, 1992). Le développement de ces acteurs aurait notamment été favorisé par l'implication croissante des collectivités territoriales dans les projets urbains du fait de la décentralisation, favorisant les échanges publics-privés, ainsi que par la recherche d'économies et d'opportunités liées à l'intégration des activités (Verpraet, 1991 ; Citron, 2017).

Néanmoins, en plus de ces éventuelles marges, les portages fonciers et les opérations d'aménagement peuvent aussi permettre, quand elles sont mises en œuvre pour réaliser des opérations mixtes socialement (cf. Encadré 6), d'amoindrir le coût du foncier destiné à la partie

sociale de l'opération. Plusieurs cas de figure existent, mais le principe est le même dans ses grandes lignes : sur un terrain abritant des logements sociaux et des logements en accession à la propriété, il s'agit de profiter du prix de vente élevé des logements en accession pour faire en sorte que ceux-ci « absorbent » la majorité du prix du terrain. L'objectif est de regarder « l'équilibre de l'opération à part entière, et pas type de logement par type de logement » (Entretien avec le directeur général adjoint d'une ESH intervenant dans la CAB, 30/01/2015). Prenons l'exemple schématique d'un organisme HLM se portant acquéreur d'un terrain viabilisé de 500 m^2, qu'il achète pour 100 000 €, soit 250 €/m^2, dans la perspective d'un portage foncier. Au bout de deux ans, l'organisme décide d'entamer une opération sur ce terrain : il contacte un promoteur immobilier qui accepte d'en acheter la moitié pour réaliser des logements en accession à la propriété. Le prix de vente de logements de ce type permet au promoteur d'acheter la moitié du terrain à 350 €/m^2, soit 87 500 €. Sur les 250 m^2 restants, l'organisme peut réaliser une opération de logement locatif social classique. Il impute alors au bilan des logements sociaux un coût du foncier de 100 000 €, auxquels s'ajoutent 20 000 € de frais de portage, mais desquels il faut déduire les 87 500 € payés par le promoteur. Cela aboutit à un total de 32 500 €. Ainsi, alors que le terrain a été acheté 200 €/m^2, le coût du foncier au bilan de l'opération de logement social sera seulement de 130 €/m^2, ce qui aura pour effet de faciliter le montage financier de l'opération.

Les portages fonciers sont particulièrement à même de permettre ce type de péréquations. Ils sont cependant mis en œuvre de façon très inégale en France : dans la CAVDB et la CAB, peu d'organismes y ont recours[1]. Dans le Bordelais par contre, il est fréquemment mobilisé et ce, parfois anciennement. C'est notamment lié au dynamisme démographique de la communauté urbaine et à l'absence en son sein de stratégies interventionnistes permettant de produire suffisamment de terrains pour réaliser des logements locatifs sociaux (cf. partie 3). Le dispositif a été résumé de la façon suivante par le directeur du développement d'une ESH intervenant dans la CUB :

> *« Il y a des fonciers qu'on a achetés 200 €/m^2 [à des particuliers] et qu'on a revendus 400 €/m^2 à des promoteurs au bout de trois ans. L'intérêt, c'est pas de faire du bénéfice, c'est d'assurer la faisabilité des programmes immobiliers locatifs sociaux. L'argent qu'on gagne sur la vente des fonciers, on le réinjecte dans le locatif social. C'est pour ça qu'on a une production soutenue »* (Entretien avec le directeur du développement d'une ESH intervenant dans la CUB, 14/10/2013).

Le faible coût des fonciers acquis par les organismes HLM dans ces cas s'explique d'abord par le fait que les terrains sont acquis en pleine propriété, le plus souvent en n'ayant pas recours à un compromis de vente avec conditions suspensives[2], et, parfois, alors même qu'ils ne sont pas constructibles au regard des documents d'urbanisme en vigueur. En plus de cela, l'existence d'au moins deux dispositifs, mis en place par les pouvoirs publics, permet de contribuer à la réduction

[1] Un enquêté a souligné que ce type de péréquations avait été mis en œuvre par des ESH du groupe dont il est salarié en Lorraine. Les ESH franciliennes du groupe considèrent cependant, selon lui, le développement de ce genre de compétences : « dans la mesure où nos objectifs ne cessent d'augmenter, on sera certainement enclins à être un peu plus souples sur l'achat de terrains sans conditions suspensives. On le fera, si on pressent qu'il y a une opportunité, et si c'est à moyen terme. […] Et puis c'est risqué, mais on a des fonciers à peu près comme ça dans toutes les ESH : un bout de terrain par-ci par-là, qui n'a finalement jamais été constructible et puis c'est la vie ! C'est le jeu de l'immobilier, il faut prendre des risques » (Entretien avec le directeur général d'une ESH intervenant dans la CAVDB, 31/07/2014).

[2] La plupart des opérateurs urbains acquièrent des terrains par le biais d'un compromis de vente avec conditions suspensives, prévoyant *a minima* que la vente ne se fera pas si l'opérateur ne parvient pas à obtenir un permis de construire.

des coûts. Leur existence témoigne du fait qu'à défaut d'encourager explicitement ce genre d'opérations, les pouvoirs publics contribuent à les rendre possibles. Ainsi, les propriétaires fonciers cédant un terrain à un organisme de logement social ont été exonérés de la taxe sur la plus-value entre 2005 et 2011 et le sont à nouveau depuis 2014. Cela donne aux organismes une marge supplémentaire dans la négociation et un avantage sur les opérateurs à but lucratif. Les organismes ont aussi accès à des prêts spécifiques de la CDC, les prêts « Gaïa », qui offrent des conditions de financement avantageuses pour des opérations d'aménagement ou de portage foncier à condition qu'elles permettent la réalisation d'une part de logements locatifs sociaux.

Des péréquations de ce type peuvent aussi être mises en lors de la réalisation d'opérations mixtes incluant des logements locatifs sociaux et des logements en accession sociale à la propriété, réalisés par les organismes HLM eux-mêmes ou par leurs filiales coopératives. Même s'ils sont vendus à des prix moindres que ceux du marché, les logements en accession sociale à la propriété permettent en effet eux aussi de réaliser des ajustements de charges foncières. Des cas nombreux ont ainsi été cités par les enquêtés, y compris au sein de territoires qui ne sont pas caractérisés par de fortes « tensions » des marchés du logement. Plusieurs opérateurs intervenant dans le boulonnais ont ainsi témoigné de la fréquence du recours à cette solution dans les cas où les fonciers ne leur étaient pas cédés gratuitement, tout en soulignant qu'ils restent prudents face à une demande en accession sociale « assez volatile » (Entretien avec un directeur territorial d'un OPH intervenant dans la CAB, 14/01/2015). Le directeur général adjoint d'une ESH a en particulier insisté sur le fait que ce type d'opérations permettait non seulement de répondre aux demandes de maires soucieux de ne pas « construire des quartiers 100 % HLM en entrée de village, comme on faisait dans le bon vieux temps », mais aussi d'équilibrer des opérations réalisées en zone C, où les subventions de l'État sont faibles (Entretien, 30/01/2015).

Ces péréquations réalisées dans un contexte de mixité sociale, qu'elles produisent de la marge ou permettent de réduire le coût du foncier pour le logement social, exigent ici encore des organismes HLM qu'ils disposent de capitaux techniques et financiers nombreux. Un enquêté a illustré cet argument en expliquant comment l'ESH dont il est salarié a progressivement structuré ses compétences en matière de maîtrise foncière et d'aménagement :

> À partir du début des années 2000, l'ESH décide de valoriser certaines de ses réserves foncières anciennes en développant une activité de lotisseur, notamment en réponse à des demandes d'élus locaux. L'ESH propose en conséquence de découper certains des terrains qu'elle a en possession après les avoir viabilisés, en partie pour les vendre à lotir à des particuliers et en partie pour y développer des opérations de construction HLM neuves, sous forme de maisons individuelles. Cette solution, « *permettait d'organiser une péréquation entre la partie vente de fonciers, susceptible de produire une marge, et la partie locative sociale, plus complexe à équilibrer* ». Les bons résultats de ces opérations encouragent l'ESH à poursuivre son activité de portage foncier sur le long terme, à développer une stratégie plus opérationnelle en la matière et à professionnaliser et enrichir ses équipes en matière d'aménagement. *« D'abord, il a fallu rassembler des compétences dédiées sur tout ce qu'implique le métier d'aménageur, à la fois sur la partie technique (on a par exemple un ingénieur VRD en interne) et sur la partie commerciale (on a des gens qui savent négocier le prix de vente des charges foncières). Puis dans un deuxième temps, comme les*

opérations devenaient de plus en plus grosses – on parle de 700 logements, de six hectares, etc. – il a fallu recruter des gens pour toute la partie 'gestion' du projet urbain, qui s'occupent de faire évoluer dans le temps le projet d'aménagement, la programmation, mais aussi de la dimension concertation avec la population, de la médiation urbaine et de l'animation, en lien avec la collectivité. ». Cette *« montée en compétence »* cumulative repose ainsi sur la capacité à rassembler des moyens humains et techniques conséquents. Cependant, ceux-ci, une fois intégrés à la société, *« doivent tourner »* : il doit y avoir une continuité dans la mise en œuvre des opérations de portage et de développement, qui exige notamment de disposer d'un stock de terrains conséquent (Entretien avec le directeur de l'aménagement et des études urbaines d'une ESH intervenant dans la CUB, 18/02/2014).

Cet exemple illustre la mesure dans laquelle il est nécessaire, pour réaliser des péréquations entre produits, de disposer d'un organisme ayant une « taille » conséquente ou, *a minima*, des ressources financières ou foncières conséquentes. La recherche de péréquation entre produits immobiliers accentue donc les tendances à la concentration dans le secteur.

Du point de vue de la taille des organismes HLM, il existe une continuité entre les injonctions découlant des processus de régulation modernisateur et productiviste : tous deux appellent à ce que les organismes accroissent leur parc immobilier jusqu'à atteindre une taille critique, à même de permettre des gains d'efficacité ou une diversification de l'activité permettant *in fine* de produire plus de logements locatifs. Ces injonctions s'opposent cependant à plusieurs phénomènes, qui en contraignent la mise en œuvre. Elles relèvent en premier lieu partiellement de « mythes rationalisateurs », appliqués de façon indistinctes à l'ensemble des organisations publiques et para-publiques, et suscitent à ce titre la méfiance d'une partie des acteurs du secteur HLM. En second lieu, elles présentent une ambiguïté, dans la mesure où ne spécifient pas explicitement le nombre de logements à partir duquel on peut considérer que la taille critique est atteinte. Elles reposent donc sur un flou, qui en permet diverses interprétations et favorise l'apparition dans le secteur de situations diversifiées. En troisième lieu, les stratégies d'élargissement du parc comme de diversification des activités représentent des risques importants, liés à la hausse des coûts de gestion ainsi qu'au caractère aléatoire des marges produites par la réalisation d'activités annexes à la production de logements locatifs sociaux. Enfin, le développement en grande quantité de logements supplémentaires peut aboutir à un élargissement des périmètres d'intervention des organismes HLM. Or, cet enjeu est lui-même l'objet d'injonctions pouvant entrer en contradiction avec celles qui ont été mentionnées jusqu'ici.

2. METTRE EN COHÉRENCE LES ÉCHELLES D'INTERVENTION DES ORGANISMES HLM

Les injonctions à la réorganisation du secteur HLM concernent certes le nombre de logements que les organismes possèdent, mais elles renvoient aussi à la façon dont ces logements sont distribués dans l'espace. L'indicateur du périmètre d'intervention des organismes est certes moins fréquemment mobilisé pour questionner la structuration du secteur que celui de la taille. Il est en effet d'abord souvent vu comme dépendant de cette taille : même si ce n'est pas toujours le cas[1], un organisme HLM qui a un patrimoine important a tendance à intervenir sur un périmètre plus étendu qu'un organisme ayant un patrimoine restreint. Ensuite, cet indicateur est moins aisé à connaître, les organismes communiquant peu à leur sujet, et il très dépendant du statut : si les ESH peuvent mettre en œuvre des stratégies assez diversifiées du point de vue de l'expansion de leur parc, les OPH sont contraints du fait de leur rattachement institutionnel à des collectivités territoriales. Enfin, l'indicateur du périmètre d'intervention, sans être spécifique à l'activité HLM, y joue un rôle très important, du fait de la nécessité du rapport aux collectivités territoriales pour produire des logements neufs et parce que le coût de gestion des biens immobilier évolue en fonction de la façon dont ils sont ancrés dans l'espace : l'expansion géographique à l'échelle infranationale ne peut en conséquence être, comme dans d'autres secteurs d'activité, un enjeu secondaire. Il est cependant à noter que des injonctions concernant les périmètres d'intervention ont été fréquemment formulées à l'intention d'autres organisations publiques ou para-publiques, notamment dans l'optique, dans le contexte de la révision générale des politiques publiques (RGPP), de fermer certaines antennes locales (Courcelle *et al.*, 2017).

L'extension des périmètres d'intervention des organismes HLM est de plus particulièrement importante du point de vue de cette thèse, car elle détermine l'échelle à laquelle sont prises en leur sein les décisions d'investir. De plus, elle détermine aussi combien d'organismes HLM différents interviennent au sein d'une commune donnée, et donc les situations de coopérations et de concurrences qu'ils y rencontrent. L'injonction à une réorganisation ou à une mise en cohérence des périmètres d'intervention des organismes HLM peut donc modifier profondément la structure des champs HLM locaux. J'expose d'abord les raisons pour lesquelles ces injonctions sont formulées, en montrant notamment qu'elles visent surtout à une simplification, du point des collectivités territoriales, de leurs rapports avec les organismes HLM. J'explore dans un second temps le fait que, dans une perspective productiviste, l'enjeu du périmètre d'intervention devient central : c'est à son échelle en effet que doit être organisée la circulation des fonds produits par l'exploitation des logements vers des opportunités foncières nouvelles.

[1] À titre d'exemple, l'un des plus grands organismes HLM français, l'OPH Paris Habitat, a un patrimoine très largement concentré (mais pas exclusivement) sur la commune de Paris.

2.1. Réduire la diversité des périmètres d'intervention des organismes HLM

2.1.1. Les déterminants de la diversité des périmètres d'intervention

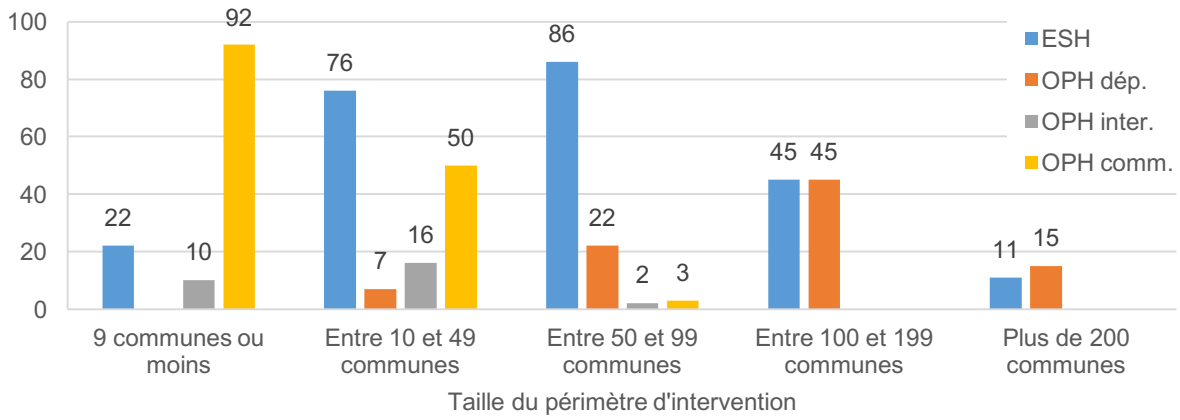
Les périmètres d'intervention des organismes HLM français sont caractérisés par une importante diversité, que ce soit du point de vue de leur extension ou des modalités de la distribution du patrimoine en leur sein. Ainsi, le nombre de communes dans lesquelles les organismes possèdent au moins un logement connaît d'importantes variations. Si le patrimoine des organismes est, en moyenne, dispersé sur près de 63 communes, cette valeur, élevée, dissimule, comme dans le cas de la taille des organismes, une distribution fortement asymétrique[1] : il existe beaucoup d'organismes dont le parc se trouve dans peu de communes et peu d'organismes dont le parc se trouve dans des communes nombreuses. La Figure 17 illustre ce phénomène : seuls 26 organismes ont un patrimoine qui s'étend sur plus de 200 communes, tandis que 124 organismes ont un patrimoine concentré sur neuf communes ou moins. Parmi ces derniers, 49 OPH et 5 ESH n'ont du patrimoine que sur le territoire d'une seule commune.

Le taux de concentration du patrimoine des organismes HLM, qui renseigne quant à la part du patrimoine situé dans la commune où l'organisme a le plus de patrimoine, permet de compléter ces observations. Ses valeurs soulignent le fait que le patrimoine des organismes HLM est rarement distribué de façon homogène sur leur périmètre d'intervention. La Figure 18 fait notamment apparaître la surreprésentation de taux de concentration très forts et très faibles, mettant en évidence la tendance des organismes HLM français à avoir ou bien un patrimoine très concentré autour d'une seule commune, ou bien un patrimoine très dispersé, sans relation privilégiée avec une commune. 140 organismes HLM sont dans le premier cas, avec des taux de concentration supérieurs à 80 %, et 150 sont dans le deuxième cas, avec des taux de concentration inférieurs à 19 %. Seuls 199 organismes sont, pour leur part, dans des situations intermédiaires.

Expliquer la diversité de ces situations au regard de la concentration du patrimoine est aisé en première approche. Certes, la capacité d'un organisme HLM à étendre son périmètre d'intervention, c'est-à-dire à intervenir dans une commune où il ne détient pas encore de patrimoine, est d'abord encadrée par la loi. Cette contrainte est cependant rarement déterminante, puisqu'elle laisse la possibilité à chaque organisme d'intervenir sur un périmètre très large. Ainsi, dans les faits, ce sont plutôt des enjeux opérationnels qui déterminent la possibilité pour un OPH ou une ESH de se développer dans de nouvelles communes : outre la faisabilité des opérations envisagées, leur coût de gestion anticipé et les moyens financiers disponibles, l'accord des collectivités territoriales dans lesquelles l'organisme souhaite s'implanter joue notamment un rôle important (cf. partie 3).

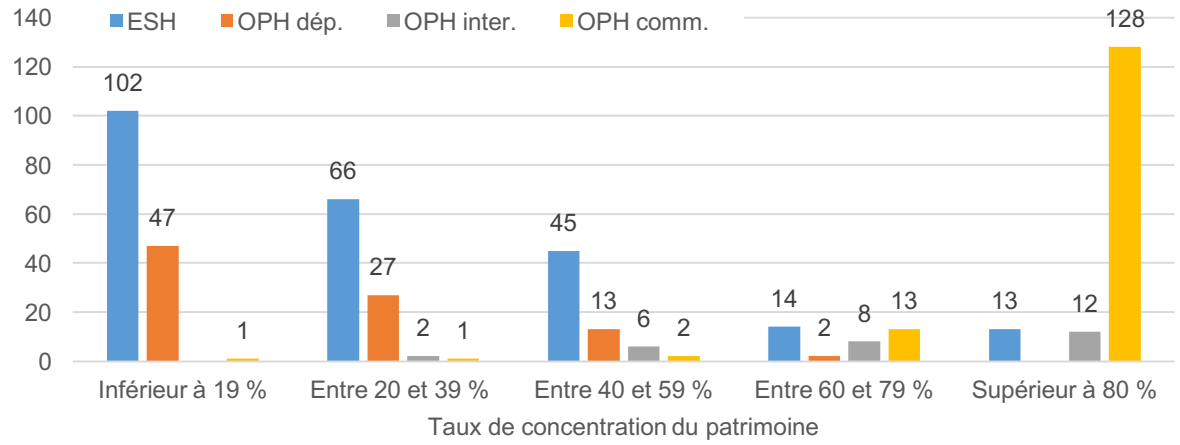
[1] Le coefficient d'asymétrie, qui atteint 1,3, confirme cette observation.

Figure 17. Nombre d'organismes HLM en fonction de la taille de leur périmètre d'intervention



Élaboration personnelle. Source : RPLS, 2014.

Figure 18. Nombre d'organismes HLM en fonction du taux de concentration de leur patrimoine



Élaboration personnelle. Source : RPLS, 2014.
Lecture : Au moins 80 % du patrimoine de 128 OPH communaux est concentré dans la commune où ceux-ci ont le plus de patrimoine. Au contraire, moins de 19 % du patrimoine de 102 ESH est concentré dans la commune où celles-ci ont le plus de patrimoine.

Cependant, avant même que ne soient considérés ces critères, toute évolution du périmètre d'intervention d'un organisme HLM fait d'abord l'objet d'une réflexion et d'une décision stratégiques, engagées par sa gouvernance. Ainsi, c'est avant tout la collectivité locale de référence dans un OPH et le ou les actionnaires majoritaires dans une ESH qui déterminent les modalités d'évolution du périmètre d'intervention. En conséquence, il est possible d'observer, en fonction du type de gouvernance des organismes, différents types de périmètres d'intervention.

L'opposition la plus déterminante dans les caractéristiques des périmètres d'intervention n'est pas entre les OPH en général et les ESH (cf. Annexe). Les organismes ayant les patrimoines les plus concentrés apparaissent ainsi clairement, du point de vue des deux indicateurs retenus (cf. Figure 17 et Figure 18), comme étant les OPH communaux et intercommunaux. Les activités de ces opérateurs sont mises en œuvre sur le périmètre d'intervention de leur collectivité territoriale de référence, qu'ils n'excèdent que de façon marginale. Il est à noter que les ESH sont aussi représentées parmi les organismes dont le patrimoine se trouve dans des communes peu nombreuses : 98 d'entre elles interviennent ainsi sur moins de 50 communes. Il s'agit en règle générale de sociétés dont le patrimoine est, d'un point de vue quantitatif, relativement peu important. Plusieurs d'entre elles sont les maisons-mères de groupes, qui conservent la propriété de logements pour justifier de leur statut d'ESH, mais dont l'activité principale est la coordination des stratégies d'autres ESH. D'autres sont des sociétés dont la gouvernance est très ancrée localement. Il peut en particulier s'agir d'intérêts économiques locaux, représentés par les chambres de commerce et d'industrie, ou bien de collectivités locales ayant créé, souvent en complément d'un OPH, une ESH destinée à porter des activités spécifiques en matière de développement de logements sociaux[1].

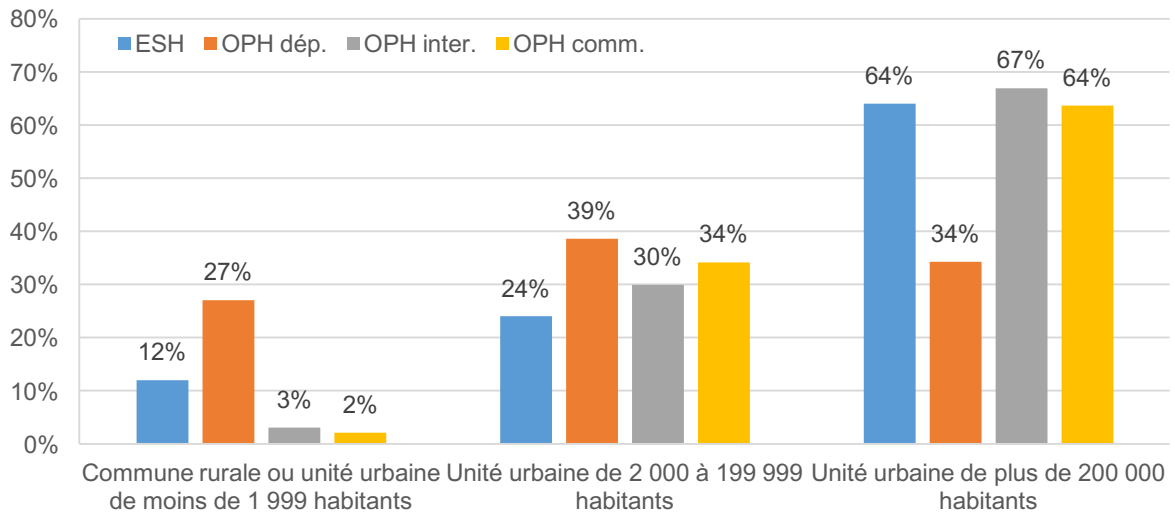
Parmi les organismes dont le patrimoine est dispersé, on trouve principalement des OPH départementaux et des ESH. Les premiers agissent en effet généralement sur une part importante du territoire de leur collectivité territoriale de rattachement, soit un département dans sa globalité. Ils ont en conséquence tendance à s'investir dans des communes nombreuses et, de façon à ne pas paraître en concurrence avec des OPH communaux ou intercommunaux, à éviter de concentrer leur parc dans des communes en particulier : ainsi, seuls deux OPH départementaux voient plus de 60 % de leur patrimoine concentré dans une seule commune (cf. Figure 18). Les ESH présentent, pour leur part, des périmètres d'intervention de taille variée, mais avec des taux de concentration généralement assez faibles. La diversification de l'implantation territoriale du patrimoine est en effet recherchée par la plupart d'entre elles, notamment de façon notamment à ce que celles-ci ne se trouvent pas dans la dépendance d'un nombre restreint de collectivités territoriales.

La proximité du périmètre d'intervention de la plupart des ESH et des OPH départementaux d'un point de vue quantitatif doit cependant être nuancée (cf. Figure 19). Le patrimoine de ces derniers a ainsi tendance à être distribué de façon assez homogène à l'échelle du périmètre d'intervention, de façon relativement indépendante de l'intensité de l'urbanisation. Ainsi, en moyenne, le patrimoine des OPH départementaux se trouve distribué à parts quasiment égales dans les communes rurales ou les petites unités urbaines, dans les unités urbaines de taille moyenne et dans les grandes unités urbaines. Au contraire, si le patrimoine des ESH n'est pas absent des communes rurales et des petites unités urbaines, il apparaît en moyenne comme étant principalement situé dans les unités urbaines les plus importantes en termes de population. La distribution de leur patrimoine sur le territoire est en conséquence beaucoup plus hétérogène et polarisée. Il est à noter que la faiblesse du parc rural ou situé dans de petites unités urbaines des OPH communaux et intercommunaux s'explique par le fait que les communes de ce type ont des

[1] La création d'une ESH par les collectivités territoriales a été vue comme un moyen, en particulier, de mener des opérations d'aménagement que l'OPH local ne souhaitait pas porter seul, de faire participer au capital des apporteurs de fonds publics ou privés, ou encore de développer une spécialisation, par exemple dans le logement individuel ou dans celui des personnes âgées dépendantes.

besoins relativement limités en matière de logement social d'un point de vue quantitatif et sont donc rarement dotées de leurs propres OPH.

Figure 19. Part moyenne des logements des organismes HLM, en fonction de leur situation dans une commune rurale ou dans différents types d'unités urbaines

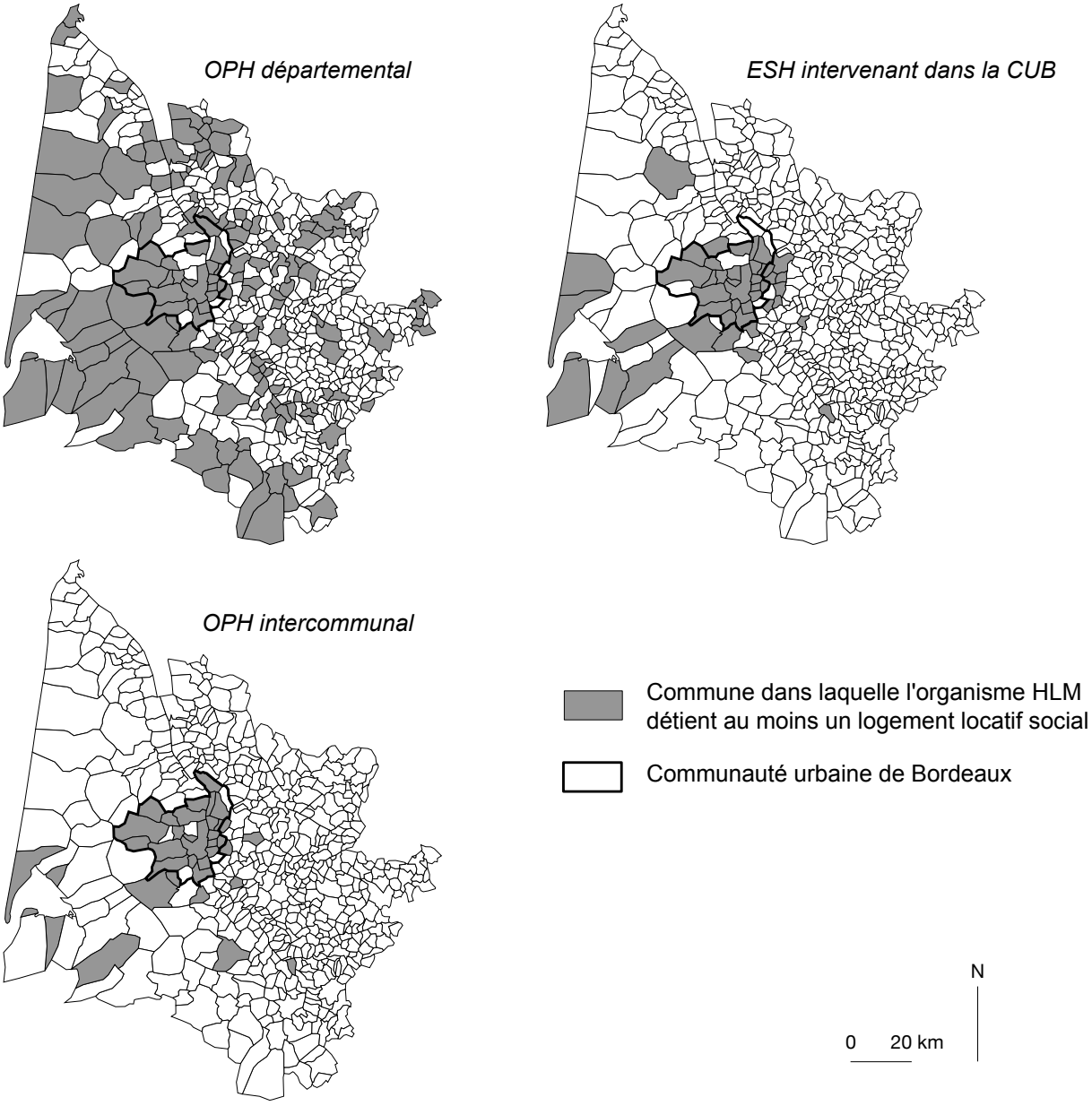


Élaboration personnelle. Source : RPLS, 2014.
Lecture : En moyenne, 12 % du patrimoine des ESH se situe dans des communes rurales ou des unités urbaines de moins de 1 999 habitants.

La distribution des périmètres d'intervention des organismes HLM intervenant dans la CUB et la CAB correspondent dans les grands traits à ces principes généraux, même si des cas particuliers existent. Par exemple, en Gironde en 2014 (cf. Figure 20), la quasi-totalité des ESH intervenaient sur un nombre de communes important, mais de façon polarisée autour, d'une part, de la CUB et, d'autre part, du Bassin d'Arcachon. L'OPH départemental, pour sa part, disposait effectivement d'un périmètre d'intervention étendu sur la quasi-totalité du département, aussi bien en zone urbaine que dans des communes au caractère rural. Néanmoins, l'OPH intercommunal de la CUB, Aquitanis, n'avait pas un périmètre d'intervention limité à sa collectivité territoriale de référence : son patrimoine s'étendait en effet sur 38 communes et affichait un taux de concentration de seulement 46 %. Cet OPH dispose en effet de patrimoine dans les communes limitrophes de la CUB, mais aussi autour du bassin d'Arcachon et dans plusieurs autres communes du département. Cela témoigne d'une stratégie d'expansion de son activité relativement ancienne, sur laquelle sa direction est revenue aujourd'hui.

Dans la CAVDB, les développements ci-dessus valent pour les OPH départementaux et communaux, mais l'implantation du patrimoine des ESH est beaucoup plus tributaire de leurs histoires spécifiques : la construction d'un grand ensemble dans les années 1950 et 1960 a pu par exemple durablement polariser leur développement, tandis qu'une fusion entre deux sociétés a abouti à des périmètres d'intervention très discontinus. En général, les périmètres d'intervention des ESH franciliennes ressemblent à des patchworks hétérogènes.

Figure 20. Périmètres d'intervention de trois organismes HLM intervenant en Gironde



Élaboration personnelle, à l'aide de Philcarto. Source : RPLS, 2014.

2.1.2. Rationaliser les périmètres d'intervention

La diversité des périmètres d'intervention des organismes HLM se traduit par des situations qui sont parfois considérées comme problématiques par les observateurs et les acteurs du secteur.

Ceux-ci s'appuient ici encore, pour les formuler, à la fois sur des arguments modernisateurs et productivistes.

À l'échelle des organisations, une rationalisation des périmètres d'intervention est d'abord parfois présentée comme nécessaire pour limiter les effets négatifs de la dispersion du patrimoine. Celle-ci peut être contraignante à plusieurs points de vue, mais elle cause surtout des coûts de gestion élevés. Le directeur du développement et de la maîtrise d'ouvrage d'une ESH intervenant dans la CAVDB explique ainsi « souvent renoncer à des développements en très grande couronne », parce qu'ils impliquent « de faire se déplacer, depuis le siège [qui se trouve à Paris], les personnels techniques dès qu'il y a des problèmes qui ne relèvent pas des gardiens ». Il résume : « essence, flotte automobile, temps passé dans les bouchons, fatigue : vous imaginez le coût financier et humain ? » (Entretien, 28/07/2014). Un patrimoine dispersé se traduit aussi par le fait que les organismes agissent dans des situations qui peuvent se révéler très diverses, par exemple du fait d'attentes des élus locaux en matière de gestion du parc (présence et localisation d'une antenne locale, exigences spécifiques quant au nombre de gardiens, etc.), ce qui peut nécessiter des adaptations coûteuses. Ainsi, dans un des rapports annuels de la MIILOS, les inspecteurs considèrent que « la concentration géographique du patrimoine constitue l'élément prépondérant de la maîtrise des coûts de gestion ». Ils notent en conséquence que les rapprochements entre organismes HLM les plus pertinents sont ceux réalisés pour répondre à un objectif de « rationalisation géographique » du patrimoine[1].

À l'échelle du périmètre des collectivités territoriales, l'argument employé pour défendre une réorganisation du secteur HLM est celui de la simplification. Actuellement, les périmètres d'intervention d'organismes nombreux peuvent largement se superposer. En moyenne, en France métropolitaine au 1er janvier 2014, chaque département abritait le patrimoine de 13 organismes HLM différents. Ce nombre atteignait 66 organismes à Paris. Au sein des départements enquêtés, la situation est contrastée : alors que la Gironde et le Pas-de-Calais sont proches de la moyenne nationale, 14 et 18 organismes y intervenant respectivement (cf. Figure 21), le Val-de-Marne présente une situation plus exceptionnelle, caractérisée par la présence de 57 organismes.

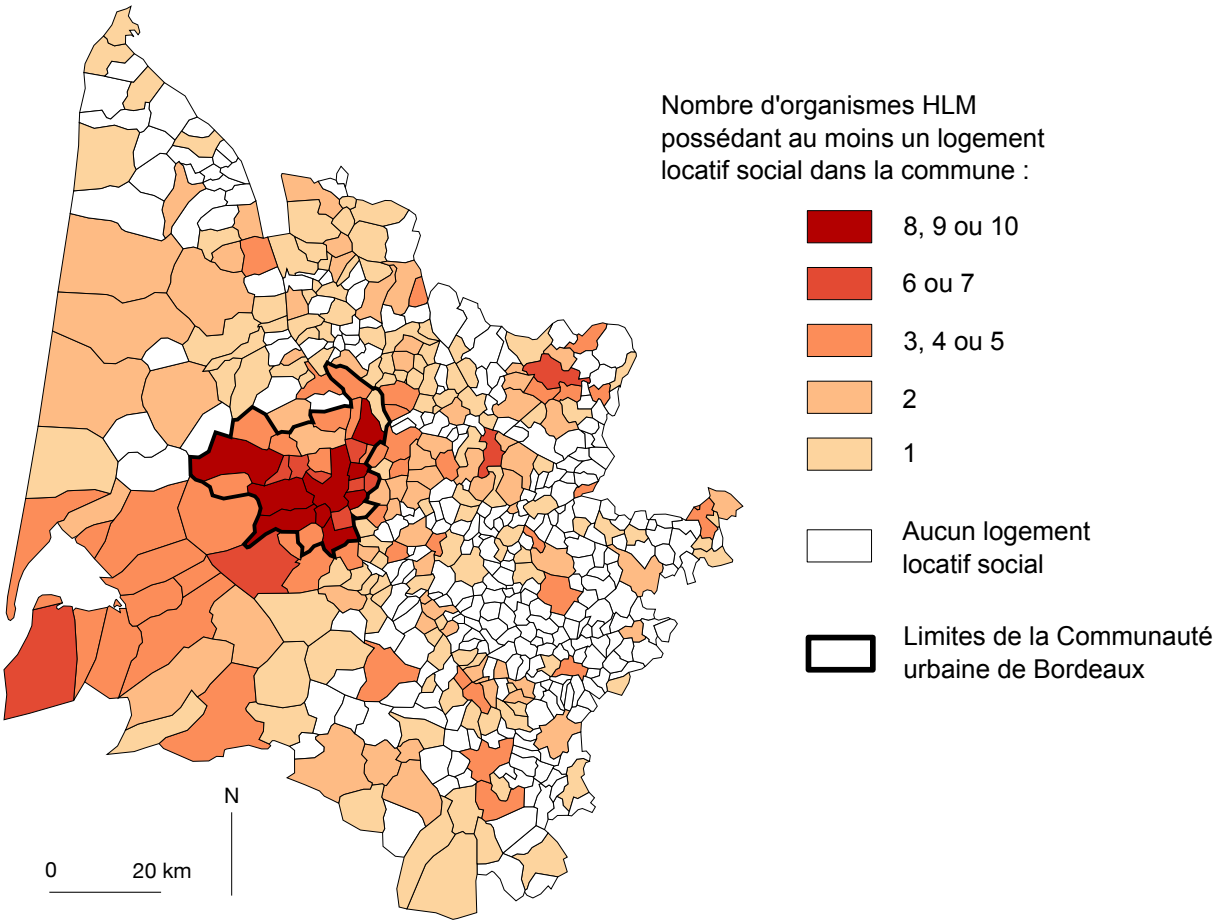
Alors que certains observateurs et acteurs voient cette situation comme un avantage, notamment parce qu'elle permettrait une « saine émulation » entre acteurs (Entretien avec le directeur de l'habitat, du logement et de la rénovation urbaine d'une commune de la CUB, 18/02/2014), elle présente aussi plusieurs inconvénients[2]. Plusieurs salariés et élus de collectivités locales cherchent en conséquence à limiter le nombre d'organismes actifs sur leur territoire, en décourageant par la négociation d'éventuels nouveaux venus ou en suggérant des échanges de patrimoine (Entretien avec le premier adjoint au maire chargé de l'urbanisme d'une commune de la CAVDB, 22/10/2014). Ainsi, des enquêtés ont souligné que la multiplication des interlocuteurs, dans la gestion quotidienne des logements locatifs sociaux, lors de la rédaction de documents d'urbanisme ou à l'occasion de l'élaboration d'opérations d'aménagement, rendait ces activités complexes. Se trouve dans le même ordre d'idées fréquemment critiquée la « multiplication des organismes bailleurs qui conduit à l'éparpillement de leurs actions et à une moindre efficacité dans

[1] MIILOS, 2012, *Rapport annuel 2011*, p. 88 et 70.

[2] Si un nombre trop important d'acteurs est généralement identifié comme une difficulté, les salariés de collectivités territoriales et les élus locaux enquêtés s'accordent sur le fait que les situations dans lesquelles un seul organisme possède l'ensemble des logements communaux peuvent parfois être problématiques. Dans certains cas, comme dans celui de la ville de Mourenx, des conflits sévères ont éclaté entre la collectivité et l'unique organisme HLM (Voir : Faure, O., 2012, « Mourenx (64) : Société nationale immobilière et Habib face à face ce vendredi », *Sud Ouest*).

la mise en œuvre des programmes décidés par l'État » (Caresche, Piron, 2013, p. 31). Les parlementaires auteurs de ce rapport citent notamment, pour illustrer leur propos, la situation, qualifiée d'« infernale », d'une intercommunalité francilienne dans laquelle interviennent plus de 80 bailleurs (Caresche, Piron, 2013, p. 265). Plusieurs salariés d'organismes HLM rencontrés dans la CUB ont, pour leur part, confié leur sentiment d'une « sous-utilisation » des ressources humaines et financières de leur structure du fait de la multiplicité des acteurs actifs sur le territoire (Entretien avec le directeur général d'une ESH intervenant dans la CUB, 18/02/2014 et avec une chargée d'opération d'une ESH intervenant dans la CUB, 23/07/2013).

Figure 21. Superposition des périmètres d'intervention des organismes HLM intervenant en Gironde



Élaboration personnelle, à l'aide de Philcarto. Source : RPLS, 2014.
Les données cartographiées ont été considérées comme des informations nominales, ce pourquoi elles sont représentées sous forme d'aplats.

Les injonctions modernisatrices à la réorganisation des périmètres d'intervention des organismes de logement social reposent ainsi sur les constats suivants : les parcs immobiliers les mieux gérés sont ceux qui sont les plus concentrés, tandis que la coordination entre acteurs est la plus efficace lorsque ceux-ci sont peu nombreux. Si ces « mythes rationalisateurs » restent vagues, ils semblent néanmoins prendre en compte de façon plus importante les spécificités de l'activité

HLM que ceux portant sur le nombre de logements possédés. Le croisement des injonctions à la rationalisation des périmètres d'intervention et à l'atteinte d'une taille critique dessinent un secteur qui serait composé par des organismes importants, spécialisés pour chacun d'entre eux sur un nombre d'agglomérations restreint. Ce schéma apparaît cependant largement en contradiction avec une autre injonction issue du processus de régulation modernisateur, dont l'objectif est d'optimiser la façon dont les organismes HLM peuvent redistribuer leurs fonds propres d'un point à l'autre de l'espace.

2.2. Les péréquations entre territoires rendues possibles par l'extension des périmètres d'intervention des organismes HLM

2.2.1. Les limites des possibilités de péréquation entre territoires pour les organismes disposant de périmètres d'intervention étroits

Un des principes du fonctionnement des organismes HLM est que, comme je l'ai montré dans le chapitre 3, les loyers des locataires actuels du parc participent notamment, une fois qu'ils ont servi à rembourser les prêts et à assurer l'entretien courant, à financer le développement de nouveaux logements sociaux. Ce réinvestissement par les organismes de leurs excédents d'exploitation est en soi une forme de péréquation, mobilisée anciennement. La mise en place du processus de régulation modernisateur, par rapport à cet enjeu, soulève cependant des difficultés. Les organismes HLM sont en effet invités à produire plus de logements en mobilisant plus de fonds propres, mais pas n'importe où : il s'agit de concentrer l'effort sur les grandes agglomérations considérées comme « tendues » et, dans une moindre mesure, dans les autres zones où des besoins forts s'expriment. Or, cette injonction est problématique pour un certain nombre d'organismes HLM, dont le périmètre ne couvre ou bien que des territoires « tendus », ou bien que des territoires « détendus ». Le directeur général adjoint d'une ESH intervenant dans la CAB, concerné par le second cas, résume la situation en ces termes :

> « *L'argent, il y en a, ce n'est pas le problème. Le problème c'est qu'on ne peut pas non plus développer pour développer. Il y a des phénomènes chez nous qui interpellent : des patrimoines vacants, des évolutions sociodémographiques, la paupérisation de la population, les flux migratoires. Notre développement, depuis 3 à 4 ans, il est donc parcimonieux. Il existe, mais il doit être limité quantitativement, bien dimensionné, sur de petites opérations, plutôt en maison individuelle quand c'est possible… Et quid de l'argent qui reste une fois qu'on a fait ça ?* » (Entretien avec le directeur général adjoint d'une ESH intervenant dans la CAB, 30/01/2015).

Le processus de régulation productiviste implique ainsi qu'une péréquation entre territoires doit être mise en œuvre : les fonds propres des agglomérations détendues doivent être utilisés dans les agglomérations tendues. C'est en particulier l'argumentaire privilégié par B. Apparu en 2009, alors qu'il était secrétaire d'État chargé du logement : « J'observe, écrit-il, que 75 % des logements sociaux sont construits dans des zones ayant peu ou pas de besoins locatifs, et 25 % seulement dans des zones tendues, notamment parce que le foncier y est plus cher. L'une des solutions pour

surmonter ce problème est le regroupement d'une partie des […] organismes HLM au niveau interrégional, qui permettrait de mutualiser les fonds propres des organismes entre les territoires et donc de pouvoir les réorienter vers les zones prioritaires en termes de besoins »[1] (voir aussi : Yché, 2011). La péréquation entre territoires se trouve ainsi fréquemment défendue comme relevant de la « solidarité territoriale » : dans un surprenant retournement de la notion, les agglomérations dont les marchés du logement sont peu dynamiques, ce qui traduit parfois d'importantes difficultés économiques ou des problèmes d'attractivité, sont appelées à l'aide de Paris, des grandes villes du Rhône-Alpes et de la Côte-d'Azur. Parallèlement, la péréquation entre territoires est défendue comme un moyen d'éviter que des organismes n'accumulent les fonds propres issus de la gestion de leur parc sans pouvoir les réinvestir (cf. chapitre 3). Un enquêté croise en ces termes les deux arguments :

> *« Ce que ce que l'État rêve d'arriver à faire entre les ESH, c'est de dire : 'Bon, untel a trois millions d'euros en stock qui lui servent à rien et qui lui rapportent [une fois placés en banque] 3 %. C'est bien, mais ça sert à rien ! Autant construire et sortir une opération qu'on a du mal à financer dans une zone super tendue où il y a une charge foncière qui est plus importante, ou alors là où il y a une contrainte technique qui fait que…' Voilà ! C'est cette solidarité-là qu'il faut mettre en place et c'est cette solidarité-là qui fait hurler la province 'dodue-dormante'. Quand vous vendez des logements en Île-de-France, vous voyez certains opérateurs de province, des ESH qui se précipitent pour acheter, ils font monter les prix, c'est simplement qu'ils ont des fonds propres à cramer et qu'ils préfèrent les cramer en achetant du patrimoine plutôt qu'un jour se faire toiser par Madame Duflot, par Madame Boutin, par Monsieur Apparu… »* (Entretien avec le directeur d'une ESH intervenant dans la CAVDB, 16/07/2014).

La difficulté est cependant que, en l'état actuel des périmètres d'intervention des organismes HLM, les possibilités de péréquations entre territoires sont relativement limitées. Peu d'entre eux disposent en effet d'un périmètre d'intervention situé à la fois sur des territoires « tendus » et « détendus » entre lesquels ils pourraient faire circuler leurs fonds propres. C'est dû aux liens qu'entretiennent les organismes HLM avec les collectivités territoriales ainsi qu'aux limites réglementaires posées à leur activité, évoqués ci-dessus.

D'autres possibilités de réaliser des péréquations, dans ce contexte, ont été envisagées. Ainsi, lorsque le gouvernement socialiste de J.-M. Ayrault est revenu, en 2013, sur le prélèvement sur le potentiel financier des organismes visant à limiter l'accumulation des fonds propres au sein des structures n'étant plus en mesure de construire (cf. chapitre 3), il n'a pas été décidé de le supprimer purement et simplement. Le prélèvement a en effet été remplacé par un dispositif de mutualisation centralisé à l'échelle nationale, certes géré par les acteurs du secteur HLM, mais explicitement destiné à permettre une redistribution des excédents de fonds propres vers la production en milieu tendu. Il témoigne de la volonté de l'État de continuer à optimiser, tout en limitant son intervention directe dans le secteur, les modalités de la redistribution en son sein.

Les organismes HLM peuvent aussi se faire des prêts les uns aux autres : des organismes intervenant en territoire « détendu » pourraient ainsi mettre leurs surplus de fonds propres à la disposition d'organismes intervenant dans des territoires « tendus ». Le CCH prévoit, depuis la loi

[1] Bourboulon, F., 2009, « Benoist Apparu : 'Il faudrait regrouper une partie des 800 organismes HLM' », *Les Échos*.

du 17 mai 2011 de simplification et d'amélioration de la qualité du droit, qu'un OPH ou une ESH peut ainsi consentir une « avance en compte courant » à une ESH dont il détient au moins 5 % du capital, avec un taux d'intérêt ne pouvant dépasser de plus de 1,5 point celui du livret A (art. L. 423-15). Cette possibilité, si elle permet à « des mecs blindés de trésorerie qui ne construisent pas » de « faire des avances aux collègues d'à côté » (Entretien avec le directeur général d'une ESH intervenant dans la CAVDB, 16/07/2014), est néanmoins doublement limitée : elle ne consiste pas en une circulation définitive des fonds d'un territoire à l'autre, puisqu'il s'agit d'un prêt, et elle ne peut de plus se faire qu'entre deux organismes ayant entre eux des liens capitalistiques. Sa mise en œuvre est aussi relativement complexe[1]. En conséquence, l'injonction à la péréquation entre territoires implique nécessairement une restructuration du secteur HLM dans le sens d'une expansion des périmètres d'intervention des opérateurs.

2.2.2. Étendre les périmètres d'intervention des organismes HLM pour faciliter les péréquations territoriales

L'expansion des périmètres d'intervention des organismes HLM pour qu'ils réalisent des péréquations entre territoires peut se dérouler selon plusieurs modalités. En premier lieu, tous les organismes HLM ont la possibilité de profiter des disparités de tension des marchés immobiliers au sein du périmètre dans lequel leur statut leur permet d'intervenir, à savoir la région dans laquelle se trouve leur siège social s'ils sont ESH ou leur collectivité locale de rattachement s'ils sont OPH, ainsi que les départements limitrophes. Ainsi, une ESH basée à Angoulême a eu la possibilité d'intervenir dans la CUB : la Gironde était en effet, jusqu'à la réforme institutionnelle de 2015, limitrophe de la région Poitou-Charentes. Cette ESH peut désormais réaliser des péréquations entre des logements situés dans des territoires charentais « détendus » et des projets de développement dans la CUB :

> *« Nous on est basés, originellement, c'est l'histoire, en Charente. Bon. Mais il y a quinze jours je vois le maire de [telle commune], 250 habitants dans le Sud Charente […]. Il me dit : 'Vous ne construisez plus chez moi.' Je dis : 'Mais Monsieur le maire, vous êtes loin de tout et près de rien ! Le boulanger, il passe avec son camion, il fait 20 bleds dans la journée.' […] La seule solution pour nous, c'est de nous étendre, c'est de devenir la structure interrégionale, parce que moi, je ne peux plus construire dans le village de 250 habitants. »* (Entretien avec le directeur général d'une ESH intervenant dans la CUB, 03/03/2014).

Dans certains cas, cependant, la possibilité de l'expansion géographique dans les limites permises par le CCH apparaît comme insuffisante. Par exemple, une ESH enquêtée, dont le siège social se trouve dans le Pas-de-Calais, avait anciennement étendu son périmètre d'intervention à l'ensemble de la région, puis aux départements picards qui en étaient limitrophes. Les possibilités

[1] En particulier, elle est soumise à un régime de déclaration préalable aux ministres chargés du logement et de l'économie, qui peuvent s'y opposer de façon conjointe et motivée (art. L. 423-15 CCH). Les organismes HLM ont aussi la possibilité de consentir aux filiales dont ils sont les actionnaires majoritaires des prêts participatifs, soumis au même régime de déclaration préalable que les avances en compte courant et aux mêmes contraintes en termes de taux (art. L. 423-16). Ces prêts permettent schématiquement à un organisme HLM d'abonder aux fonds propres d'un autre sans pour autant modifier la structure de son capital et en jouissant d'un remboursement progressif.

de développement en découlant étant apparues comme insatisfaisantes, l'ESH a choisi de solliciter l'autorisation d'agir sur l'ensemble du territoire national, de façon notamment à pouvoir investir en région parisienne :

> « *Il y a eu un choix stratégique, à l'époque, d'étendre notre périmètre d'intervention à la Picardie, dans une logique d'aménagement du territoire : le but, c'était d'accompagner, avec les grands projets (canal Seine-Nord, etc.), le mouvement de la région vers l'Île-de-France. Mais aujourd'hui, c'est moins une priorité stratégique, la Picardie, parce qu'on a peu de territoires qui y présentent de forts besoins. Il y a peut-être Amiens, mais Amiens, ça morfle aussi. […] Donc on va solliciter la compétence nationale. On a plein de raisons de le faire, mais c'est surtout pour pouvoir intervenir là où il y a de forts besoins. Si on peut aller 'distraire' – comme aime à le dire notre président – une partie de [nos fonds propres] sur des territoires où il y a des besoins, ça a du sens pour nous. […] Il ne s'agit pas de nous désengager, bien-sûr, mais de considérer, en l'assumant et en le disant de façon transparente à nos parties-prenantes, que ça peut avoir du sens de consacrer 10 à 20 % de notre autofinancement à des opérations en zones tendues. On y injecterait 1 à 2 millions d'euros par an, ça pourrait quand même avoir du sens !* »
> (Entretien avec le directeur général adjoint d'une ESH intervenant dans la CAB, 30/01/2015).

L'agrément permettant aux ESH d'intervenir sur l'ensemble des régions limitrophes à celle dans laquelle est situé leur siège social, voire sur l'ensemble du territoire national, est délivré par le ministre chargé du logement, et, selon le CCH, uniquement aux sociétés s'étant démarquées par la qualité de leur gestion « sur les plans technique et financier » (art. R. 422-3). Il est à noter que ce même article du CCH prévoit la possibilité d'accorder une « extension de compétence sur une partie quelconque du territoire » à l'occasion d'une « opération déterminée ». Les limites dans lesquelles interviennent les ESH peuvent donc, dans des conditions qui restent exceptionnelles, être dépassées. Il est à noter que ces possibilités n'ont jamais été ouvertes aux OPH, du fait de leur rattachement à une collectivité territoriale. Par ailleurs, la loi du 16 janvier 2015 a abouti à la fusion de plusieurs des anciennes régions dans de nouveaux ensembles plus larges, mais elle n'a pas eu de conséquence sur la rédaction des articles du CCH concernant le périmètre d'intervention réglementaire des organismes HLM. Cela signifie que, dans les faits, les organismes qui interviennent dans les régions fusionnées ont vu *de facto* leur périmètre d'intervention réglementaire s'agrandir à cette occasion.

Une dernière possibilité d'expansion du périmètre d'intervention des organismes HLM réside dans la fusion d'un ou plusieurs organismes HLM intervenant dans des territoires « tendus » avec un ou plusieurs organismes HLM intervenant dans des territoires « détendus ». Cette solution a deux avantages. Elle permet d'abord de passer outre l'impossibilité de faire circuler directement des fonds entre organismes. Elle évite ensuite à l'organisme souhaitant étendre son périmètre d'intervention d'avoir à « se faire une place dans le petit monde HLM local, qui est souvent bien verrouillé » (Entretien avec un directeur de la CDC en Aquitaine, 09/01/2014) : il lui est possible de profiter du capital social et symbolique dont dispose déjà l'organisme absorbé.

L'évolution des stratégies de l'ESH Mésolia, intervenant dans la CUB, traduit l'importance croissante prise par les enjeux de péréquation territoriale. Cette ESH, qui possède un peu moins de 8 000 logements en 2014, fait partie d'un groupe constitué notamment de deux ESH, l'une, appelée Soliance Habitat et ayant son siège social à Libourne, l'autre, appelée Périgordia Habitat et ayant

son siège social à Bergerac[1]. À la fin des années 2000, ces trois sociétés procèdent à des échanges de patrimoine de façon à clarifier leurs périmètres d'intervention respectifs. En 2010, Mésolia vend notamment 422 logements qu'elle possède dans le Libournais à Soliance[2]. Des cessions de ce type permettent à chaque société d'apparaître aux yeux des collectivités territoriales comme des acteurs plus impliqués localement. C'est en particulier l'occasion pour Mésolia de recentrer son activité sur la CUB. Cette stratégie subit cependant une inflexion au cours des années 2010. La concentration des objectifs de production sur les zones tendues implique que Mésolia, pour assurer sa mission de construction de logements sociaux neufs, a des besoins financiers et fonciers importants. Les deux autres ESH ont pour leur part une activité plus mesurée. Le directeur général d'une de ces sociétés[3] explique ainsi :

> *« Libourne, ils font 30 logements par an, Bergerac ils devaient en faire 60, ils n'en font plus que 30, et on voit bien qu'il n'y a pas de besoins qui s'expriment là-bas. S'il y a un besoin, c'est un besoin sur une population très paupérisée, un besoin très ciblé. »* En conséquence, chacune de ces sociétés *« va développer une stratégie de maintien à niveau de son patrimoine : maintenance, réhabilitation des logements existants […], éventuellement un peu de renouvellement, pour démolir ce qui est le plus obsolète et reconstruire. Mais on ne va pas être dans l'accroissement du patrimoine, on va être dans le maintien d'une offre de bonne qualité. Ce faisant, ces sociétés vont au fil des années se dégager des marges de manœuvre financière importantes. »*

Ainsi, Soliance et Périgordia disposent de fonds perçus comme ne pouvant être utilisés au sein de leur périmètre d'intervention, alors que Mésolia en manque. Dans la mesure où, comme je l'ai évoqué, les possibilités de cession de fonds par des filiales HLM à leur maison-mère sont limitées, la solution la plus satisfaisante apparaît alors comme étant la fusion des trois ESH en une seule organisation. Cela permettra en effet de faire en sorte que les capitaux dont disposent Soliance et Périgordia soient redistribués sur un périmètre plus large, et notamment utilisés sur la CUB, dans une logique de péréquation territoriale. À cet avantage en termes financiers s'ajoute par ailleurs l'intérêt de constituer un groupe d'envergure régionale, mieux à même de résister à la concurrence des nombreuses ESH engagées sur le territoire bordelais. En 2014, les trois sociétés fusionnent en conservant le nom unique de Mésolia[4]. La société fusionnée poursuit depuis une politique d'expansion territoriale à l'échelle du Sud-Ouest par l'intégration d'autres structures, sous différentes modalités : elle a notamment racheté en 2015 le patrimoine toulousain de la SFHE et acquis des parts majoritaires dans la société d'économie mixte d'une des communes de la CUB, Bruges[5].

---

[1] Mésolia fait partie du Groupe TG, structuré autour d'une société coopérative d'HLM, Le Toit Girondin, et d'un groupement d'intérêt économique (GIE), appelé successivement GIE Guyenne Habitat et GIE groupe TG. Mésolia est aussi impliquée dans le groupe Arcade. Depuis la réforme de l'actionnariat de 2003, un pacte d'actionnaires a en effet été passé entre la société coopérative d'HLM Le Toit Girondin et la Société française d'habitations économiques (SFHE), membre du groupe Arcade, qui assurent ensemble la gouvernance de Mésolia.

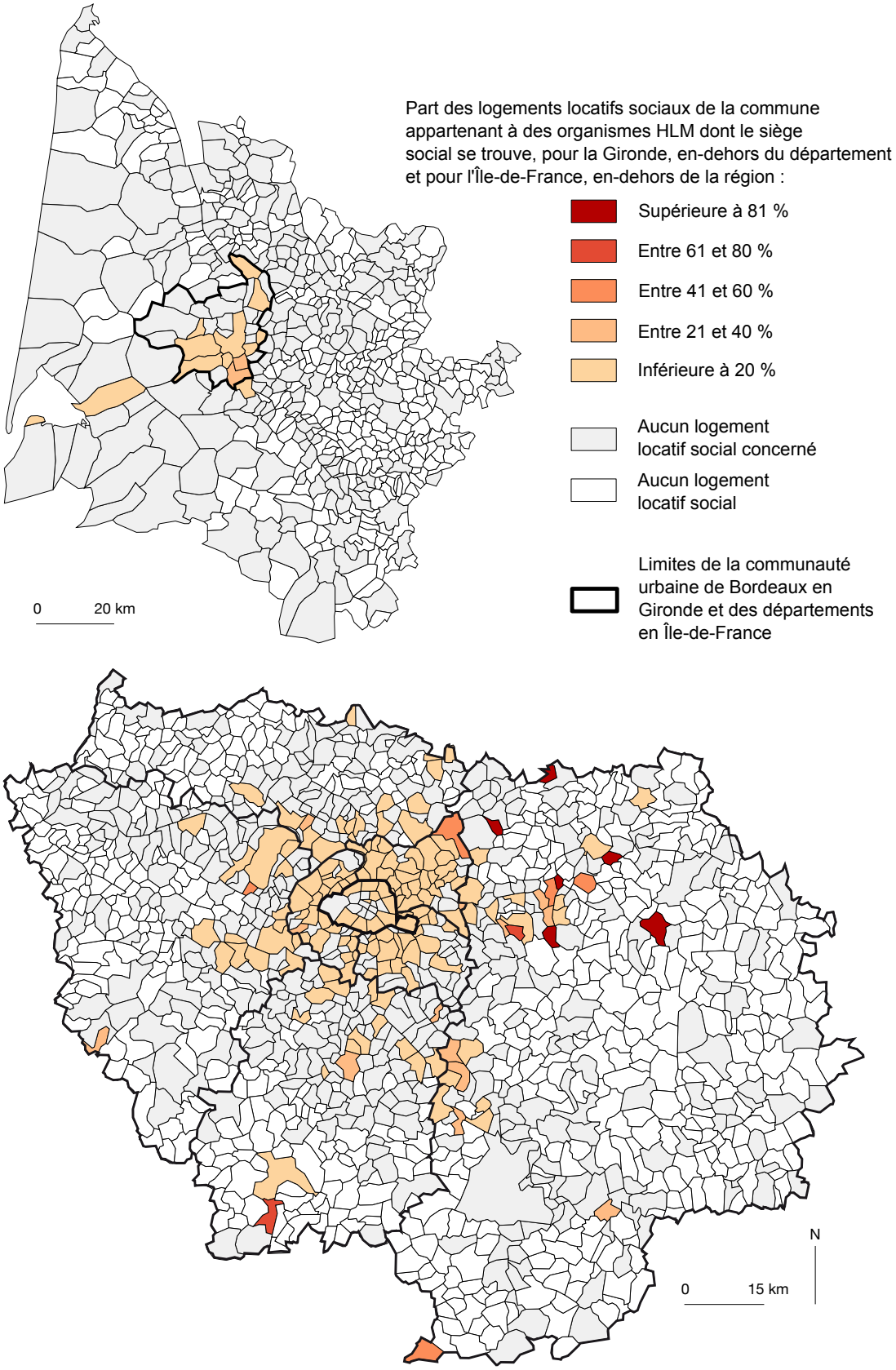
[2] MIILOS, 2012, *Rapport definitif n°2011-112 concernant la Société anonyme d'HLM « Mésolia Habitat »* ; Mésolia, 2016, « Notre Histoire », site internet : http://www.mesolia.fr/Mesolia/Qui-sommes-nous/Notre-Histoire (consulté le 4 octobre 2016).

[3] De façon à garantir l'anonymat des enquêtés, des précisions quant à leur statut et à la date des entretiens sont ici exceptionnellement omises.

[4] Gilles, J.-B., 2014, « Le bailleur social Mésolia fusionne ses filiales girondine et périgourdine », *Sud-Ouest*.

[5] Escolin, B., 2015, « L'entreprise sociale pour l'habitat aquitaine Mésolia s'étend vers Toulouse », *Le Moniteur*.

Figure 22. Part des logements sociaux détenus par des organismes HLM dont le siège social se trouve en-dehors de la collectivité



Élaboration personnelle. Source : RPLS, 2014.

Ainsi, que ce soit dans leur périmètre d'intervention réglementaire ou dans un périmètre étendu, les ESH et, dans une moindre mesure, les OPH, ont la possibilité de chercher à développer des logements dans les agglomérations aux marchés immobiliers tendus, même si elles n'y étaient pas présentes jusqu'alors. Cette expansion pose néanmoins des questions en termes de gestion des logements : ceux-ci se trouvent en effet éloignés du siège social des organismes et de la plupart de leurs agences de gestion. Comme je l'ai évoqué ci-dessus, cela représente un coût et peut se traduire par une qualité de service rendue aux locataires plus faible. La solution généralement retenue, tant que l'organisme ne possède pas des logements en nombre suffisant important pour ouvrir une agence, est de mandater un autre organisme, avec lequel des liens stratégiques ou capitalistiques ont le plus souvent été tissés, pour qu'il assure la gestion de ces logements éloignés. Une autre conséquence de cette expansion est le fait qu'elle aboutit à la multiplication du nombre d'organismes actifs dans les agglomérations tendues, au contraire des objectifs de rationalisation du nombre d'acteurs présents évoqués ci-dessus. Ainsi, en Île-de-France, les organismes dont le siège social se situe en-dehors de la région possèdent des logements nombreux dans toute la petite couronne ainsi que dans la plupart des villes nouvelles (cf. Figure 22). Leurs logements y représentent en règle générale une part relativement faible de l'ensemble des logements sociaux existants dans la commune, à quelques exceptions près : par exemple, à Tremblay-en-France (Seine-Saint-Denis), 42 % du parc est détenu par l'un de ces opérateurs. La situation est un peu différente en Seine-et-Marne, où des organismes non franciliens sont présents dans des communes qui sont plus éloignées des pôles urbains régionaux et dont les profils démographiques plus divers (par exemple Lieusaint, un peu plus de 12 000 habitants en 2014 ; Boisisse-le-Roi, un peu moins de 3 800 habitants ; Sourdun, près de 1 500 habitants). C'est dû à l'expansion dans ce département limitrophe de la région Champagne-Ardenne du périmètre d'intervention de plusieurs opérateurs rémois. En Gironde, l'investissement d'opérateurs non girondins se concentre quasi-exclusivement sur les communes centrales de la CUB (cf. Figure 22). Leur expansion étant relativement récente, leurs logements représentent encore une part relativement peu importante du parc HLM existant, à l'exception notamment de la situation de Bègles, sur laquelle je reviens de façon détaillée dans le chapitre 9.

Enfin, des élus locaux de collectivités dont les marchés immobiliers sont détendus craignent que les ESH cessent d'y intervenir du fait de l'expansion de leurs périmètres d'intervention. Ils expriment en conséquence des inquiétudes quant aux possibilités du développement de logements HLM neufs pour répondre à certains besoins spécifiques ou encore quant à l'entretien du parc existant. Cela explique le malaise de certains des directeurs d'organismes HLM enquêtés lorsqu'ils ont présenté leurs stratégies de péréquation territoriale. Plusieurs d'entre eux ont ainsi cherché à se distinguer d'organismes HLM accusés d'avoir « abandonné » des collectivités :

> *« Il faut éviter de donner l'image du rat qui quitte le navire, qui gagne son argent avec du patrimoine vache-à-lait sur le territoire, qui assume plus ses responsabilités en termes d'entretien, et qui s'en va construire ailleurs. Je ne veux pas faire le procès de certains confrères, mais il y a des stratégies qui ont crispé, et à juste titre. »* (Entretien avec le directeur général adjoint d'une ESH intervenant dans la CAB, 30/01/2015).

> *« C'est vrai, il y a de la recomposition de patrimoine […], mais ce sont surtout des échanges avec une logique territoriale de gestion. Ce n'est pas la même chose que de se*

désengager d'un territoire où on a du mal à entretenir pour pouvoir intervenir ailleurs ! »
(Entretien avec la directrice d'une association HLM, 30/08/2013).

L'organisation du circuit de financement du logement social mise en place à partir des années 2000, en imposant que les organismes HLM mobilisent leurs fonds propres pour produire, aboutit donc à une difficulté majeure quant aux capacités de répartition de ces fonds propres à l'échelle nationale. La contribution de l'État, qui distribuait ses subventions à l'échelle nationale en fonction de priorités politiques identifiées, est donc partiellement remplacé par des organisations dont l'intervention est délimitée dans l'espace à différentes échelles, et qui ne peuvent en conséquence élaborer des stratégies de redistribution à ces échelles. Cette évolution est cohérente avec les processus de « rééchelonnage » (*rescaling*) décrits par N. Brenner (2004, p. 174), qui considère que le recul du Keynésianisme à partir des années 1980 se traduit par le remplacement de politiques de redistribution homogène des bienfaits de la croissance à l'échelle nationale par la déstabilisation des institutions qui en étaient chargées et « la construction de nouvelles configurations scalaires » infranationales[1], qui visent surtout à stimuler la compétitivité d'un ensemble d'agglomérations spécifiques. Pour qu'un tel système fonctionne, cependant, il est nécessaire dans le cadre du secteur HLM français qu'existent des organismes intervenant *a minima* à l'échelle interrégionale, possédant à la fois des logements dans des marchés immobiliers tendus et détendus, ce que permettrait leur fusion.

[1] « *the systematic destabilization of inherited national political geographies and the construction of new scalar configurations in a number of major regulatory spheres* ».

CONCLUSION

Le croisement des injonctions visant à faire évoluer la taille et le périmètre d'intervention des organismes HLM peut paraître contradictoire : un organisme HLM disposant d'un parc important risque en effet de voir celui-ci dispersé ; de la même façon, si plusieurs organismes HLM sont amenés à intervenir progressivement à des échelles régionales voire nationales pour réaliser des péréquations entre territoires, le risque que leurs périmètres d'intervention se superposent et que des relations de concurrence se développent entre eux est important. Ainsi, les injonctions modernisatrices et productivistes n'apparaissent pas toujours comme cohérentes les unes avec les autres, ce qui s'explique par le fait qu'elles ne priorisent pas les mêmes objectifs : la production de fonds propres pour augmenter les rythmes de production de logements locatifs sociaux impose en particulier des prises de risque et une organisation des champs HLM locaux qui ne sont pas cohérents avec certains principes gestionnaires. Dans ces contradictions se loge, pour les organismes HLM et les autres acteurs du circuit de financement du logement social, la possibilité d'adaptation et de résistance aux injonctions, comme je le montre dans le chapitre suivant.

Une autre caractéristique des injonctions visant à la réorganisation du secteur HLM est le fait que les ESH et les OPH, du fait de leurs statuts, n'ont pas les mêmes possibilités de s'y plier, en particulier en ce qui concerne la péréquation entre territoires. Le développement des OPH au-delà des limites de leur collectivité territoriale de référence apparaît, même s'il est possible en principe, peu probable politiquement : un élu local peut difficilement défendre auprès de ses administrés le fait que les loyers des locataires de la commune ou de l'intercommunalité sont investis ailleurs. Ce constat invite H. Coing et C. Topalov (1995, p. 281) à ne pas « écarter un scénario de divorce croissant entre deux types d'entreprises HLM, voire d'éclatement de leurs organismes représentatifs ». J.-C. Driant (2002 ; 2011b) a pour sa part présenté à plusieurs reprises un futur probable allant dans le même sens : il y aurait une « différenciation accrue entre un secteur public (les offices) étroitement dépendant des collectivités locales » et « un secteur privé hyper-concentré (les ESH), piloté par les stratégies patrimoniales et financières nationales », qui serait pour sa part à même d'intervenir sur plusieurs aires urbaines à la fois (Driant, 2011b, p. 196). Dans ces conditions, une différenciation du circuit de financement destiné à une partie ou l'autre du secteur HLM serait probable : l'échelle à laquelle les choix d'investissement seraient réalisés par ces acteurs et les moyens financiers à leur disposition auraient en effet peu de points communs. Une telle réorganisation du secteur HLM, malgré la persistance de la vision et des injonctions politiques qui l'encouragent, paraît cependant, au milieu des années 2010, largement inaboutie.

CHAPITRE 5. DE LA FUSION À LA MISE EN GROUPE : ARTICULER LES AVANTAGES DE LA TAILLE ET DU RAPPORT AU LOCAL

Les salariés d'organismes de logement social rencontrés au cours de l'enquête ont tous souligné le fait que le secteur HLM est caractérisé par de puissantes forces d'inertie, résultant d'habitudes prises sur le long terme, d'un renouvellement relativement lent des personnels ainsi que des caractéristiques des biens mobilisés : des logements, localisés dans l'espace et liés à des prêts courant généralement sur au moins une quarantaine d'années. Un interlocuteur résume cette caractéristique à l'aide de l'image suivante : « les organismes HLM, ce sont des paquebots : de très grosses structures, qui abritent beaucoup de monde, mais quand vous voulez faire un virage, il faut vous y prendre à l'avance… et une fois que vous avez tourné, c'est impossible de faire demi-tour ! » (Entretien avec le président du directoire d'une ESH intervenant dans la CAVDB, 05/02/2014).

Dans ce contexte, trois types d'évolutions[1] sont apparues au cours de l'enquête comme étant les mieux à même de permettre la réorganisation du secteur HLM en accord avec les injonctions modernisatrices et productivistes. La première consiste en des partenariats caractérisés par leur forme *éphémère* et *partielle* : ils sont mis en œuvre à l'occasion de la réalisation d'une opération, voire d'une mission spécifique, puis sont dissouts. Il peut s'agir de relations contractuelles entre plusieurs opérateurs ou de la création de sociétés civiles immobilières (SCI) associant plusieurs organismes HLM. Ces partenariats visent généralement à répondre à des enjeux opérationnels (complexité de la division foncière, mixité de l'opération, etc.), mais ils peuvent aussi être mobilisés dans une logique de mise en commun des activités de production ou de redistribution de marges entre acteurs dans le cas de la réalisation de certains produits lucratifs. Si elles n'aboutissent pas à une réorganisation durable du secteur, ces modalités de coopération peuvent néanmoins en être le point de départ.

La deuxième forme de partenariat consiste en la mise en commun d'activités de façon *durable* mais *partielle*, les OPH et ESH qui y ont recours continuant d'exister indépendamment. Le plus souvent, cela s'est traduit aus sein des organismes observées au cours de l'enquête par la création d'associations relevant de la loi de 1905 et de groupements d'intérêt économique (GIE)[2]. Ces organisations permettent de réaliser des activités spécifiques en mutualisant les moyens

[1] Pour une liste plus détaillée, voir : F. Loloum (2005), GRIDAUH (2011).

[2] Les GIE ont été institués en 1967, sous une forme conçue pour être intermédiaire entre la société et l'association. Ils sont formés par plusieurs personnes physiques ou morales, et dotés de la personnalité morale. Leur avantage par rapport à d'autres dispositifs est d'avoir un fonctionnement caractérisé par une grande souplesse, notamment du point de vue de la constitution de leur capital social (un GIE peut être constitué sans capital) (art. L. 251-1 C. Com. et suivants).

financiers et humains. Ont ainsi été observés des associations et GIE visant simplement à mettre en commun certaines fonctions dites « support », telles que le secrétariat général ou l'informatique, tandis que certaines des ESH enquêtées ont confié à des GIE la quasi-totalité de leur activité en matière de maîtrise d'ouvrage.

Enfin, la possibilité d'une modification *durable* et *complète* de la structure du secteur HLM peut être mise en œuvre par la fusion[1] de deux organismes ou par la cession de tout ou partie du patrimoine d'un organisme à un autre[2]. Ces options sont celles qui permettent la réorganisation la plus importante du secteur, dans la mesure où elles aboutissent ou bien à une répartition considérée comme plus pertinente du patrimoine HLM entre organismes, ou bien à la disparition d'un certain nombre d'organismes au profit d'organisation ayant une taille et un périmètre d'intervention plus importants.

Ce chapitre explore le paradoxe suivant : alors que les injonctions modernisatrices et productivistes présentées dans le chapitre 4 et relayées par plusieurs réformes importantes au cours des années 2000 invitent les organismes HLM à procéder à des modifications *durables* et *complètes* de leur organisation (et notamment à des fusions), elles aboutissent dans les faits plutôt à la mise en place de dispositifs de coopération *durables* mais *partiels*. Pour reprendre les termes de l'enquêté cité ci-dessus, les « paquebots » auraient donc entamé leur virage vers la réorganisation, sans pour autant avoir atteint ou même cherché à atteindre les buts fixés par le législateur. Lorsqu'on observe l'évolution de la structure du secteur, le phénomène remarquable n'est en effet pas tant la diminution du nombre d'organismes HLM, mais plutôt la multiplication des liens établis entre eux, *via* des GIE, des associations mais aussi par des évolutions de leur gouvernance. Afin d'expliquer le succès de la formule de la mise en groupe par le développement de tels liens, j'expose dans un premier temps les réformes promouvant la fusion des années 2000 et leurs effets. Je montre ensuite qu'elles ont effectivement facilité l'établissement de liens nouveaux entre organismes HLM, tout en présentant les formes prises par les groupes d'organismes HLM.

---

[1] D'un point de vue juridique, il est à noter que la fusion de deux organismes HLM est aisée lorsque ceux-ci possèdent le même statut. Dans ce cas, elle se traduit par la dissolution sans liquidation d'un ou des organismes HLM disparaissant et en la transmission immédiate de son ou leur patrimoine à l'organisme HLM bénéficiaire (art. R. 421-1 et L. 411-2-1 CCH). Lorsque les organismes souhaitant fusionner n'ont pas le même statut, ces fusions sont plus difficiles à mettre en œuvre.

[2] Je ne reviens pas particulièrement sur les modalités du transfert ou des échanges de patrimoine entre organismes HLM. Il est utile cependant de remarquer que ceux-ci peuvent être financés (sauf lorsque des travaux sont réalisés à cette occasion) par les prêts transfert de patrimoine (PTP) de la CDC à des conditions avantageuses. Par exemple, des transferts de patrimoine ont eu régulièrement lieu dans le Pas-de-Calais dans les années 2000 : « Le PTP, oui, on en fait. C'est un type de produit qu'on utilise [à la CDC] de façon épisodique quand il y a des transferts de patrimoine entre bailleurs. Moi, je l'ai surtout mis en place sur des rachats à de toutes petites structures, dont il fallait solder la situation parce qu'elles n'avaient pas lieu d'être : une centaine de logements d'une SEM revendus à l'OPH de Boulogne, 70 logement d'une association en difficulté, un rien-du-tout d'un organisme paritaire qui veut s'en débarrasser pour s'orienter vers d'autres horizons. […] C'est vrai que ça a été le moyen de liquider beaucoup de petites structures marginales, et qu'il n'y en a en plus beaucoup chez nous [dans le Pas-de-Calais], des structures comme ça » (Entretien avec un chargé de développement de la CDC dans le Pas-de-Calais, 27/01/2015).

1. L'INABOUTISSEMENT DE LA RÉORGANISATION DU SECTEUR HLM MALGRÉ LA LEVÉE DES CONTRAINTES STATUTAIRES

Si les injonctions modernisatrices et productivistes à la réorganisation du secteur HLM peuvent être à l'occasion contradictoires, comme je l'ai montré dans le chapitre 4, elles encouragent néanmoins généralement les organismes HLM à la fusion, de façon à ce qu'ils atteignent une taille critique en nombre de logements et un périmètre d'intervention jugé adéquat, soit par rapport à l'organisation des collectivités territoriales, soit pour réaliser des péréquations entre différents territoires. La mise en œuvre concrète de fusions apparaît cependant, au début des années 2000, comme doublement contrainte : les organismes HLM publics peuvent avoir, à ce moment-là, deux statuts différents, ce qui rend leurs éventuelles fusions complexes ; l'actionnariat des organismes HLM privés, pour leur part, est caractérisé par la complexité, de telle sorte que des fusions ne semblent pas envisageables.

Je montre ci-dessous que plusieurs décisions indiquent alors la volonté du législateur de passer outre ces difficultés. Ces décisions ont principalement été mises en œuvre à l'occasion d'élaboration de la politique de rénovation urbaine à partir de 2003, puis lors du quinquennat de N. Sarkozy (2007-2012), qui a été caractérisé par un renouveau des injonctions à la réorganisation du champ. Je souligne cependant le fait que la simplification juridique et administrative des fusions n'a pas donné lieu dans les faits à une évolution nette du tissu des organismes HLM, qui reste, au milieu des années 2010, partielle.

1.1. De la fusion des statuts des organismes HLM publics à la fusion des organismes ?

1.1.1. La coexistence des OPAC et des OPHLM comme frein à la réorganisation du secteur HLM public

Dans le secteur HLM public, le principal frein institutionnel à la réorganisation semble être, à la fin des années 2000, la coexistence de deux statuts : celui d'office public HLM (OPHLM) et celui d'office public d'aménagement et de construction (OPAC). Les OPHLM, qui sont les héritiers des offices HBM créés par la loi Bonnevay de 1912, sont des établissements publics administratifs (EPA). Au contraire, les OPAC, créés en 1971, sont des établissements publics industriels et commerciaux (EPIC). L'existence de ces deux statuts implique que le secteur HLM public est traversé par des différences en matière de gouvernance, de statut du personnel ou encore de gestion

de la comptabilité. En conséquence, le rapprochement d'un OPHLM et d'un OPAC au travers d'organisations communes est complexe et leur fusion est impossible : L. Jégouzo-Viénot (2002, p. 363) cite ainsi un avis du conseil d'État, selon lequel « aucune disposition du code n'édicte les conditions de procédure et de fond nécessaires pour que puisse être réalisée, dans le respect des droits des collectivités de rattachement, des organismes dirigeants, du personnel et des usages, une opération de fusion entre un OPHLM et un OPAC ».

La création du statut d'OPAC, au début des années 1970, a pourtant eu comme but explicite la modernisation des organismes HLM publics. Le statut d'OPHLM apparaît alors de façon croissante comme un frein au développement HLM. Le fait que les offices sont des EPA[1] implique en effet, d'une part, une tutelle importante de la part des services de l'État et, d'autre part, des contraintes en termes de gestion budgétaire et du personnel[2]. À ces éléments s'ajoute le rôle croissant joué par les organismes HLM dans des opérations d'aménagement. Au début des années 1970, les possibilités dont disposent les OPHLM en la matière ne semblent plus suffire : l'aménagement apparaissant comme une activité concurrentielle, il devient nécessaire de donner aux organismes un statut qui leur permette de mener plus aisément et à des coûts moindres ce type d'activité (Carraz, 2013, p. 89). L. Jégouzo-Viénot (2002, p. 283) cite ainsi les débats parlementaires qui ont abouti à la loi créant le statut d'OPAC, au cours desquels apparaît clairement la volonté de concevoir un statut permettant la participation « plus pratique et plus efficace » des organismes HLM publics aux opérations d'aménagement, « en concurrence avec les entreprises privées ». Les OPAC, en tant qu'EPIC, jouissent pour leur part des « facilités d'une gestion commerciale et du code du travail » (Tuot, 2008).

Suite à la création du statut d'OPAC, les OPHLM ne disparaissent pas. Ils ne sont pas non plus transformés automatiquement et ils ne peuvent l'être qu'à l'initiative de leur direction (Bourgeois, 1996, p. 133). Néanmoins, le rythme de transformation des OPHLM en OPAC est lent : en 1980, soit près de dix ans après le vote de la loi, seuls 15 OPAC ont vu le jour en France. Ils ne sont que 40 en 1988. Ce rythme peut être expliqué par la complexité de la transition entre les deux statuts, crainte notamment par les salariés des OPHLM, ainsi que par la procédure de transformation elle-même, « lente et formaliste » (Jégouzo-Viénot, 2002, p. 351). Des décisions prises à la fin des années 1980 ont visé à la simplifier, avec un succès cependant limité (Bourgeois, 1996, p. 136).

Dans la mesure où la transformation spontanée des OPHLM en OPAC s'avère de moins en moins probable dès les années 1990, des réflexions s'engagent au niveau national pour

---

[1] Pour rappel, le choix de ce statut a fait l'objet de vifs débats lors des discussions ayant abouti au vote de la loi Bonnevay, résumées par J.-P. Brouant (2014a) : contrairement à la régie ou à l'entreprise à but lucratif, l'établissement public indépendant permettrait d'assurer un équilibre entre autonomie vis-à-vis des collectivités locales, nécessaire pour éviter tout clientélisme, et rattachement à ces collectivités, utile pour connaître les besoins locaux et disposer de ressources. L. Jégouzo-Viénot (2002, p. 34) souligne de plus le fait que ce statut apparaît comme facilitant la collaboration entre l'État et les collectivités locales et comme étant à même de susciter la confiance d'éventuels donateurs.

[2] Les OPHLM sont soumis aux règles de la comptabilité publique et leurs personnels sont des fonctionnaires. Ils sont aussi soumis aux règles des marchés publics, mais c'est aussi le cas des OPAC (Jégouzo-Viénot, 2002, p. 319). Depuis le vote de la loi de simplification et d'amélioration de la qualité du droit en 2011, les OPH sont soumis à l'ordonnance du 6 juin 2005 (art. L. 421-26 C. Urb.).

rapprocher les deux statuts[1]. Lors de l'assemblée générale de Saint-Etienne, en 1994, la Fédération des Offices HLM propose ainsi de faire du statut d'EPIC le statut de droit commun des organismes de logement social publics. La loi SRU, votée en 2000, prévoit dans l'une de ses premières versions un rapprochement, qui n'a toutefois pas abouti, notamment à la suite d'un mouvement social des salariés des organismes (Jégouzo-Viénot, 2002). Ces tentatives permettent la mise en discussion du problème et aboutissent à des décisions dans la deuxième moitié des années 2000, entre les votes des lois ENL et DALO[2].

Tableau 12. Composition des conseils d'administration des OPH

	Représentation au sein d'un conseil d'administration :		
	à 17 membres[3]	**à 23 membres**	**à 27 membres**
Élu de la collectivité de rattachement	6	6	6
Personne qualifiée, non élue de la collectivité de rattachement, désignée par la collectivité de rattachement	2	5	6
Élu d'une collectivité locale autre que la collectivité de rattachement, désigné par la collectivité de rattachement	1	2	3
Personne désignée par la ou les caisses d'allocations familiales de la collectivité dans lequel se trouve le siège de l'OPH	1	1	1
Personne désignée par l'union départementale des associations familiales du département dans lequel se trouve le siège de l'OPH	1	1	1
Personne désignée par les associés des collecteurs de la PEEC du département dans lequel se trouve le siège de l'OPH	1	1	1
Personne désignée par l'organisation syndicale de salariés la plus représentative du département dans lequel se trouve le siège de l'OPH	1	2	2
Personne représentant les associations dont l'un des objets est l'insertion ou le logement des personnes défavorisées, désignée par la collectivité de rattachement	1	1	2
Représentants des locataires, élus pour quatre ans	3	4	5

Élaboration personnelle. Source : art. R. 421-4, R. 421-5 et R. 421-6 CCH.

La formule retenue est celle d'une disparition des statuts d'OPHLM et d'OPAC au profit du statut d'office public de l'habitat (OPH), conçu pour « garder le meilleur de chaque statut »,

[1] Leur coexistence apparaît de plus problématique en droit, car deux statuts existent pour des organisations qui ont des prérogatives très semblables. Elle pose aussi des difficultés en termes de lisibilité du secteur HLM, auprès des locataires comme des collectivités locales (Jégouzo-Viénot, 2002, p. 351).

[2] C'est en particulier l'ordonnance n° 2007-137 du 1er février 2007 qui donne naissance aux offices publics de l'habitat.

[3] Seuls les OPH propriétaires de moins 2 000 logements peuvent retenir cette configuration.

c'est-à-dire à la fois « l'étroite association des collectivités territoriales à la gestion » qui caractérisait les OPHLM et « des souplesses permettant le fonctionnement de véritables entreprises » dont profitaient les OPAC (Tuot, 2008). Juridiquement, le statut retenu est celui d'EPIC, mais des modalités de transition relativement souples sont prévues, notamment au regard de la comptabilité et de la gestion du personnel. La gouvernance des organismes est, à cette occasion, complètement revue : la fonction de directeur général, introduite dans les OPAC, est maintenue. Celui-ci est chargé des décisions exécutives et sa fonction est clairement différenciée de celle de président, occupée par un élu local. Le conseil d'administration, chargé de définir la politique générale et budgétaire, est réorganisé de façon à ce que la collectivité locale de rattachement dispose d'une majorité nette : non seulement ses élus y siègent, mais elle désigne aussi un nombre important de personnes qualifiées dans les trois configurations possibles (cf. Tableau 12). Ces changements institutionnels sont aussi l'occasion d'une révision générale de l'image des organismes HLM publics : beaucoup d'entre eux changent notamment de nom, faisant disparaître à la fois les mentions « HLM » et « OPAC » au profit de marques insistant sur l'inscription territoriale et la seule notion d'habitat.

Au-delà de ces dispositions, la création du statut d'OPH accroît les possibilités de réorganisation du champ HLM public. Plusieurs dispositions retenues dans les décisions de 2006-2007 indiquent clairement la volonté du législateur en ce sens. Les OPH conservent du statut d'OPAC la capacité de prendre des participations dans d'autres organismes HLM, ainsi que dans des sociétés d'économie mixte et d'autres types d'organisations en lien avec le logement locatif social ou l'accession sociale à la propriété (Tuot, 2008). Le périmètre d'intervention des OPH, déjà évoqué, est de plus calqué sur celui des OPAC plutôt que sur celui des OPHLM, plus limité. Ces dispositions laissent ainsi imaginer la possibilité d'une rationalisation du paysage des OPH, en allant jusqu'à rendre possible la création d'organismes publics d'envergure régionale, ou le développement, par la mise en place de liens capitalistiques nouveaux, de groupes structurés autour d'OPH à l'échelle nationale.

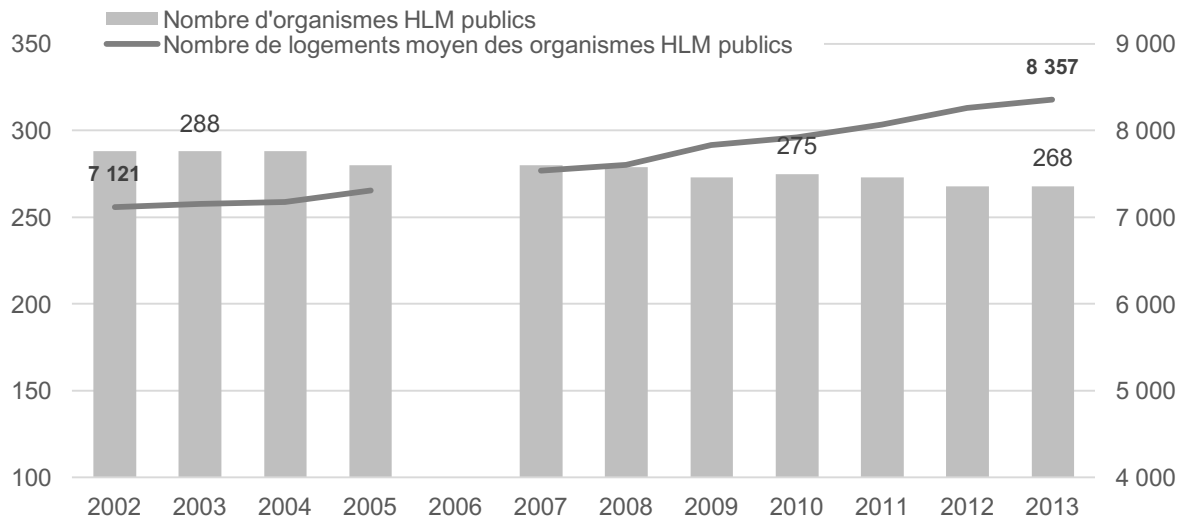
1.1.2. L'intercommunalité comme horizon des OPH

Cependant, les perspectives d'évolutions du tissu des organismes HLM publics semblent principalement résider dans une évolution de leur rattachement institutionnel : il s'agit en particulier de faire en sorte que les OPH communaux deviennent, par la fusion ou l'évolution de leur statut, des OPH intercommunaux. En effet, à la fin des années 2000, le processus de décentralisation partiel des politiques de l'habitat fait que celles-ci sont fréquemment élaborées à l'échelle intercommunale (cf. Introduction). Le rattachement communal des OPH pose question au regard de cette situation, en introduisant parfois un décalage entre l'échelle d'élaboration des politiques et celle de leur mise en œuvre. À cela s'ajoute le fait que la coexistence d'OPH ayant, au sein d'une même intercommunalité, des stratégies différentes peut poser question au regard de la lisibilité du champ HLM local : par exemple, les locataires des différents OPH communaux de la CAVDB n'ont pas la possibilité de profiter d'échanges de logements inter-OPH s'ils souhaitent déménager ; ils sont aussi confrontés à des orientation en matière de gestion locative (niveau des loyers, prise en charge des impayés, etc.) qui diffèrent, ce qui ne manque pas de susciter des interrogations, fréquemment relayées auprès des services intercommunaux (Entretien avec le responsable du service Habitat de la CAVDB, 10/02/2014). Enfin, si le rattachement intercommunal des OPH

est juridiquement possible, peu d'organismes en ont effectivement profité jusqu'à récemment : ainsi, en 2010, seuls 13,5 % des OPH étaient intercommunaux (Brouant *et al.*, 2011, p. 117). Parmi ceux-ci, une part était issue des dispositions prévues par la loi du 31 décembre 1966 créant les communautés urbaines. Cette loi a en effet confié aux communautés urbaines qu'elle créait (d'abord à Bordeaux, Lille, Lyon et Strasbourg) la compétence « service du logement et organisme d'HLM », qui impliquait la création d'un office intercommunal (Brouant *et al.*, 2011, p. 119-120). Seuls neuf organismes sont mis en place de cette façon, la loi cessant de s'appliquer en 1982[1].

Face à cette situation, les discours encourageant le rattachement des OPH aux intercommunalités se sont multipliés au cours de la décennie 2000. Par exemple, dans un rapport sur les collaborations entre organismes HLM, F. Loloum (2005, p. 3) souligne le fait que « les offices d'HLM […] doivent redéfinir leur positionnement local. Ils ne peuvent faire l'économie d'une réflexion sur les relations fonctionnelles, voire structurelles, entre offices municipaux et intercommunaux ». Les réformes de 2006-2007 vont dans ce sens : non seulement elles facilitent les fusions entre organismes HLM publics de différents statuts, mais elles rendent en plus impossible la création d'un OPH par une commune si celle-ci fait partie d'un EPCI compétent en matière d'habitat (Tuot, 2008).

Figure 23. Évolution du nombre d'organismes HLM publics entre 2002 et 2013



Élaboration personnelle. Source : DGALN, rapports annuels 2009-2014, Les organismes de logement social.
Individus : organismes enquêtés par la DGALN lors de ses enquêtes annuelles sur le champ. Certains organismes, particulièrement ceux qu'on peut considérer comme n'étant plus actifs, n'y répondent pas. Les données pour 2006, présentant un nombre d'organismes anormalement bas, ne figurent pas dans ce graphique.

[1] La loi du 31 décembre 1982 relative à l'organisation administrative de Paris, Marseille, Lyon et des établissements publics de coopération intercommunale annule le rattachement intercommunal obligatoire des organismes HLM publics dans les communautés urbaines (Brouant *et al.*, 2011, p. 119-120).

Malgré ces dispositions, les évolutions du tissu des OPH restent limitées : seuls 20 OPH disparaissent entre 2003 et 2013 (cf. Figure 23). Dans un bilan réalisé au début des années 2010, la Fédération des OPH (2011, p. 38) note ainsi que « les changements de rattachement local d'OPH communaux vers des intercommunalités sont encore peu nombreux » : en-dehors des neuf OPH intercommunaux créés par la loi de 1966, seuls 22 OPH communaux ont ainsi été rattachés à des intercommunalités. Par ailleurs, entre 2003 et 2011, 17 OPH communaux ont été fusionnés, au profit d'OPH départementaux pour 9 d'entre eux et d'OPH intercommunaux pour les autres[1]. La Fédération explique cette situation en notant que les communes cherchent à conserver la maîtrise de leurs outils d'intervention et que, même lorsqu'elles acceptent de les mettre en commun, elles ne cherchent pas forcément à les fusionner, en préférant par exemple spécialiser chacun d'entre eux dans la réalisation d'une activité spécifique. La situation au sein de la CAVDB est représentative de ces évolutions.

L'initiative des communes ne permettant pas la réorganisation du champ HLM public, le législateur a récemment fait le choix d'intervenir directement, en systématisant le transfert du rattachement des OPH avec le transfert des compétences en matière d'habitat. La loi ALUR impose que, à partir du 1er janvier 2017, les OPH rattachés à des communes membres d'un EPCI compétent en matière d'habitat devront avoir l'EPCI pour collectivité locale de référence. Ainsi, dans la CAB, le rattachement institutionnel de l'OPH Habitat du Littoral a été transféré de la commune de Boulogne à l'intercommunalité[2]. Dans la métropole du Grand Paris, la loi NOTRe impose que le rattachement des OPH communaux aux établissements publics territoriaux (EPT) qui remplacent les intercommunalités préexistantes, au plus tard le 31 décembre 2017. Les OPH communaux de la CAVDB et l'OPH d'Arcueil-Gentilly devront donc, à cette date, être rattachés à l'EPT n°12, qui rassemble, en plus des communes de la CAVDB, 17 autres communes dont certaines sont aussi dotées d'un OPH.

Les dispositions des lois ALUR et NOTRe n'obligent cependant pas les EPCI à fusionner les OPH communaux qui leur sont rattachés : il est ainsi envisageable que des OPH devenus intercommunaux continuent d'entretenir des relations privilégiées avec leurs anciennes communes de rattachement. C'était notamment l'hypothèse privilégiée en 2014 par les élus locaux de la CAVDB en cas de « rattachement forcé » des OPH communaux à l'intercommunalité (Entretien avec le responsable du service Habitat de la CAVDB, 10/02/2014). Si c'est effectivement la stratégie qui est retenue, elle revient à partiellement neutraliser les effets de la réforme.

[1] Des fusions ont aussi eu lieu entre des OPH et d'autres sociétés gestionnaires de logements sociaux dépendant de collectivités territoriales : par exemple, 8 SEM ont été fusionnées avec des OPH départementaux entre 2003 et 2011. Des transferts de patrimoine ont eu lieu sur la même période, de façon à rationaliser les périmètres d'intervention de différents acteurs ou à faire de certains offices des « coquilles vides » sans pour autant les supprimer (Fédération des OPH, 2011, p. 38).

[2] CAB, « Délibération n°26/30-06-16 », *Délibérations du conseil communautaire du 30 juin 2016*, p. 51.

1.2. Les mutations de l'actionnariat des ESH

Contrairement aux organismes publics, les SA d'HLM ont conservé le statut dont elles jouissent depuis la deuxième moitié du XIXème siècle : celui de société anonyme, créé par la loi du 24 juillet 1867 sur les sociétés commerciales[1]. Elles sont ainsi toujours des sociétés de droit privé, qui sont soumises pour une part importante de leur activité à la législation de droit commun. Cependant, elles doivent respecter les dispositions spécifiques à l'ensemble des organisations produisant et gérant des logements HLM, en matière par exemple de gouvernance ou de raison sociale. Les règles de distribution de dividendes sont aussi strictement encadrées[2], ce qui en fait des entreprises à but essentiellement non-lucratif.

Deux réformes partielles du champ HLM privé en ont permis les réorganisations récentes, caractérisées par une baisse mesurée du nombre d'organisations et une augmentation progressive mais régulière de la taille de leur patrimoine moyen. Ces réformes ont surtout agi sur la structure du capital et sur la gouvernance des sociétés. La première a été introduite dans la loi Borloo de 2003 : elle a abouti à une modification de l'actionnariat des ESH. La deuxième résulte de la promulgation de la loi MOLLE, en 2009, et a consisté en la réforme d'un des principaux groupes d'actionnaires des ESH, les comités interprofessionnels du logement (CIL), chargés de recueillir et d'utiliser les fonds issus de la participation des employeurs à l'effort de construction (PEEC) et rassemblés au sein d'Action Logement. Le changement d'appellation des SA d'HLM, qui deviennent en 2002 des entreprises sociales pour l'habitat (ESH), relève pour sa part essentiellement de la communication. Il a été annoncé lors de l'assemblée générale du 10 avril 2002 par le Président de la Fédération nationale des SA d'HLM[3] mais il n'a pas donné lieu à un changement de la dénomination officielle de nombreuses sociétés, ni à une mise à jour des dénominations utilisées dans le CCH. Ce changement de nom traduit la volonté de modernisation des politiques de l'habitat, portés par la Fédération, mais il témoigne aussi du souhait de se distancier du sigle « HLM », jugé stigmatisant (Driant, 2012, p. 17‑18).

1.2.1. Un actionnariat illisible, rendant difficiles les rapprochements entre organismes HLM privés

Deux phénomènes motivent principalement les réformes mises en œuvre au cours de la décennie 2000. En premier lieu, la déconnexion entre la structure du capital des ESH et leur gouvernance apparaît comme étant problématique. Elle est notamment interprétée par les acteurs publics comme un frein à l'émergence de stratégies claires au sein des organisations, parce qu'elle

---

[1] Des sociétés par actions ayant pour but la construction et la location à des ménages modestes de logements salubres existaient cependant avant la création du statut de société anonyme (Ruffat, Voldman, 1997).

[2] Pour rappel, les statuts-types des ESH annexés à l'article R. 422-1 du Code de la construction et de l'habitation prévoient que, lorsqu'une société HLM a réalisé un bénéfice distribuable, un dividende peut être servi aux actionnaires. Celui-ci ne doit cependant pas être supérieur à « un pourcentage de la valeur nominale des actions égal ou inférieur au taux d'intérêt servi au détenteur d'un premier livret d'une caisse d'épargne au 31 décembre de l'année précédente, majoré de 1,5 points ».

[3] La Rédaction de *La Gazette des communes*, 2002, « Les SA d'HLM veulent se rapprocher des collectivités », *La Gazette des communes*.

complique la prise de décision[1]. Cette déconnexion est liée à une disposition ancienne, selon laquelle un actionnaire, même lorsqu'il est majoritaire, ne peut détenir plus de dix voix au sein de l'assemblée générale d'une ESH. Dans la mesure où l'assemblée générale élit les instances exécutives des organisations, qui peuvent prendre la forme de conseils d'administration ou de surveillance[2], cette contrainte a abouti à une opacité de la gouvernance des ESH : non seulement elle ne représente pas la diversité de l'actionnariat, mais il arrive en plus que des actionnaires aient recours à des réseaux d'influence complexes pour y assurer la représentation de leurs intérêts. Lorsqu'elle observe le champ au début des années 1990, C. Bourgeois (1996, p. 97) note ainsi que « le lien entre le capital social et la représentation des actionnaires au sein du conseil d'administration est assez faible ou difficile à établir ». Elle explique en particulier que des actionnaires importants peuvent ne pas être représentés en tant que tels, tandis qu'apparaissent des « relations 'de fait' entre les SA d'HLM et d'autres institutions » avec lesquelles elles n'ont pas de lien juridique, mais qui participent de façon informelle à la conduite de leurs opérations.

À cette complexité s'ajoute, en second lieu, des tensions résultant de décisions prises par les comités interprofessionnels du logement (CIL) au début des années 2000. Ces acteurs, chargés de gérer la participation des employeurs à l'effort de construction (PEEC) occupent une place importante dans le capital social des organismes HLM privés. En 2003, les CIL sont majoritaires dans le capital de 44 ESH sur les 311 qui existent, et ils possèdent des parts dans de nombreuses autres sociétés[3]. Des tensions, principalement internes au réseau des CIL, motivent un début de désengagement de ceux-ci de l'actionnariat des ESH. Depuis 1996, en effet, le réseau des CIL est chapeauté par une nouvelle organisation paritaire, l'Union d'économie sociale pour le logement (UESL), qui tente, sous l'impulsion des pouvoirs publics, de moderniser la façon dont la PEEC est gérée et d'en diversifier les emplois. En particulier, l'indépendance des CIL[4] paraît menacée par une centralisation des décisions stratégiques, dorénavant prises par l'UESL lors de négociations avec l'État (Meunier, 2013, p. 1100). Au début des années 2000, ces tensions sont accentuées par des indécisions sur le devenir de la PEEC, dans le contexte d'une réforme annoncée, mais dont les tenants et aboutissants restent longtemps peu clairs. De nombreux responsables d'ESH cherchent alors à modifier le capital de leurs sociétés de façon à y réduire l'influence des CIL. Ils pensent éviter ce faisant qu'une réforme de la PEEC ne contraigne les ESH à adopter des orientations stratégiques définies à l'échelle nationale. Ils organisent en conséquence « des augmentations en capital destinées à diluer les parts détenues par les CIL » et cherchent « à placer les sociétés sous le contrôle d'entités ayant une implantation territoriale, le plus souvent des fédérations patronales » (Meunier, 2013, p. 1105).

La loi Borloo de 2003 et ses décrets d'application marquent l'arrêt brusque de ce mouvement, en instaurant des dispositions qui visent à faire émerger au sein des ESH ou bien un actionnaire majoritaire, ou bien un groupe majoritaire de deux ou trois actionnaires, rassemblés par

---

[1] La Fédération des SA d'HLM suit ces constats, en défendant dès 1997 une réforme de la gouvernance de ses membres dans le sens d'un alignement sur le droit commun des sociétés.

[2] Le choix d'une gouvernance par conseil d'administration ou conseil de surveillance est réalisé librement par l'assemblée générale. À la différence du conseil d'administration, le conseil de surveillance est un organe qui n'assure pas directement le pouvoir exécutif : il nomme pour l'assurer un directoire composé de un à cinq membres, ainsi que son président. Le conseil de surveillance contrôle l'activité du directoire (art. L. 225-57, L. 225-58, L. 225-59 C. com.).

[3] Xerfi, 2004, *Les HLM : analyse du marché, prévisions 2004, forces en présence*, Paris, Xerfi.

[4] Cette indépendance a été instituée dès le vote de la loi du 11 juillet 1953 et ses décrets d'application, qui généralisent la PEEC et réglementent les CIL.

un pacte contraignant. L'objectif semble être de faciliter la fusion d'ESH, de façon à ce qu'elles soient à même d'assumer le coût et la complexité des opérations de rénovation urbaine, introduites elles aussi par la loi Borloo. Pour ce faire, la règle dite « des dix voix » est supprimée, mais elle n'est pas remplacée pour autant par un système où les actionnaires seraient représentés en assemblée générale proportionnellement au nombre de parts qu'ils détiennent. La loi réforme aussi les modalités de constitution des instances exécutives des ESH. Un système relativement complexe est mis en place, qui vise à la fois à garantir le pouvoir décisionnaire du ou des actionnaires majoritaires et à améliorer la représentation des collectivités territoriales et des associations de locataires, jusqu'alors peu présentes dans l'actionnariat des ESH (cf. Tableau 13).

Tableau 13. Composition des assemblées générales et des conseils d'administration ou de surveillance des ESH

	Nombre de voix lors de l'assemblée générale[1]		**Représentation au sein du conseil d'administration ou de surveillance**[2]
Actionnaire de référence, pouvant être ou bien un actionnaire détenant plus de la moitié du capital, ou bien deux à trois actionnaires détenant ensemble plus de la moitié du capital et regroupés au sein d'un pacte d'actionnaires	Au moins la moitié des voix plus une[3]	Deux-tiers des voix moins une	Majorité des voix, dans la limite de 12 membres lorsque le conseil d'administration ou de surveillance est composé de 18 membres
Personnes morales autres que le ou les actionnaires de référence et **personnes physiques**	Pourcentage résiduel des voix, proportionnel au capital détenu par chaque actionnaire, dans la limite de 5 % pour les personnes physiques		Représentation possible, mais pas obligatoire
Collectivités territoriales autres que des communes et autres que le ou les actionnaires de référence, sur le territoire desquelles l'ESH détient des logements	Au moins 10 % des voix, dont un quart pour les régions et trois-quarts pour les départements et EPCI	Un tiers des voix plus une[4]	3 représentants
Représentants des locataires, élus pour quatre ans	Au moins 10 % des voix		3 représentants

Élaboration personnelle. Source : art. L. 422-2-1, R. 422-1-1, R. 422-2-1 CCH.

[1] Le nombre de voix total est égal à dix fois le nombre des actions de la société.

[2] Le nombre de membres d'un conseil d'administration ou de surveillance est fixé par l'assemblée générale. Il ne peut dépasser 18 membres (art. L. 225-17 C. com.).

[3] Dans le cas d'un pacte d'actionnaires, les voix sont réparties entre les actionnaires de référence proportionnellement au capital détenu par chacun d'eux dans la société.

[4] Cette répartition des voix permet aux actionnaires minoritaires de disposer d'une minorité de blocage. Celle-ci est utile lors des assemblées générales extraordinaires, au cours desquelles les décisions doivent être prises au deux-tiers des voix des actionnaires présents ou représentés (art. L. 225-96 C. com.). Les modifications des statuts de la société ainsi que les augmentations de capital sont notamment décidées en assemblée générale extraordinaire.

Cette modification, d'apparence technique, a en fait introduit « un véritable bouleversement du paysage concurrentiel du logement social »[1]. Concernant les possibilités de rapprochements et de fusions entre ESH, ce bouleversement a été important à deux points de vue. En premier lieu, en clarifiant l'actionnariat des ESH, la réforme Borloo a simplifié les processus de rapprochement et de fusion. Elle permet d'une part de rendre évidents les liens en capitaux qui existaient entre sociétés, mais qui ne pouvaient jusqu'alors se traduire de façon explicite dans leur gouvernance ou dans leur communication. D'autre part, elle a donné lieu, au cours du délai de deux ans prévu par la loi, à une évolution de la répartition du capital social des ESH, nécessaire pour faire émerger des actionnaires majoritaires. Ce processus de mise en conformité n'a, à ma connaissance, pas fait l'objet de travaux scientifiques. Il apparaît cependant que, sans faire émerger de nouveaux types d'actionnaires, il a surtout conforté la position d'acteurs traditionnels. Une observatrice note ainsi, en 2005, que deux groupes d'actionnaires sortent « grands gagnants » de la réforme : les CIL, qui, au contraire de la dynamique engagée au tout début des années 2000, ont finalement conforté leur position dans le champ en devenant actionnaires majoritaires « d'une ESH sur trois » et les Caisses d'Épargne, qui deviennent présentes dans l'actionnariat d'une centaine d'ESH, généralement au travers de pactes d'actionnaires[2]. La confirmation du rôle de ces acteurs dans l'actionnariat des entreprises HLM privées permet dès lors d'envisager des rapprochements entre plusieurs de leurs filiales.

En second lieu, la réforme introduite par la loi Borloo a été l'occasion d'une réévaluation de la stratégie des ESH et de leur implantation territoriale. En effet, le ou les actionnaires de référence, ayant acquis l'essentiel du pouvoir décisionnaire, cherche rapidement à peser sur la conduite des organisations. Les responsables de différents types d'actionnaires de référence d'ESH, interviewés par L. Boccara en 2005, disent ainsi clairement leur volonté d'exercer leur « vrai rôle d'actionnaires » et de concrétiser « la capacité d'agir » nouvelle qui leur a été confiée par la loi. Ils expriment en particulier une volonté de réorganiser le réseau d'entreprises dont ils assurent la gouvernance à l'échelle régionale[3]. Les directeurs d'ESH enquêtés dans le cadre de cette thèse ont tous souligné, sans exception, l'impact fort qu'a eu ce « retour de l'actionnaire », à la fois en interne et dans l'organisation du secteur (Entretien avec le directeur général d'une ESH intervenant dans la CUB, 18/02/2014).

1.2.2. De la fusion des actionnaires à la fusion des organisations ?

La facilitation des rapprochements et fusions par la réforme de l'actionnariat se traduit dans les faits par des évolutions rapides mais contenues (cf. Figure 24). Tout au long de la période, le nombre moyen de logements possédé par les ESH augmente de façon régulière, mais cela témoigne autant du dynamisme de ces sociétés que de leurs fusions. En effet, près de cinquante ESH disparaissent entre 2003 et 2013. Cette diminution est particulièrement marquée entre 2003, quand existent 306 sociétés, et 2005, quand elles ne sont plus que 281. Cependant, ce mouvement de concentration ralentit à partir de 2007, pour ne reprendre qu'à la fin de la décennie. Cette reprise s'explique en partie par les effets indirects du vote, en 2009, de la loi MOLLE. Cette loi agit en

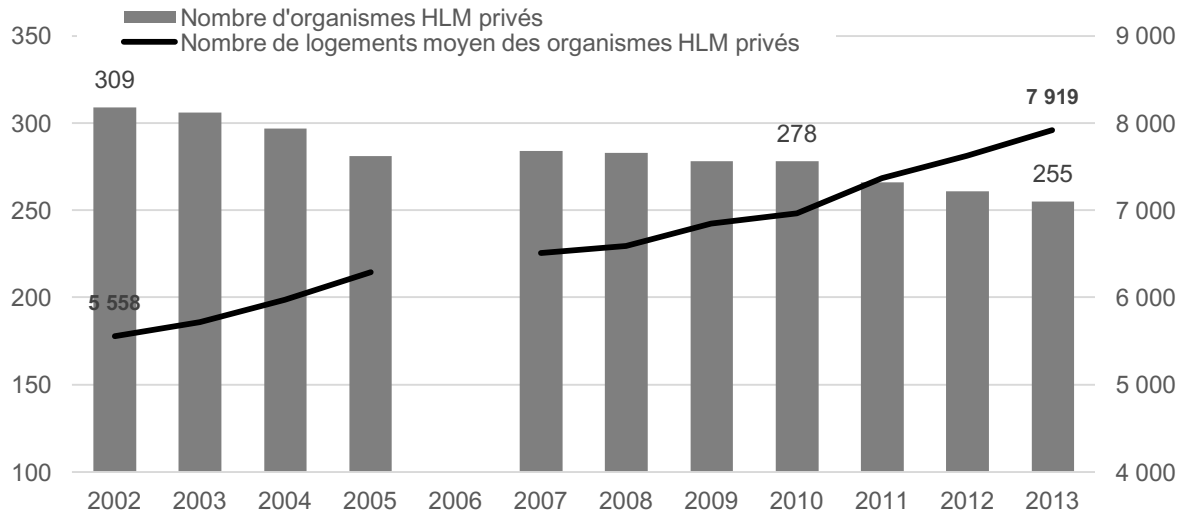
[1] Xerfi, 2004, *op. cit.*

[2] Boccara, L., 2005, « Les entreprises sociales pour l'habitat se mettent en ordre de bataille », *Les Échos*.

[3] *Idem.*

effet, entre autres dispositions, sur le fonctionnement de la PEEC : l'objectif est notamment de faire en sorte que l'État joue un rôle plus important dans le processus de contractualisation avec l'UESL et les partenaires sociaux, au cours duquel sont définies les modalités d'utilisation des fonds de la PEEC (Sigaud, 2012 ; Meunier, 2013, p. 1066-1070). La loi MOLLE se traduit ainsi par un nouveau mode de définition de l'emploi des fonds de la PEEC, une réorientation d'une partie de ces fonds vers les politiques gouvernementales, ainsi qu'une évolution de la coordination entre les différentes organisations (Meunier, 2013, p. 1070-1075).

Figure 24. Évolution du nombre d'organismes HLM privés entre 2002 et 2013



Élaboration personnelle. Source : DGALN, rapports annuels 2009-2014, Les organismes de logement social.
Individus : organismes enquêtés par la DGALN lors de ses enquêtes annuelles sur le champ. Certains organismes, particulièrement ceux qu'on peut considérer comme n'étant plus actifs, n'y répondent pas. Les données pour 2006, présentant un nombre d'organismes anormalement bas, ne figurent pas dans ce graphique.

En réaction à cette loi, l'UESL cherche à témoigner de son volontarisme en engageant simultanément plusieurs chantiers, qui ont été pour la plupart recommandés par ou définis contractuellement avec l'État (Sigaud, 2012 ; Meunier, 2013, p. 1136). Cela se traduit notamment par un changement d'image, l'UESL substituant à partir de 2010 la marque Action Logement à celle qu'il utilisait jusqu'alors, le 1 % Logement. Surtout, l'UESL amorce un processus de regroupement des CIL : alors que ceux-ci sont 107 en 2009, l'objectif est d'arriver à faire en sorte qu'ils ne soient plus qu'une vingtaine. Dès le premier semestre 2010, seuls 25 CIL subsistent[1]. Les fusions entre ces entités continuent au cours de la décennie. Du point de vue de l'actionnariat des ESH, ce processus a pour effet de faire que des sociétés HLM qui avaient des actionnaires CIL différents se retrouvent dans des groupes *de facto*, leurs actionnaires ayant fusionné. Les CIL ainsi

[1] Action Logement, 2009, « Réforme du 1 % Logement : calendrier tenu », communiqué de presse, 22 juillet.

constitués peuvent dès lors envisager des fusions entre leurs filiales. Cette possibilité avait été perçue et encouragée par l'État : dès le conseil d'administration de l'UESL du 2 décembre 2009, le secrétaire d'État au Logement, B. Apparu, « exprime le souhait de voir le tissu des SA d'HLM se restructurer sur le mode des rapprochements amorcés par les CIL » (Meunier, 2013, p. 1136).

De telles fusions n'ont cependant été mises en œuvre effectivement que de façon marginale, le nombre d'ESH ne connaissant pas, au début des années 2010, une réduction aussi spectaculaire que celui des CIL ; elles sont une vingtaine à disparaître entre 2010 et 2013 (cf. Figure 24). Dans la CAB, la CUB et la CAVDB, les évolutions de l'organisation des CIL ont des impacts directs assez mesurés sur les champs HLM locaux. Dans la CAVDB, elles se traduisent par le rapprochement progressif mais encore inachevé de deux ESH y possédant chacune près de 500 logements, Domaxis et France Habitation, l'actionnaire majoritaire de la seconde, le CIL Astria, prenant une place de plus en plus importante dans son actionnariat. Dans la CUB, la principale modification est liée à la fusion entre le CILSO, actionnaire majoritaire de la plupart des ESH girondines (Domofrance, Clairsienne, Logévie, Le Foyer de la Gironde), et le CIL Aliance, implanté à Nancy et disposant de moyens financiers importants mais d'une seule filiale ESH, intervenant en Lorraine. Des ESH nombreuses, liées pour la plupart à des CIL renforcés financièrement depuis leurs fusions, cherchent aussi à s'implanter au sein de la CUB (cf. chapitre 9).

Malgré ces évolutions mesurées du tissu des ESH, il est possible que les processus soient toujours en cours et aboutissent à une évolution plus franche du secteur d'ici à la fin de la décennie. C'est d'autant plus le cas qu'une nouvelle réorganisation d'Action Logement a été entamée en 2015, qui vise à unifier son fonctionnement à l'échelle nationale. À la fin 2016, un groupe unique est constitué, organisé autour d'une maison-mère gérée par les partenaires sociaux et de deux filiales. La première est chargée de la gestion de l'ensemble de la collecte de la PEEC et de la distribution des aides à l'échelle nationale. La seconde porte pour sa part les participations d'Action Logement dans des ESH et d'autres sociétés immobilières. L'actionnariat des ESH qui étaient gouvernées par des CIL se trouve ainsi unifié, ce qui ouvre de nouvelles possibilités de fusions[1]. Dans les faits, face aux inquiétudes des acteurs locaux, l'évolution du tissu des ESH gouvernées par Action Logement devrait moins se traduire dans un premier temps par des fusions que par des évolutions de la stratégie des sociétés, de façon à mettre fin à d'éventuelles concurrences entre les filiales ESH de différents CIL. De plus, des comités régionaux Action Logement paritaires doivent être mis en place, qui auront vocation à « identifier les besoins dans les territoires et à proposer des actions en conséquence », c'est-à-dire à être l'interface entre les collectivités territoriales et la maison-mère[2]. Les conséquences de cette évolution sur le long terme restent, à la mi-2017, plus floues.

Lors de ses vœux, le 20 janvier 2010, T. Repentin, alors président de l'Union sociale pour l'habitat (USH), se trouve contraint d'évoquer, après plusieurs remarques à ce sujet des différentes ministres chargés du logement des gouvernements de F. Fillon, la question « primordiale » du « tissu » des organismes HLM. Il concède à cette occasion que « l'immobilisme serait une mauvaise

---

[1] Parra-Ponce, E., 2015, « Action Logement : suppression des CIL et réorganisation en profondeur, dans une logique non plus de réseau mais de groupe », *Le Moniteur*, 13 avril.

[2] Létard, V., 2016, *Rapport fait au nom de la commission des affaires économiques sur le projet de loi habilitant le Gouvernement à adopter des mesures relevant du domaine de la loi pour simplifier et rationaliser l'organisation de la collecte de la participation des employeurs à l'effort de construction et la distribution des emplois de cette participation,* Sénat, p. 20.

attitude »[1]. Depuis le début des années 2000, les organismes HLM ne sont pourtant pas restés immobiles en la matière, comme en témoignent les mutations de leurs statuts et de leur gouvernance. Pourtant, ces évolutions apparaissent insuffisantes aux yeux d'une partie des observateurs du secteur HLM, car elles ne se traduisent pas effectivement par une réduction très importante du nombre d'organismes de logement social actifs. Cette réticence face aux fusions s'explique par le fait que les organismes, mais aussi les élus locaux (cf. chapitre 4) considèrent qu'agir à une échelle géographique très importante représente un ensemble de risques, liés à la déterritorialisation. Dans cette perspective, les organismes fusionnés risqueraient de se structurer à des tailles et sur des périmètres d'intervention qui les amèneraient à renoncer à leur contact avec les collectivités territoriales. Ils pourraient en conséquence négliger plusieurs aspects de leurs missions et à ne plus pouvoir considérer, à une échelle fine, les effets locaux de leur action. Ils pourraient aussi rencontrer des difficultés pour construire dans certaines communes, où le soutien des collectivités territoriales est nécessaire pour identifier et maîtriser des opportunités foncières. Ces craintes contribuent à expliquer le fait que les réformes des années 2000-2010 ont abouti à la mobilisation de dispositifs plus souples que les fusions, qui se sont traduits par la constitution de groupes d'organismes. Cette solution, si elle représente des contraintes et ne permet pas d'éviter certains des risques évoqués ci-dessus, donne la possibilité aux organismes HLM d'articuler différents types d'avantages, et notamment ceux liés au fait d'avoir anciennement développé des relations de confiance avec les collectivités territoriales.

[1] Circulaire de l'USH n°2010-05 du 20 janvier 2010.

2. LES MISES EN GROUPE DES ORGANISMES HLM

La constitution de groupes d'organismes HLM apparaît, au milieu des années 2010, comme la principale modalité de réorganisation du secteur. Dans la mesure où il n'existe pas de définition juridique de ces groupes, je retiens dans cette section une définition qui m'a parue pertinente au regard de mon objet de recherche et qui me permet de réaliser, à l'aide des données à ma disposition, des traitements statistiques. Elle n'épuise cependant pas les possibilités d'analyse des mutations du champ, notamment parce qu'elle ne correspond pas à la définition habituellement retenue par les acteurs[1]. J'ai considéré comme groupe d'organismes tout regroupement :

- Incluant au moins deux ESH, deux OPH ou une ESH et un OPH ;
- Durable, c'est-à-dire n'étant pas constitué pour la réalisation d'une opération spécifique et destiné à être dissous une fois cette opération réalisée ;
- Explicitement identifié par un nom ou une marque ;
- Caractérisé par l'existence de liens capitalistiques entre les organismes membres et/ou d'une organisation de coopération assurant pour leur compte certaines de leurs activités. Cette organisation peut être une organisation *ad hoc*, par exemple un GIE ou une association, mais aussi l'ESH ou l'OPH « maison-mère », c'est-à-dire détenant l'ensemble ou une partie du capital social de ses filiales, ou encore une maison-mère n'ayant pas le statut d'organisme HLM.

La constitution de tels groupes d'organismes n'est pas une nouveauté, la plupart d'entre eux ayant une histoire relativement ancienne. Cependant, il est possible d'observer une nette accélération de la mise en groupe au cours de la dernière décennie. Ce processus ne touche pas tous les organismes et il atteint de façon différenciée les organismes publics et les organismes privés[2]. En créant de nouvelles collaborations entre plusieurs des membres du secteur HLM, il modifie la structure du secteur dans son ensemble : le renforcement des groupes fait en effet évoluer, notamment en modifiant les conditions de la concurrence entre organisations, la valorisation des différents types de capital ainsi que les modalités d'encadrement de l'activité HLM.

---

[1] Elle exclut en particulier au moins deux types de regroupements durables. Il s'agit, d'une part, des regroupements qui rassemblent, autour d'un organisme HLM, des organisations autres que des ESH ou des OPH et, d'autre part, des regroupements d'organismes qui ne se traduisent pas par des liens capitalistiques ou la mise en commun d'activités. Par exemple, le regroupement constitué par l'ESH Habitat 62/59 Picardie, la coopérative Copronord Habitat, la société anonyme Habitat Logement Immobilier et l'association Domopale développement n'est pas considéré comme un groupe d'organismes. De la même façon, je n'ai pas retenu parmi les groupes d'organismes le regroupement Habitat Réuni. Celui-ci réunit certes autour d'une société coopérative 28 ESH à l'échelle nationale, mais cette société n'assure pas pour le compte des organismes qui en font partie des activités telles que la maîtrise d'ouvrage, la gestion des achats ou encore la communication. Elle a essentiellement un rôle de représentation et de négociation auprès des acteurs institutionnels (Entretien avec le secrétaire général d'un groupe d'ESH, 06/06/2014) (cf. ci-dessous).

[2] Les OPH sont moins concernés par les mises en groupe, comme je le montre ci-dessous, que les ESH. Il n'a par ailleurs pas été possible d'observer au cours de l'enquête les conséquences de la mise à l'échelle intercommunale des OPH municipaux, celle-ci s'étant déroulée ou étant appelée à se dérouler en 2017.

La constitution des groupes présente l'avantage, pour les organismes HLM, de faire évoluer la taille et l'implantation géographique de leur patrimoine, tout en conservant certains aspects de leurs rapports plus traditionnels aux collectivités territoriales. Si la maison-mère des groupes ou leurs organisations de coordination raisonnent à l'échelle nationale ou régionale, les filiales continuent généralement, pour leur part, de profiter de leur ancrage local. Ainsi, la mise en groupe permet effectivement à certains organismes de raisonner à une échelle large. Elle aboutit notamment à des changements d'échelle sélectifs concernant les décisions d'investissement des groupes : la prise de décisions et le choix des modalités de leur mise en œuvre y sont partiellement centralisés. Cependant, la mise en groupe apporte dans le même temps aux élus locaux, par le maintien de filiales locales, un certain nombre de garanties.

Plusieurs éléments amènent à penser que la solution du regroupement n'est qu'une étape dans la réorganisation du champ HLM. En effet, le fonctionnement des groupes est complexe et pose des questions juridiques nombreuses, souvent soulignées, par exemple, par la MIILOS : l'organisation de certains d'entre eux apparaît peu lisible ou trop complexe aux contrôleurs ; des décisions leur semblent prises dans des cadres informels, sans concertation avec les conseils d'administration des sociétés ; des relations de prestation de service entre membres ou avec des organisations de coordination sont à la limite de la légalité, notamment au regard du droit de la concurrence[1]. À ces difficultés juridiques s'ajoute le fait que les groupes ne présentent pas les mêmes avantages que la fusion, notamment au regard des possibilités de circulation des fonds entre leurs composantes. Enfin, la poursuite de la concentration des actionnaires des ESH, au premier rang desquels ceux issus d'Action Logement, rassemblés depuis le 1er janvier 2017 en un seul acteur national, laisse supposer que la poursuite de l'intégration d'au moins une partie des ESH est probable.

Quoi qu'il en soit, le renforcement des groupes HLM au cours des années 2000 a eu des effets importants et durables sur la structure du secteur. Je montre dans cette section selon quelles modalités s'est produit ce renforcement, en mobilisant les exemples de plusieurs groupes régionaux et nationaux dont les filiales interviennent dans les territoires où l'enquête a été menée. Je présente ensuite l'organisation de différents types de groupes, en insistant notamment sur le degré de centralisation de la prise de décision en leur sein, et de ses conséquences quant aux rapports des groupes avec les collectivités territoriales.

2.1. La constitution de groupes HLM régionaux et nationaux

2.1.1. Des regroupements anciens, tributaires de l'histoire des sociétés

Les groupes d'organismes HLM ont une existence relativement ancienne à l'échelle de l'histoire du logement social français. Ils se sont constitués, sous des formes assez lâches, au fur et à mesure de la multiplication des acteurs HLM privés. Parmi différentes logiques d'agrégation, la majorité des groupes semble résulter de relations plus ou moins formelles entre plusieurs organismes HLM et les intérêts économiques locaux à l'origine de leur création ou ayant participé

[1] Voir par exemple : MIILOS, 2006, *Rapport annuel 2005*, p. 29-30.

à leur financement et à leur fonctionnement. Ainsi, des groupes ont d'abord été constitués autour d'entreprises industrielles créant des filiales immobilières pour loger leurs employés, de personnalités locales ou encore de chambres consulaires. Le réseau Batigère est par exemple issu des sociétés mises en place par une société sidérurgique (cf. Encadré 7). Dans les années 1960, les CIL, créés au cours de la décennie précédente, prennent le relais de ces acteurs en concentrant l'essentiel de l'investissement privé dans le logement social. Du fait des volumes financiers qu'ils sont capables d'investir, ils rassemblent progressivement autour d'eux des sociétés existantes, qu'ils raniment, et des sociétés nouvelles, qu'ils créent (Viet, Guerrand, 1997, p. 67). La plupart des groupes dépendant aujourd'hui d'Action Logement, comme le CILSO (cf. Encadré 9), ont été constitués à cette époque.

Ces groupes sont d'abord caractérisés par le fait qu'ils peuvent rassembler des organisations ayant différents statuts, le plus souvent des organismes HLM et des sociétés coopératives d'HLM, mais aussi des entreprises de construction et/ou de gestion immobilière à but lucratif. La majorité d'entre eux a ensuite la spécificité de fonctionner sur le principe d'une relative indistinction entre leurs membres. Il n'est en conséquence pas rare qu'une partie des compétences des organismes HLM soit assurée par d'autres sociétés du groupe ou directement par la maison-mère. Enfin, ces groupes se déploient généralement à l'échelle locale : ils interviennent en règle générale dans une agglomération ou dans un département, mais rarement au-delà.

Un groupe présente cependant, dès les Trente Glorieuses, un profil particulier. Il s'agit du groupe constitué par la CDC autour de sa filiale immobilière, la Société centrale immobilière de la Caisse des dépôts (SCIC). Cette société, constituée en 1954, avait pour but de participer à la résolution de la crise du logement en initiant « le développement d'une nouvelle économie de la croissance dans le domaine de l'habitation » (Landauer, 2008). Pour mener à bien cette mission, la CDC choisit de s'appuyer sur un établissement de statut privé. Cela permet, entre autres avantages, la constitution d'un réseau de sociétés HLM locales qui deviennent plus ou moins dépendantes de la SCIC, suite à des reprises partielles ou des rachats (Viet, Guerrand, 1997, p. 65). Ces sociétés sont gérées selon des rationalités et avec des modes de coopération spécifiques, qui ont fait l'objet de nombreux travaux (voir notamment : Préteceille, 1972 ; Bellanger, Girault, 2008 ; Fourcaut, Voldman, 2008 ; Frétigny, 2015).

ENCADRÉ 7. DU GROUPE DE SOCIÉTÉS IMMOBILIÈRES AU RÉSEAU HLM INDÉPENDANT : BATIGÈRE

Le réseau Batigère[1] trouve son origine dans l'activité de deux sociétés anonymes mosellanes, l'Immobilière Thionvilloise, à but lucratif, et la Mosellane d'HLM, spécialisée dans la construction de logements sociaux. Ces deux organisations dépendent, dans l'immédiat après-guerre, de la société sidérurgique Sollac, qui stimule alors leur activité de façon à

[1] En plus des entretiens, sont mobilisées dans cet encadré les sources suivantes : Batigère, 1995, *« La vie moderne » : chronique immobilière, 1950-1995*, Metz, Batigère ; Batigère, 2013, *Le Réseau Batigère. Une histoire au pluriel*, Strasbourg, Carré Blanc Editions ; Batigère, 2016, Présentation du réseau Batigère, site internet : http://www.batigere.fr/Le-Reseau-en-mouvement/Presentation-du-Reseau-Batigere (consulté le 22 août 2016) ; MIILOS, 2007, *Rapport définitif n°2005-184 Société anonyme « Batigère SAREL »*.

permettre le logement de ses salariés. Jusqu'à la fin des années 1960, ces sociétés constituent des patrimoines immobiliers importants en Moselle. Les difficultés croissantes de la sidérurgie et les besoins d'entretien du parc freinent cette croissance à partir des années 1970. En particulier, au fur et à mesure que le secteur industriel se concentre, le rapprochement des parcs immobiliers de plusieurs sociétés sidérurgiques suscite d'importants problèmes de gestion, liés à la difficulté d'unifier leurs situations juridiques et leurs conditions d'occupation. Les parcs de ces sociétés sont aussi confrontés à une vacance croissante.

Un premier ensemble d'évolutions, du début des années 1970 au milieu des années 1980, aboutit à la création du groupe Batigère. L'Immobilière Thionvilloise et la Mosellane d'HLM amorcent un rapprochement d'abord opérationnel, en menant des rénovations conjointes de leurs patrimoines. Ce rapprochement s'accentue au milieu des années 1970, lorsque le CICAL, un comité interprofessionnel du logement créé à l'initiative de l'Immobilière Thionvilloise, prend le contrôle de la Mosellane d'HLM. La direction des sociétés est alors harmonisée, au même titre que leur gestion et que leur stratégie d'entretien et de développement. Entre 1983 et 1985, les dernières étapes de ce rapprochement sont franchies : l'Immobilière Thionvilloise devient Batibail, la Mosellane d'HLM prend le nom de SAREL et un groupement d'intérêt économique (GIE) est constitué pour mutualiser certains de leurs services. Le groupe Batigère, rassemblant alors principalement une entreprise à but lucratif et une SA d'HLM, est alors constitué.

La fin des années 1980 marque le début d'une deuxième étape dans l'histoire du groupe. Les entreprises sidérurgiques accentuent alors leur stratégie de désengagement de l'actionnariat de leurs filiales immobilières : afin de trouver de nouveaux investisseurs, Batibail cède la partie la plus sociale de son parc à la SAREL. Il est décidé, parallèlement, de renforcer au sein du groupe Batigère le pôle logement social, dans un premier temps en rassemblant des acteurs HLM régionaux. Le collecteur 1 % Logement de Nancy est approché puis, au tournant des années 1990, plusieurs ESH locales rejoignent le groupe : la SA d'HLM de l'Est en 1989, puis la coopérative Moselle-Maison Familiale et la SA d'HLM Familiale du Nord-Est en 1993[1]. La nécessité de diversification géographique apparaît manifeste dans un deuxième temps, de façon à assurer un développement immobilier sur des territoires plus dynamiques que l'Est. Le groupe se développe notamment dans les régions parisienne et lyonnaise, par l'acquisition de plusieurs sociétés : parmi celles-ci, la SA d'HLM Seimaroise dès 1996, devenue Batigère Île-de-France ; la SA d'HLM du Val-d'Oise, en 2002, devenue Erigère ; les SA d'HLM de Saône-et-Loire et du Foyer Mauriennais, en 2005, devenues Batigère Centre-Est puis Batigère Rhône-Alpes. L'ensemble de ces sociétés constitue un groupe aux liens forts, notamment capitalistiques : Batigère SAREL est en effet l'actionnaire principal de chaque autre société. Un pacte d'actionnaire a été conclu concernant la gouvernance de Batigère SAREL elle-même, entre le CICAL, devenu entretemps CILGERE, et une société maîtrisée par les salariés du groupe[2]. À cela s'ajoute le fait que le groupe dispose de moyens communs, au travers d'un GIE jusqu'en 2005, puis de plusieurs associations ensuite, qui assurent des compétences en termes de

[1] La SA HLM de l'Est prend le nom de Batigère Nancy en 1997. La Familiale du Nord-Est est renommée à son acquisition Batigère Nord-Est. Elle absorbe Batigère Nancy en 2009.

[2] Cette société par actions simplifiée, Batigère, a pour actionnaires minoritaires des établissements bancaires lorrains et pour actionnaire majoritaire la société en participations Interpart, qui émane de l'épargne salariale du groupe.

marketing, de rationalisation informatique ou encore de compétences juridiques et techniques. Chaque société continue cependant d'agir sur un périmètre d'intervention défini et de façon indépendante. Cette période voit aussi la mise à distance croissante des activités à but lucratif par rapport aux activités HLM : autour de Batibail s'est constitué un pôle immobilier à but lucratif dorénavant indépendant au sein de CILGERE.

Une troisième phase de croissance du groupe, à partir de la fin des années 2000, se traduit par un renouveau organisationnel. Les liens entre Batigère SAREL et les nouvelles sociétés HLM rejoignant le groupe se diversifient, au point que Batigère se présente aujourd'hui comme un réseau plutôt que comme un groupe. Certaines ESH ont des liens capitalistiques exclusivement avec CILGERE, mais plus directement avec Batigère SAREL elle-même : c'est par exemple le cas de l'ESH aquitaine Ciliopée, qui a rejoint le réseau en 2012. D'autres ESH n'ont de lien capitalistique spécifique ni avec Batigère SAREL, ni avec CILGERE : c'est par exemple le cas des ESH Résidences Le Logement des fonctionnaires (RLF) et Cités-Jardins de la Région Parisienne (CJRP), qui font partie du réseau depuis 2012. L'ensemble des sociétés du réseau continue de profiter de différents services centralisés. Elles s'engagent aussi à respecter des valeurs et des objectifs partagés et elles développent une image de marque commune. En parallèle de cette organisation plus souple, la mise en commun des moyens entre les ESH du réseau s'est accentuée depuis 2012 : suite à un audit, des GIE ont été créés sur de grands territoires (Île-de-France, Grand Est et Grand Lyon), qui emploient une partie des personnels des ESH travaillant en vue du développement du patrimoine et sur les achats. Chaque ESH conserve ainsi, sur son périmètre d'intervention, une indépendance en matière de décision d'engagement, mais les opérations de la plupart d'entre elles sont dorénavant confiées à ces GIE. Sous cette forme organisationnelle, le réseau Batigère rassemble, en 2016, 15 ESH, plusieurs structures ayant divers statuts et un parc locatif de près de 120 000 logements.

À partir de la fin des années 1970, les groupes d'organismes connaissent des mutations importantes. Ils sont d'abord amenés, parfois à la suite de contrôles effectués par les services de l'État, à clarifier leur organisation : les activités HLM et la construction à but lucratif sont d'abord plus clairement séparées ; une logique de filialisation est ensuite enclenchée, de façon à ce que chaque SA d'HLM devienne indépendante, des points de vue juridique et organisationnel. Ces deux évolutions permettent aux organismes d'une part de constituer un personnel dédié, disposant de compétences spécifiques et d'autre part de ne plus être tributaires des stratégies d'autres organisations, avec lesquelles la coordination a parfois été difficile. Les groupes Batigère et CILSO connaissent notamment de telles évolutions (cf. Encadrés 7 et 9). C. Bourgeois (1996, p. 99) note elle aussi, à propos de deux SA d'HLM chapeautées par un CIL, que « jusqu'aux années 1978-1979 », elles « ne bénéficiaient pas de structures organisationnelles distinctes du CIL. Le conseil d'administration était commun aux trois organismes et la situation financière de l'ensemble était particulièrement difficile ». La filialisation, « à l'issue d'une période difficile due à la séparation du personnel existant entre les trois unités », permet le « redressement économique et financier » de chaque organisation.

Le deuxième aspect de ces mutations consiste en un changement progressif de l'échelle d'intervention des groupes. Il s'agit, principalement dans les années 1980, de conforter la situation locale des groupes, en leur adjoignant des organismes HLM actifs dans leur périmètre

d'intervention ou à proximité. Certains CIL fusionnent aussi selon cette logique. Au cours de la décennie suivante, plusieurs groupes entament une croissance à l'échelle régionale voire nationale, principalement en reprenant d'autres sociétés. Deux phénomènes justifient cette expansion géographique. La crise du logement et de l'emploi motive d'abord certains groupes à rechercher des opportunités de développement en-dehors de leur périmètre d'intervention traditionnel, où les besoins en logement sont parfois devenus moindres. Ensuite, la crise que traverse le secteur HLM dans la première moitié des années 1990 (cf. chapitre 3) fait qu'un nombre important d'organismes se trouve en difficulté financière : les institutions à l'origine de groupes peuvent en conséquence prendre le contrôle de SA d'HLM en difficulté à des coûts relativement peu élevés. Le groupe Batigère connaît par exemple cette croissance en deux temps, se renforçant en Meurthe-et-Moselle avant de se développer dans les régions de Paris et de Lyon (cf. Encadré 7). Si les rapprochements se font principalement à l'échelle locale, des groupes s'imposent jusqu'à l'échelle nationale, parfois avec des stratégies d'expansion résolues (voir par exemple : Bourgeois, 1996, p. 98).

Les organismes HLM publics restent à l'écart de ces rapprochements. Le cas du groupe Valophis constitue à ce titre une exception (cf. Encadré 8). Il existe cependant des regroupements constitués autour d'organismes publics qui rassemblant des organisations qui ne sont pas des ESH ou des OPH, au premier rang desquels des sociétés d'économie mixtes (SEM) et des sociétés coopératives.

ENCADRÉ 8. UN DES RARES GROUPES CONSTITUÉ AUTOUR D'UN ORGANISME PUBLIC : LE GROUPE VALOPHIS

L'OPH Valophis, dont la collectivité territoriale de référence est le département du Val-de-Marne, est l'un des rares offices publics qui a rassemblé autour de lui plusieurs autres organismes HLM[1]. La structuration du groupe apparaît cependant liée aux aléas de l'histoire et à des opportunités plutôt qu'à une stratégie assumée : elle est marquée en effet par l'évolution de la réglementation et le souci d'en tirer au mieux parti.

L'office, disposant du statut d'OPAC dès 1975, s'est rapidement doté d'une filiale privée, la SA d'HLM de la Région Parisienne (SAREPA), dédiée à la production de logements en accession à la propriété. La création de cette filiale répondait au souhait de ne pas mêler l'activité de promotion immobilière, alors perçue comme risquée, avec celle de l'office, qu'elle aurait pu mettre en danger. Cependant, afin de mettre en commun les compétences de ces deux organisations, un GIE est créé en 1991, le GIE Expansiel, auquel sont notamment confiés la recherche foncière et la maîtrise d'ouvrage. Parallèlement, l'office entretient des relations stratégiques avec le CIL francilien Coop Logement 1 %, qui participe notamment au financement de certaines de ses opérations immobilières.

Du milieu des années 1990 au milieu des années 2000, cette organisation connaît plusieurs évolutions majeures. En 1994, le groupe est amené à prendre le contrôle de deux sociétés

[1] En plus des entretiens, sont mobilisées dans cet encadré les sources suivantes : MIILOS, 2009, *Rapport définitif n°2008-162 Office public de l'habitat du Val-de-Marne* ; MIILOS, 2009, *Rapport définitif n°2008-163 Groupement d'intérêt économique « Expansiel »* ; *En Direct. Le Journal Interne de l'OPAC du Val-de-Marne, d'Expansiel et de Coop Logement*, n°33, n°37, n°43, n°47 et n°74 ; Groupe Valophis, 2014, *Plaquette Entreprise*.

coopératives d'HLM intervenant en Île-de-France, qui se trouvent alors en grande difficulté économique. Il s'agit de La Chaumière ainsi que de sa filiale, La Chaumière de l'Île-de-France, dont la SAREPA et Coop Logement 1 % deviennent actionnaires. Les deux sociétés adhèrent alors au GIE Expansiel. Une partie de l'activité de La Chaumière de l'Île-de-France est réorientée dans le domaine du locatif, de façon à accentuer le développement francilien du groupe en-dehors du Val-de-Marne.

En 2000, la loi SRU introduit un nouveau bouleversement : elle contraint les SA d'HLM à avoir pour activité principale la réalisation et la gestion de logements locatifs sociaux[1]. La SAREPA ne peut donc plus se contenter de produire des logements en accession sociale à la propriété : elle développe dès lors une activité de gestion locative en Île-de-France en dehors du Val-de-Marne, notamment en acquérant le patrimoine d'autres organisations. La société coopérative d'HLM La Chaumière est réactivée à cette occasion pour porter les activités du groupe en matière d'accession sociale à la propriété. Elle intervient sous le nom commercial d'Expansiel Promotion, avant d'être officiellement renommée de cette façon au cours des années 2000.

La coexistence de la SA d'HLM SAREPA et de la société coopérative d'HLM La Chaumière de l'Île-de-France apparaît alors problématique, car elles jouent le même rôle au sein du groupe, à savoir la gestion locative en Île-de-France hors Val-de-Marne. Le statut de SCP présente de plus des contraintes dans la gestion du logement locatif social, notamment liées à l'organisation de la gouvernance. Au cours des années 2000, une fusion ne semble cependant pas envisageable : une telle opération apparaît comme étant complexe juridiquement, notamment du fait de la différence de statuts entre les sociétés. Elle exigerait de plus que l'office public recapitalise la SAREPA à des niveaux élevés pour en rester l'actionnaire majoritaire. La solution retenue, à la fin de la décennie, est de procéder à une spécialisation géographique des deux sociétés par échange de patrimoine : à partir de 2011, la SAREPA intervient ainsi principalement sur la Seine-et-Marne et l'Essonne, tandis que La Chaumière de l'Île-de-France intervient dans le reste de la région. Les deux sociétés restent adhérentes au GIE Expansiel, qui continue d'assurer pour leur compte une part importante de leurs missions.

À cette organisation en Île-de-France s'ajoute le fait que le groupe Valophis a des intérêts dans plusieurs SA d'HLM du Sud de la France. Cette situation s'explique par le fait qu'il a participé, au milieu des années 1990, à la prise de contrôle par le CIL Coop Logement 1 % d'un CIL du Sud-Est, le Groupement Interprofessionnel Mutuel et Paritaire du Logement Social (GIMPLOS). Cette opération, réalisée en 1995, visait à étendre le périmètre d'intervention du CIL Coop Logement 1 % tout en utilisant les bénéfices accumulés par les sociétés coopératives d'HLM et qui ne pouvaient être transférées à leur maison-mère. À cette occasion, les deux sociétés coopératives ont donc acquis des parts dans l'actionnariat de la SA d'HLM Sud-Habitat (récemment renommée Logéo Méditerrannée) et de sa filiale coopérative La Maison Familiale de Provence. La Chaumière et La Chaumière de l'Île-de-France possèdent aussi des parts dans

[1] L'article 145 de la SRU prévoit en effet que les « exonérations fiscales et aides spécifiques de l'État » dont jouissent les ESH sont justifiées par le fait qu'elles réalisent un « service d'intérêt général », constitué par « la construction, l'acquisition et la gestion de logements locatifs destinés à des personnes dont les revenus sont inférieurs à des plafonds ». Il est à noter que le décret n°65-1012 du 22 novembre 1965 relatif aux sociétés anonymes coopératives d'habitations à loyer modéré avait pour sa part contraint les sociétés coopératives d'HLM à séparer leurs activités locatives et en accession à la propriété.

l'actionnariat d'une société coopérative d'HLM toulousaine, Notre Maison[1]. Ces sociétés ont accès aux services du GIE Expansiel. Elles représentent certes une part minoritaire de son activité, mais elles participent à l'expansion géographique du groupe.

2.1.2. L'accélération des regroupements à la suite des réformes de l'actionnariat des ESH

Les années 2000 et 2010 sont caractérisées par l'accélération des regroupements d'organismes HLM et par une intégration croissante de leurs membres. Ces évolutions ont été principalement permises par deux des réformes décrites ci-dessus : celle de l'actionnariat des ESH par la loi Borloo, en 2003, et celle d'Action Logement, en 2010. Elles ont permis, comme je l'ai montré, des fusions entre des organisations devenues filiales d'un même groupe et ayant des activités complémentaires.

Cependant, ces réformes ont surtout conforté les groupes existants et facilité leur expansion. La période de deux ans suivant la loi Borloo, pendant laquelle l'actionnariat des ESH a été redéfini, a ainsi été l'occasion pour les principaux actionnaires du monde HLM de conforter leur place dans le secteur en devenant actionnaires majoritaires ou en signant des pactes d'actionnaires. Ils s'assurent, ce faisant, un pouvoir décisionnaire dans les ESH. Le cas du CILSO, en Gironde, est à ce titre remarquable (cf. Encadré 9) : alors que ce CIL entretenait depuis plusieurs décennies des relations privilégiées avec deux ESH locales sans pour autant avoir des liens en capital importants avec elles, la loi Borloo lui a permis, par le biais d'un pacte d'actionnaires, d'affirmer formellement son poids dans la gouvernance de ces sociétés. La réforme a aussi permis, outre l'officialisation de relations de fait, des rapprochements nouveaux : le président du directoire d'une ESH intervenant dans la CAVDB explique ainsi que la réforme de l'actionnariat a permis, en marginalisant les personnes physiques dans l'actionnariat, « des discussions avec d'autres bailleurs qui n'étaient pas possibles jusqu'alors, la gouvernance étant trop floue et les modalités d'accès au capital social trop complexes » (Entretien, 05/02/2014).

ENCADRE 9. L'EXPANSION NATIONALE D'UN GROUPE LOCAL ISSU DU 1 % LOGEMENT : DU CILG A ALIANCE

Le groupe constitué par les organismes HLM du collecteur 1 % Logement Aliance (avec un seul « L ») résulte des mutations successives du Comité interprofessionnel du logement girondin (CILG)[2]. Ce CIL a été créé sous un statut associatif dès 1949 par une partie du grand

[1] Elles sont aussi actionnaires minoritaires de diverses autres sociétés.

[2] En plus des entretiens, sont mobilisées dans cet encadré les sources suivantes : Fernandez et Goze (2001) ; MIILOS, 2011, *Rapport définitif n°2011-013 Société anonyme d'HLM LOGEVIE* ; MIILOS, 2011, *Rapport définitif n°2011-011 Société anonyme d'HLM « CLAIRSIENNE »* ; MIILOS, 2011, *Rapport définitif n°2010-029 Société anonyme d'HLM DOMOFRANCE* ; Gilles, Jean-Bernard, 2010, « Le 1 % Logement réunit presque toute la famille », *Sud Ouest*,

patronat bordelais. Il se structure progressivement jusqu'en 1962, devenant un organisme paritaire et s'adjoignant des sociétés immobilières aux statuts variés. Il prend en particulier le contrôle de la société coopérative d'HLM Le Toit Girondin, qui assure jusqu'au début des années 1960 la plupart de ses opérations immobilières locatives sociales. L'activité du CIL est aussi orientée, au travers de sociétés civiles immobilières *ad hoc*, vers la construction d'opérations d'accession à la propriété. Pour mener ces opérations à bien, le CIL met en œuvre une politique d'acquisition foncière ambitieuse sur certaines parties de l'agglomération bordelaise. Il participe aussi au financement d'opérations de sociétés HLM avec lesquelles il n'entretient pas de liens en capital, et en particulier avec les SA d'HLM Clairs Logis d'Aquitaine et L'Habitation Économique.

Le début des années 1960 marque une rupture importante pour le CILG. Suite à un changement dans l'équipe directrice, un conflit naît avec la société coopérative d'HLM Le Toit Girondin, qui aboutit à sa progressive prise d'autonomie. C'est l'occasion d'une réorganisation profonde du groupe, qui multiplie ses liens avec différentes sociétés locales et se positionne vis-à-vis d'elles comme prestataire de services. En 1958, le CIL créée la SA d'HLM La Gironde, tout en poursuivant le développement de ses relations avec les SA d'HLM Clairs Logis d'Aquitaine et L'Habitation économique. Il participe aussi à l'administration de sociétés d'économies mixtes locales menant des opérations d'aménagement et de construction. Il continue enfin de réaliser des opérations d'accession à la propriété à but lucratif. À l'aide de véhicules aux formes juridiques variées, le CIL assure pour le compte de ses sociétés partenaires des activités en matière de connaissance du marché local du logement, de construction et de recherche foncière. En particulier, la Société foncière et d'aménagement d'Aquitaine (SOFOMA) est créée en 1974 pour acheter et aménager des terrains. Cette organisation permet au CIL d'accroître considérablement le parc de logements de ses sociétés au cours des années 1960. À cette croissance quantitative s'ajoute une expansion géographique, qui résulte de l'absorption des CIL de Sarlat, de Périgueux et d'Agen. À partir de 1969, l'acronyme CILG signifie en conséquence Comité interprofessionnel du logement de Guyenne et Gascogne.

Les évolutions du 1 % Logement et de la législation en matière d'exonération de taxes au cours des années 1970 motivent plusieurs réorganisations du groupe, dans le sens d'une autonomisation de ses filiales et d'une diversification de leur activité. Ces mutations aboutissent, en 1990, à une note du président du CILG recommandant de ne plus utiliser la notion de « groupe » pour caractériser le CIL et ses filiales. Parmi celles-ci, la SA d'HLM La Gironde connaît la mutation la plus visible : elle absorbe en 1986 la SOFOMA et jouit de ce fait de son important portefeuille foncier[1] ; elle change de nom en 1988, pour prendre celui de Domofrance ; son actionnariat est modifié, mais reste dominé par le CILG, et sa stratégie de développement est étendue au-delà de l'échelon départemental. Le pôle social du CILG est renforcé par l'acquisition de la SA d'HLM du Massif central, devenue Domocentre, et par la poursuite des relations avec Clairs Logis d'Aquitaine et L'Habitation économique. Chacune de

21 janvier ; Gilles, Jean-Bernard, 2014, « Naissance du sixième collecteur du 1 % Logement », *Sud Ouest*, 28 août ; Clairsienne, 2015, « Histoire, actionnaires et conseil d'administration », site internet : http://www.clairsienne.com/fr/index.php?c=clairsienne-presentation-identite (consulté le 31 août 2016).

[1] Cette absorption est due au fait qu'un décret de 1984 empêche les CIL d'être actionnaires de sociétés foncières. Elle explique en partie ce pourquoi la SA d'HLM La Gironde, devenue aujourd'hui Domofrance, dispose de réserves foncières importantes (cf. chapitres 9 et 10).

ces sociétés gère dorénavant son propre patrimoine et la construction de ses opérations, le CILG se contentant de jouer un rôle stratégique, en fixant les orientations en matière de développement et en participant au financement des activités. D'autres pôles d'activité – conseil et services, financement de l'accession à la propriété, économie mixte – continuent toutefois d'exister au sein du CILG.

Les années 2000 et 2010 marquent une accélération dans l'évolution de l'organisation du CILG, dans le sens d'une intégration plus forte en matière d'actionnariat, qui ne remet cependant pas en cause le processus de filialisation engagé dans les années précédentes. Le CILG est d'abord confronté, entre 2003 et 2005, à la réforme de l'actionnariat des ESH. Cette réforme aboutit à la signature de pactes d'actionnaires faisant du CILG l'actionnaire de référence de Clairs Logis d'Aquitaine, devenue en 2001 Clairsienne, et de L'Habitation Économique, qui devient en 2007 Logévie. Les SA d'HLM Habilim[1] et Le Foyer de la Gironde sont aussi introduites dans le groupe au cours des années 2000. L'actionnariat de ces entreprises, s'il est dominé par le CILG, reste complexe, avec notamment des participations croisées et l'implication d'actionnaires extérieurs, au premier rang desquels des banques locales.

En 2010, les réformes d'Action Logement aboutissent à la transformation du CILG en Comité interprofessionnel du Sud-Ouest (CILSO). Cette organisation rassemble la plupart des collecteurs 1 % Logement d'Aquitaine et des régions limitrophes, à l'exception des CIL de Charente et du Lot-et-Garonne. En 2014, après avoir résisté à plusieurs reprises à des tentatives d'absorption par des acteurs nationaux (suite notamment aux tentatives de l'OCIL et de l'ESH France Habitation dans les années 1980), le CILSO fusionne avec le CIL Aliance, implanté à Nancy. Cette fusion, qui donne naissance au CIL Aliance Territoires, accroît les disponibilités financières du groupe, sans pour autant augmenter considérablement son parc immobilier, Aliance n'étant actionnaire majoritaire que de l'ESH Société Lorraine d'Habitat (SLH), implantée en Lorraine et en Rhône-Alpes. Cette fusion modifie cependant la stratégie des ESH du groupe, concrétisée par l'implication croissante de Domofrance dans des programmes immobiliers en-dehors d'Aquitaine, ainsi que par le rapprochement entre Clairsienne et Le Foyer de la Gironde, qui vise à conforter la présence du groupe dans les agglomérations du Sud-Ouest.

Les mises en groupe suite à la réforme de l'actionnariat des ESH n'ont pas été limitées à la période 2003-2005. La réforme a en effet permis des stratégies d'intégration dans des groupes sur le plus long terme. Ont ainsi été rencontrés plusieurs cas dans lesquels un actionnaire minoritaire disposant de moyens financiers conséquents est entré au capital d'une ESH dans le cadre d'un pacte d'actionnaires. Cela ne s'est, dans un premier temps, pas traduit par une intégration de l'ESH dans les autres organisations communes du groupe. Cependant, au fur et à mesure de la croissance de l'ESH et de l'augmentation de ses besoins en fonds propres, le nouvel actionnaire a été sollicité pour réaliser des apports en capital, ce qui a mécaniquement fait augmenter le nombre d'actions en sa possession. La conséquence de cela est que « les autres se font diluer ». Des limites à cette dilution sont certes posées dans le pacte d'actionnaires, mais celui-ci peut être amené, à terme, à être rediscuté. Ces logiques d'« intégration lente » permettent, selon le président d'un CIL, « de se faire

[1] Les ESH Habilim et Domocentre fusionnent à la fin des années 2000 pour donner naissance à Dom'aulim.

accepter, et de laisser venir à soi : dans le monde HLM, on a le temps et on risque gros à brusquer les habitudes » (Entretien, 24/11/2014). La fusion des CIL, en 2010, a pour sa part créé, comme je l'ai évoqué, des groupes *de facto*, les ESH de différents actionnaires se trouvant du jour au lendemain chapeautées par un même actionnaire.

Par rapport aux évolutions précédentes qu'ont connues les groupes d'organismes HLM, les rapprochements des années 2000-2010 ont eu trois principaux effets. Ils ont d'abord confirmé les échelles régionale et nationale comme pertinentes pour le développement des groupes. Ils ont ensuite été l'occasion d'une réflexion stratégique quant à l'activité des différentes ESH d'un même groupe. Ces réflexions ont pu motiver d'une part des phénomènes de spécialisation à la fois géographiques et techniques. La MIILOS note ainsi, dans son rapport annuel 2011, que la fusion des CIL a pu « conduire à une réflexion de rationalisation », visant à « fusionner des sociétés dépendant du même groupe pour aboutir à une meilleure taille critique sur un territoire donné, ou bien de façon symétrique, de réduire la dispersion du patrimoine en procédant à des achats, échanges croisés et opérations de mise en gérance du patrimoine entre sociétés d'un même groupe »[1]. Les réflexions visant à rationaliser le fonctionnement des groupes ont aussi pu, d'autre part, aboutir au maintien de différentes sociétés sur de mêmes périmètres d'intervention. Dans le cas d'un groupe intervenant dans la CAVDB et, plus largement, en région parisienne, cela est conçu comme permettant de « proposer une complémentarité de produits, avec certaines ESH spécialisées dans le petit collectif, une autre dans la gestion de copropriétés, etc. ». C'est aussi lié « à la structuration du pouvoir politique en Île-de-France », les élus étant attachés aux organisations qu'ils connaissent et la multiplication des propositions augmentant les chances d'obtenir certaines opérations (Entretien avec le président du directoire d'une ESH intervenant dans la CAVDB, 05/02/2014). Dans un groupe girondin, plusieurs ESH continuent d'intervenir principalement dans la CUB, mais « l'une dans les grands projets urbains, l'autre dans les plus petits projets et sur le diffus, la troisième sur tout ce qui est produit spécifique, et principalement à destination des personnes âgées » (Entretien avec le directeur du développement d'une ESH intervenant dans la CUB, 14/10/2013). Enfin, les rapprochements des années 2000-2010 se sont traduits par la mise en commun croissante de compétences entre les différentes organisations du groupe, notamment par le biais de GIE ou d'associations. Les modalités de cette mise en commun sont certes variées, comme je le montre ci-dessous, mais elles indiquent une volonté d'intégration qui va dans le sens opposé à celui des processus de filialisation qui avaient été mis en place dans les années 1980.

2.2. L'organisation contemporaine des groupes HLM

2.2.1. Les avantages de la taille et de la proximité

L'accélération de la constitution des groupes d'organismes HLM à partir de la fin des années 2000, si elle est facilitée par les réformes institutionnelles et de l'actionnariat, peut aussi s'expliquer parce qu'elle consiste, au regard des injonctions modernisatrices et productivistes, en un

[1] MIILOS, 2012, *Rapport annuel 2011*, p. 69.

compromis. Contrairement à la fusion, les ESH et OPH regroupés par des liens en capital ou par des structures de coopération continuent d'exister juridiquement ; ils conservent généralement une marge de manœuvre dans la prise de décision et leur mise en œuvre ; ils continuent d'avoir une représentation locale, chargée d'être l'interlocuteur des collectivités territoriales, et à ce titre de répondre aux demandes des élus tout en profitant de leurs capacités facilitatrices en matière de développement neuf. En d'autres termes, le capital social et symbolique accumulé dans les interactions avec les acteurs locaux n'est pas directement remis en cause dans cette configuration.

Parallèlement, le fait d'appartenir à un groupe permet aussi la concentration du capital technique et financier. Celle-ci se produit notamment par la mise en commun de services dans des organisations partagées, telles que des GIE ou des associations : les fonctions support peuvent être rassemblées de façon à réaliser des économies, tandis que des compétences opérationnelles peuvent profiter à l'ensemble du groupe plutôt qu'à un seul organisme HLM. Ces structures communes peuvent proposer leurs services aux membres du groupe, qui se comportent alors comme commanditaires occasionnels, mais elles peuvent aussi parfois assurer des fonctions plus stratégiques, en se substituant partiellement aux membres du groupe pour certaines de leurs activités. Par exemple, dans un groupe enquêté, la prospection foncière de tous les membres a été confiée à un GIE, qui distribue ensuite entre eux les terrains pouvant être développés (Entretien avec la directrice générale d'un OPH intervenant dans la CAVDB, 08/01/2014). Les structures communes se trouvent aussi parfois amenées à négocier des contrats à l'échelle du groupe, qui permettent de réaliser des économies liées à un volume de commandes plus important : c'est le cas pour la fourniture d'électricité ou d'eau, par exemple, mais aussi pour contractualiser des relations avec des banques privées participant au financement du développement neuf. À ces mises en commun explicites s'ajoutent aussi des modalités de coopération plus souples, liées à la possibilité d'échanges aisés entre les salariés d'une ESH et ceux d'une autre organisation avec laquelle ils sont en groupe.

Cependant, la circulation du capital financier entre membres du groupe est complexe du fait des règles propres au secteur HLM. Le fait de réaliser des péréquations entre territoires semble donc contraint. Même si différentes formes d'intégration permettent de passer outre une partie de ces difficultés. D'une part, la maison-mère ou l'actionnaire majoritaire, quand il dispose d'importantes ressources financières, peut jouer un rôle important dans le financement de l'activité des filiales. L'un des outils les plus simples à utiliser, déjà cité, est l'apport direct de fonds propres au travers de montées en capital. Le président d'un CIL indique ainsi qu'une ESH filiale « a une ligne ouverte de cinq millions » chaque année, tandis que l'autre « est à 15 millions ». Ces fonds ne sont distribués « que si les ESH en ont l'usage : on file pas du fric pour rien ! », mais ne donnent pas lieu à une contractualisation d'objectifs de production (Entretien, 24/11/2014). D'autre part, des formes de synergies entre filiales ou avec la maison-mère sont possibles, qui reviennent à faire circuler entre elles les fonds accumulés. Un enquêté explique ainsi comment il peut, à propos d'une opportunité foncière, faire appel à la maison-mère du groupe auquel l'ESH qu'il dirige appartient :

> *« Mettons : je suis sur un territoire, et le maire me dit : 'Voilà, on va mettre en vente ce beau terrain en centre-ville, ça vous intéresse ?' Bien sûr, ça m'intéresse ! Je demande à [la maison-mère du groupe] : ils n'ont pas de logements par ici, mais ils ont une structure financière beaucoup plus solide que nous. Du coup, je leur demande de porter le terrain, et moi je pourrai le récupérer ensuite pour construire quand j'aurai les moyens, à un coût raisonnable… ou bien ce sera pour mes successeurs dans cinq ans ! Mais c'est*

important de pouvoir se coordonner là-dessus : vous voyez bien que ça permet de multiplier les leviers d'action » (Entretien avec le directeur général d'une ESH intervenant dans la CAB, 03/12/2014).

D'autres dispositifs ont été évoqués à plusieurs reprises. Parmi les plus fréquents, il est possible de relever des situations dans lesquelles une ESH fait des avances en capital à une autre ESH du groupe, pour lui permettre de réaliser une opération demandant des moyens exceptionnels, et qui peuvent ensuite être remboursées sur le long terme. Il arrive aussi qu'une ESH ayant identifié une opportunité foncière mais ne disposant pas des moyens pour la développer fasse appel à une autre ESH du groupe auquel elle appartient, mais dont le périmètre d'intervention se situe ailleurs. Cette seconde ESH a la possibilité de financer, puis de réaliser l'opération et d'en conserver la propriété, mais d'en confier la gestion à la première ESH, qui dispose pour sa part d'une antenne à proximité.

La mise en groupe permet aux organismes HLM de pouvoir adapter leur fonctionnement aux mutations du circuit de financement du logement social, puisqu'elle rend possible la mise en œuvre de réformes visant à produire et distribuer des excédents d'exploitation, au travers d'investissements nouveaux, dans les agglomérations où les besoins sont considérés comme les plus importants. La mise en groupe permet donc bien d'articuler les avantages liés à une taille et un périmètre d'intervention importants, tels qu'ils sont formulés par les processus de régulation modernisateur et productiviste, mais aussi ceux découlant d'une proximité maintenue avec les collectivités territoriales. Malgré cet objectif commun, la constitution des groupes aboutit à un paysage très diversifié, aussi bien du point de vue de l'envergure des groupes que de leur fonctionnement concret.

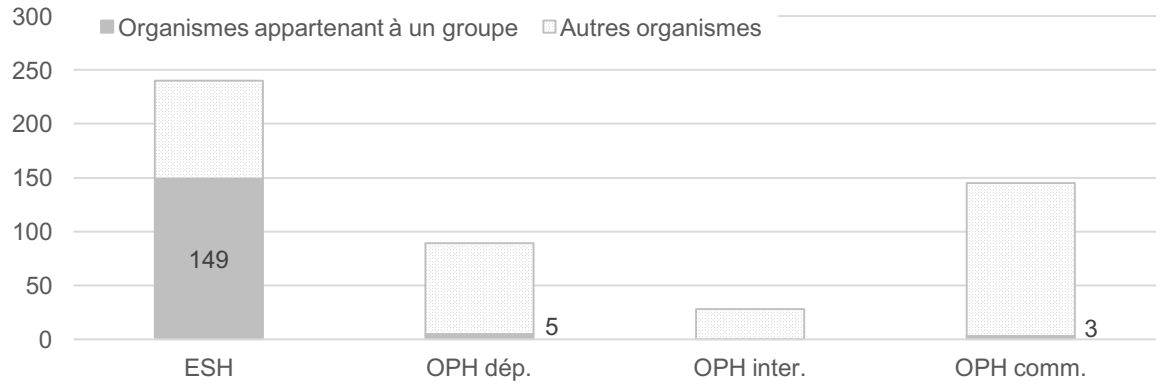
2.2.2. Les groupes d'organismes au sein du secteur HLM en 2014

Les vagues de rapprochements successives aboutissent au fait que l'existence des groupes d'organismes est devenue, depuis le début des années 2000, fortement structurante dans le secteur HLM. Sauf mention contraire, les informations présentées ci-dessous ont été produites à partir de la base de données présentée dans l'introduction de cette partie, enrichie à propos des groupes par la consultation des sites internet des organismes HLM lorsqu'ils existent, ainsi que par ceux de leurs groupements et de leurs fédérations. Des rapports d'activité, des rapports de la MIILOS et de l'ANPEEC ainsi que certains des entretiens réalisés dans le cadre de l'enquête ont aussi été mobilisés pour confirmer ou approfondir certaines informations.

La définition retenue dans l'introduction de ce chapitre permet d'identifier, courant 2014, 37 groupes d'organismes HLM en France, parmi lesquels 31 sont organisés autour d'une maison-mère ESH ou d'une organisation de coopération rattachée à une ESH, et six autour d'une maison-mère OPH ou d'une organisation de coopération rattachée à un OPH. Ces groupes rassemblent au total 157 organismes HLM, soit 45 % de l'ensemble d'entre eux ; 62 % des ESH font, pour leur part, partie d'un groupe (cf. Figure 25). Les organismes en groupe détiennent au total plus de 1,5 millions de logements, soit près de 36 % du parc HLM. Ils sont fréquemment considérés comme ceux qui ont été les plus actifs en matière de production neuve au cours des dernières décennies : le fait que 43 % de leurs logements sont en moyenne entrés dans leur parc immobilier depuis 1999 va dans ce sens, cet indicateur se situant à 34 % pour les organismes ne faisant pas

partie d'un groupe. Dans les intercommunalités enquêtées, les organismes HLM faisant partie de groupes ont été responsables d'une part importante de la production de l'ensemble des OPH et des ESH entre 2011 et 2014 : ils ont assuré 75 % de la production dans la CAVDB, 73 % dans la CUB et 42 % dans la CAB.

Figure 25. Statut des organismes HLM faisant partie des groupes en 2014



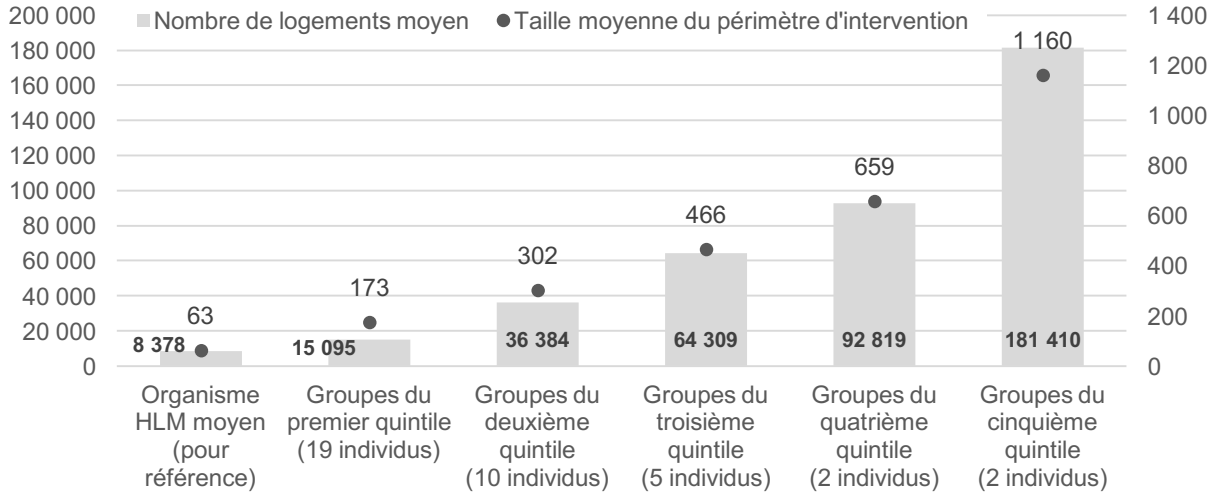
Élaboration personnelle. Source : RPLS, 2014 ; enquête.

Les organismes publics, quelle que soit leur collectivité de rattachement, sont peu concernés par ces évolutions : malgré le fait qu'ils ont la possibilité de prendre des participations dans des ESH, seuls 8 OPH sont en effet impliqués dans des groupes d'organismes. Outre le fait que l'intégration dans un groupe est « complètement incomprise par les élus locaux, pour qui l'OPH, c'est l'OPH, et un point c'est tout » (Entretien avec la directrice générale d'un OPH intervenant dans la CAVDB, 08/01/2014), le faible nombre d'OPH impliqués dans des groupes est lié au fait que des relations capitalistiques entre OPH sont impossibles. La Fédération des OPH a toutefois envisagé de défendre, au début des années 2010, des réformes visant à donner la possibilité aux OPH de créer des « communautés d'offices ». Celles-ci rassembleraient plusieurs OPH auprès d'une maison-mère disposant de compétences stratégiques, prévoyant des modalités de coopération entre eux, voire assurant pour leur compte certaines activités. Cette solution permettrait par exemple, selon la Fédération, de rendre possible des mutualisations entre d'anciens OPH municipaux rattachés à des EPCI, sans pour autant en engager la fusion (Fédération des OPH, 2011, p. 33-34).

Les profils des groupes HLM existants apparaissent de plus comme étant très variés. Du point de vue du nombre d'organismes rassemblés, quatre groupes associent plus de dix organismes HLM, le groupe 3F allant jusqu'à en coordonner 18. Il paraît évident que ces groupes ne rencontrent pas les mêmes enjeux que les 18 qui rassemblent deux organismes HLM et les neuf qui en rassemblent trois. La disparité des groupes est aussi sensible dans les indicateurs de la taille et du périmètre d'intervention. La répartition en quintile des 37 groupes d'organismes à partir du nombre de logements possédés laisse apparaître des situations fortement contrastées (cf. Figure 26) : si les groupes du premier quintile ont un profil moyen qui n'est pas très éloigné de la moyenne

des organismes HLM, celui des groupes du deuxième quintile et des quintiles suivants sont sans comparaison. Le profil moyen des deux groupes du cinquième quintile témoigne de leur gigantisme : ils gèrent plus de 180 000 logements et leurs périmètres d'intervention s'étendent sur plus de 1 000 communes. Il paraît en conséquence difficile de considérer que les groupes d'organismes forment un ensemble uniforme, aux intérêts communs.

Figure 26. Taille et périmètre d'intervention des groupes d'organismes HLM en 2014



Élaboration personnelle. Source : RPLS, 2014 ; enquête.
Les quintiles ont été calculés à partir du nombre de logements que possèdent les groupes.

Les groupes rassemblant peu d'organismes HLM et appartenant au premier ou au deuxième quintile de la Figure 26 interviennent principalement à une échelle régionale[1]. Ils ont généralement été constitués de façon à coordonner les stratégies de plusieurs organismes locaux dont l'actionnariat s'est rapproché, à améliorer, par le développement d'une marque commune, leur reconnaissance auprès des élus et des locataires ainsi qu'à constituer une « force de frappe » locale, à même de résister à une concurrence accrue à la suite de l'implication de groupes nationaux. Par exemple, le groupe Sambre Avesnois Immobilier (SAI), qui rassemble notamment deux ESH, est représentatif de ces groupes agissant à une échelle locale, recherchant par la mise en commun à améliorer leurs modalités d'intervention et leur reconnaissance dans les champs HLM locaux. Avant son rapprochement avec le CIL Aliance, le groupe aquitain CILSO correspondait aussi, malgré le fait qu'il rassemble des organismes plus nombreux et un patrimoine plus important, à ce type de stratégies (cf. Encadré 9). Son expansion à l'échelle nationale, encore incomplète en 2014, le met à cheval entre les deux ensembles de groupes considérés dans cette section.

[1] Certains d'entre eux se déploient à une échelle nationale, mais disposent encore d'un nombre de logements relativement peu élevé. C'est dû ou bien à une stratégie de développement en cours de mise en œuvre, ou bien au fait que les logements du groupe ne sont pas portés par des ESH ou des OPH et n'apparaissent donc pas dans la base de données mobilisée, ou bien à la concentration du groupe sur l'accession sociale à la propriété.

Tableau 14. Caractéristiques d'un échantillon de groupes d'ESH parmi les quinze plus importants en nombre de logement en 2014

Nom du groupe	Nombre d'ESH regroupées	Nombre de logements	Taille du périmètre d'intervention (en nombre de communes)	Logements situés dans une unité urbaine de plus de 200 000 habitants	Logements entrés dans le patrimoine depuis 1999
3F	18	Plus de 200 000	Plus de 1 000	77 %	40 %
SNI	12	Entre 100 000 et 200 000	Entre 800 et 1 000	85 %	43 %
Batigère	15	Entre 100 000 et 200 000	Entre 800 et 1 000	71 %	48 %
SNCF Immobilier	4	Entre 80 000 et 100 000	Entre 400 et 200	82 %	28 %
Arcade	11	Entre 60 000 et 80 000	Entre 800 et 1 000	65 %	53 %
Logement français	7	Entre 60 000 et 80 000	Entre 600 et 400	85 %	53 %
PolyLogis	3	Entre 60 000 et 40 000	Entre 400 et 200	79 %	45 %
Aliance	7	Entre 60 000 et 40 000	Entre 600 et 400	66 %	49 %
Organisme HLM moyen (pour référence)		8 378	63	56 %	35 %

Élaboration personnelle. Source : RPLS, 2014 ; enquête.

Les groupes des trois autres quintiles de la Figure 26 déploient leurs activités selon des logiques proches de celles promues par les processus de régulation modernisateur et productiviste : ils cherchent à réaliser des économies d'échelle par la mise en commun et à mobiliser de façon « optimale » leurs fonds propres par la péréquation entre territoires. Les principales caractéristiques d'une dizaine de ces groupes sont présentées dans le Tableau 14. En ressort le fait qu'ils interviennent principalement à une échelle interrégionale, aucun d'entre eux n'ayant cependant de patrimoine dans l'ensemble des régions françaises. Ils sont particulièrement présents dans les régions considérées comme prioritaires du point de vue du développement HLM : l'Île-de-France, Rhône-Alpes et Provence-Alpes-Côte d'Azur. Le nombre de logements possédés comme la taille du périmètre d'intervention sont certes beaucoup plus importants que celui des organismes ne faisant pas partie de groupes, mais ils restent assez variés. Il n'existe par ailleurs pas de relation

systématique entre le nombre d'ESH regroupées, la taille du patrimoine et celle du périmètre d'intervention. La plupart de ces groupes ont, par contre, la spécificité d'avoir une part élevée de logements récents et de logements situés dans les plus grandes unités urbaines, ce qui reflète leur stratégie de développement : importante quantitativement et concentrée sur les agglomérations aux marchés immobiliers les plus tendus. Certains groupes ont néanmoins des profils originaux, comme SNCF Immobilier, qui rassemble des filiales peu nombreuses, gère un patrimoine plus ancien que celui des autres groupes mais très concentré dans les plus grandes agglomérations. Le rôle de la SNCF, actionnaire de toutes les sociétés du groupe, explique une stratégie de concentration ancienne du patrimoine dans les agglomérations desservies par des gares grandes lignes, où des cheminots doivent être logés.

Malgré des objectifs généraux communs, la mise en groupe des organismes HLM aboutit à la constitution d'entités fortement différenciées. Cela résulte de degrés d'ancienneté variés, mais aussi de choix stratégiques, renvoyant à l'échelle d'intervention, au positionnement au sein des champs HLM locaux ou au souhait de disposer d'implantations privilégiées, en lien avec les intérêts des actionnaires. À ces différences dans l'envergure des groupes s'ajoute de plus des différences importantes dans les modalités de leur fonctionnement.

2.3. Le fonctionnement des groupes : des compromis différenciés entre taille et rapport aux collectivités territoriales

Si l'articulation entre les avantages de la taille et ceux de la proximité motive la mise en groupe des organismes HLM, le fonctionnement concret de ces groupes témoigne néanmoins du fait qu'il existe plusieurs façons de réaliser cette articulation, qui priorisent chacune certains de ces avantages au détriment des autres. On peut distinguer, de façon schématique, deux stratégies : la première favorise l'indépendance des membres du groupe tout en proposant des dispositifs de coordination relativement souples, alors que la seconde repose sur une intégration forte entre membres et sur le pari du développement d'une « marque » à l'échelle nationale. Je décris ci-dessous ces deux solutions, avant d'envisager les façons dont les organismes HLM ne faisant pas partie de groupes réagissent à leur mise en œuvre.

2.3.1. Les groupes priorisant la proximité aux collectivités territoriales, faiblement centralisés

Un premier type de groupe HLM est caractérisé par le fait qu'est retenue en leur sein une organisation faiblement centralisée. Au sein des groupes de ce type, des GIE ou des associations mettant en commun des compétences existent, mais les activités qui leur sont déléguées le sont de façon sélective, en fonction des enjeux propres à chaque membre, voire, dans certains cas, sur la base du volontariat. Ainsi, dans un groupe, le choix a été fait de ne pas confier au GIE de

compétences en matière de développement neuf, du fait de différences jugées trop importantes entre les stratégies des filiales :

> *« La société de coopération, elle a pour vocation de coordonner les organismes, c'est-à-dire sur la stratégie générale, mais aussi d'un point de vue organisationnel. Tout ce qui est le champ des ressources humaines, de l'informatique, de la gestion patrimoniale : il y a des champs d'amélioration pour certains organismes, des synergies pour d'autres… Mais dans mon secteur à moi, qui est le développement, on n'est pas vraiment concernés. C'est parce qu'on ne fait pas la même chose quand on construit 40 logements que quand on en fait, comme moi, 1 800. Ce n'est pas la même logique et il y a donc moins de raisons de partager sur ce sujet. »* (Entretien avec le directeur du développement d'une ESH intervenant dans la CUB, 14/10/2013).

Les avantages retirés de ces mises en commun sélectives apparaissent justifiés aux organismes membres tant qu'ils ne mettent en cause ni leur indépendance en matière de choix d'engagement, ni les relations avec les collectivités territoriales qui leur assurent d'avoir accès à des opportunités foncières. Le directeur général d'une ESH intervenant dans la CUB témoigne par exemple ainsi des réticences de ses équipes quant au fait de développer les relations, jusqu'alors exclusivement capitalistiques, avec le groupe :

> *« Quand je suis arrivé ici, il y avait relativement peu de relations avec le groupe. Le directeur général précédent s'était fâché avec tout le monde. Moi, j'ai développé les relations, parce que faire partie d'un groupe, c'est une richesse, c'est pas que des contraintes. C'est forcément des contraintes, parce qu'il faut rendre compte, etc., mais comme je le dis toujours à mes équipes : à partir du moment où on est bons et où on fait bien notre travail, il n'y a pas de raison qu'ils viennent se mêler de nos affaires. Et si on n'est pas bons, ils auront raison de le faire ! »* (Entretien avec le directeur général d'une ESH intervenant dans la CUB, 18/02/2014).

L'organisation de la décision d'amorcer ou non une opération apparaît de ce point de vue comme un enjeu majeur. Lorsqu'une opportunité foncière est considérée comme pouvant faire l'objet d'un développement, le dossier la concernant est généralement présenté devant un comité, souvent dit « d'engagement », de l'organisme concerné, qui donne ou non son accord (cf. chapitre 12). L'enjeu au sein des groupes est de savoir à quelle échelle est prise cette décision. Dans beaucoup de groupes faiblement centralisés, un système « à deux vitesses » a été mis en place (Entretien avec le directeur général d'une ESH intervenant dans la CAB, 03/12/2014). Les décisions d'engagement ordinaires sont prises par l'organisme HLM, tandis que les décisions concernant des opérations complexes ou chères doivent passer en comité d'engagement à l'échelle du groupe, dans les instances des organisations communes ou de la maison-mère. Dans une ESH enquêtée, le fait de passer par le groupe est laissé à l'appréciation du directeur général :

> *« Aujourd'hui, on 'monte à Paris' quand on a des opérations qui sortent un peu de l'ordinaire. Je décide à partir de quel niveau, mais ce n'est pas sous la contrainte, c'est aussi qu'à un certain point, j'ai besoin de discuter pour prendre une décision. »* (Entretien avec le directeur général d'une ESH intervenant dans la CUB, 18/02/2014).

Dans d'autres structures, un seuil, lié au coût de l'opération, a été décidé :

> *« Les modalités changent en fonction du prix de la VEFA, du terrain ou du prix de revient de l'opération. En gros, au-delà de 8 millions d'euros, on a des instances supplémentaires, une validation par la maison-mère, […] mais au-dessous, on gère en interne. 8 millions, c'est 45 logements, en gros. »* (Entretien avec une prospectrice foncière d'une ESH intervenant dans la CAVDB, 17/07/2014).

Le fait de ne pas avoir à passer par la maison-mère présente l'avantage d'un montage plus rapide des opérations, mais il permet aussi de prendre les décisions d'engagement en fonction de critères de décision priorisant la connaissance des enjeux locaux. L'enquêtée citée ci-dessus explique que, « quand c'est [la maison-mère] qui décide, c'est sur du financier ; quand c'est nous, il y a d'autres choses qui entrent en jeu » (Entretien avec une prospectrice foncière d'une ESH intervenant dans la CAVDB, 17/07/2014). Cela révèle un deuxième critère au vu duquel les avantages de l'appartenance à un groupe sont jugés : celui du maintien d'un rapport de proximité aux collectivités territoriales. Le maintien de filiales locales, aux périmètres d'intervention relativement contenus, identifiées auprès des élus locaux, disposant de leur identité propre et de leurs modes de faire permet, aux yeux des organismes engagés dans des groupes faiblement centralisés, d'assurer la valorisation de leur implication locale ancienne. Cela se traduit de façons variées. Il s'agit par exemple d'assurer la disponibilité des équipes face aux sollicitations locales :

> *« L'atout [de notre organisation en groupe], c'est qu'on est finalement très artisanaux dans notre façon de faire, on est de petites boîtes. Le gros intérêt, c'est qu'on est très réactifs et pour un élu, si vous voulez, c'est pas la même chose d'avoir un directeur de 7 000 logements que de 180 000. Vous êtes généralement un peu plus mobilisable et du coup, ça plaît quand même aux élus »* (Entretien avec le directeur général d'une ESH intervenant dans la CAVDB, 31/07/2014).

Dans d'autres cas, ce sont des enjeux principalement symboliques qui entrent en compte :

> *« C'est bête, mais vous avez aussi des maires qui veulent quelqu'un 'du cru', pas forcément qu'ils connaissent, mais qui est pas à Paris, qui a '62' [le numéro du département Pas-de-Calais, où l'entretien a eu lieu] dans le nom de la société, et qui connaît les gens d'ici, qui sait ce qu'ils veulent. »* (Entretien avec le directeur général adjoint d'une ESH intervenant dans la CAB, 30/01/2015).

Aux avantages formels liés à l'implication dans un groupe faiblement centralisé s'ajoutent de nombreux avantages informels, liés au fait que le groupe constitue en quelque sorte un centre de ressource, « une respiration par rapport aux enjeux locaux » (Entretien avec le directeur général d'une ESH intervenant dans la CUB, 18/02/2014). Cette dimension apparaît par exemple dans l'organisation d'un groupe enquêté, dont les filiales interviennent dans la CAVDB et dans la CUB. Celui-ci est structuré autour d'une maison-mère ESH, qui a pour fonction principale, en plus de la gestion d'un parc immobilier relativement restreint, de coordonner l'action de ses filiales. Quatre d'entre elles sont des ESH contrôlées par la maison-mère, tandis qu'une cinquième est contrôlée par le groupe dans le cadre d'un pacte d'actionnaires. Ces ESH interviennent chacune sur des périmètres spécifiques, généralement à l'échelle régionale. Deux GIE assurent pour leur compte, l'un des fonctions support et l'autre des activités de développement.

Plusieurs entretiens réalisés au sein du groupe permettent d'observer au moins trois modalités de coopération en plus de la mise en commun au travers des GIE. Les salariés de la maison-mère et des GIE apparaissent d'abord comme des ressources pour les filiales : des interlocuteurs disposant de compétences techniques spécifiques, liées à leur formation ou à leur ancienneté dans le monde du logement social, y sont ainsi mobilisés pour répondre occasionnellement à des questions des salariés des ESH ou du GIE. Ils peuvent aussi constituer un support plus durable lors du montage d'opérations complexes, en dehors de relations contractuelles classiques (Entretien avec la secrétaire générale d'une ESH intervenant dans la CAVDB, 22/10/2013). La maison-mère et les GIE du groupe constituent ensuite un espace d'échanges pour les salariés du groupe, principalement lors de réunions, de séminaires et de formations. Ils permettent ainsi une circulation des compétences techniques, mais aussi la structuration d'un positionnement spécifique du groupe dans le champ du logement social, autour de priorités stratégiques, de produits, de modes de faire ou de valeurs. Enfin, existent aussi des relations entre les ESH, éventuellement mais pas systématiquement coordonnées par la maison-mère ou les GIE. Celles-ci ont la possibilité de se venir en aide : des situations se sont par exemple présentées dans lesquelles une société s'est portée acquéreur d'une opportunité foncière pour une autre filiale du groupe. Un des promoteurs de cette mise en groupe à plusieurs vitesses souligne en conséquence le fait qu'à ses yeux, « la force du groupe, c'est l'élasticité, la complexité » (Entretien avec le directeur de l'innovation d'une ESH intervenant dans la CAVDB, 22/10/2013).

2.3.2. Les groupes centralisés, priorisant péréquations et économies d'échelle

Un deuxième type de groupes d'organismes HLM est caractérisé par le fait qu'est retenue en leur sein une organisation très intégrée et très centralisée, privilégiant les avantages liés à la taille et aux péréquations au détriment des avantages liés à l'ancrage territorial. Si cette solution assure l'indépendance juridique des sociétés membres, c'est aussi celle qui se rapproche le plus de la fusion : elle vise en effet surtout à l'accumulation, aux échelles nationales ou régionales, du capital technique et du capital financier, par la gestion en commun d'un patrimoine très important, le développement de compétences diversifiées et la réalisation d'économies d'échelle. Dans ces groupes, les ESH membres perdent une partie de leur identité de marque au profit du nom, des couleurs ou des logos de leur maison-mère ou actionnaire ; elles délèguent une partie de leur pouvoir décisionnel et de leurs moyens humains à des instances centralisées ; en échange, elles jouissent de moyens financiers qui leur permettent ou bien de réaliser leurs objectifs de production, ou bien de se sortir de situations financières difficiles.

L'intégration des sociétés se traduit aussi par une évolution des modalités de prise de décision et de réalisation des décisions, en particulier en ce qui concerne la production neuve. Des formes de centralisation sont, en particulier, manifestes. Elles peuvent se traduire, de façon relativement superficielle, par l'imposition à l'échelle du groupe d'un certain nombre d'outils informatiques, critères d'évaluation ou d'une codification des modes de faire. Cela aboutit à une normalisation des actions entreprises par l'ensemble des sociétés. Concernant la production neuve, une enquêtée explique ainsi :

> *« Il y a quelques années, chaque société avait son outil de simulation financière, et donc ses hypothèses [d'évolution des facteurs macroéconomiques], sa part de fonds propres,*

etc. ; aujourd'hui, on a toutes le même. C'est certes plus logique, mais ça empêche de jouer sur les petites différences entre ESH qui permettaient parfois de boucler un programme. » (Entretien avec la responsable du développement d'une ESH intervenant dans la CAVDB, 15/10/2014).

Des formes de centralisation plus directes existent aussi. Dans l'une des ESH enquêtées, les décisions d'investissement sont toutes prises dans un comité d'engagement à l'échelle du groupe :

« On ne prend plus les décisions ici : c'est un comité de faisabilité groupe qui regarde les propositions qui lui sont apportées, qui dit si on y va ou si on y va pas et qui dit laquelle des ESH du groupe va porter l'affaire. C'est un dispositif un peu complexe, un peu lourd, mais comme on est beaucoup de sociétés à intervenir en Île-de-France, ça évite les concurrences et le travail en double » (Entretien avec le président du directoire d'une ESH intervenant dans la CAVDB, 05/02/2014).

Une autre forme de centralisation des décisions d'investissement et de leur mise en œuvre consiste à transformer les ESH en « coquilles vides » et à « confier tout le boulot en matière de développement à un GIE qui travaille en même temps pour toutes les ESH du groupe » (Entretien avec une chargée d'opérations d'une ESH intervenant dans la CUB, 25/03/2015). Cette solution a notamment été mise en œuvre au sein du groupe SNI, qui émane de la CDC et a plusieurs filiales ESH. Le groupe a créé sept GIE, spécialisés dans la maîtrise d'ouvrage et intervenant chacun à une échelle interrégionale[1]. Ces GIE travaillent pour le compte des ESH du groupe intervenant dans les régions concernées, mais aussi pour les autres filiales de la SNI, y compris celles qui produisent, entre autres produits immobiliers, du logement intermédiaire. Ils rassemblent l'ensemble des personnels de la maîtrise d'ouvrage anciennement employés dans les filiales ESH et non ESH de la SNI, dans une logique de mise en commun des moyens et des compétences, mais aussi de réalisation d'économies. Ils permettraient aussi de réduire le nombre d'interlocuteurs pour les élus. De telles logiques ont été observées dans plusieurs groupes, à des niveaux d'intégration plus ou moins importants. Dans certains cas, les GIE ne sont chargés que de la réalisation des opérations, mais dans d'autres, ils assurent aussi, de façon plus ou moins officielle, des compétences en matière de recherche foncière et de décision d'engagement. Un enquêté témoigne du fait que la centralisation des activités dans le GIE du groupe est amenée à se poursuivre :

« À terme, le but est de mettre dans le GIE tout ce qui participe à l'avantage concurrentiel : l'intervention en renouvellement urbain, la construction neuve, la direction du développement social par l'habitat (qui a en charge les publics spécialisés) » (Entretien avec le président du directoire d'une ESH intervenant dans la CAVDB, 05/02/2014).

Dans les organismes enquêtés, ces processus de mise en commun des activités ont souvent fait l'objet de critiques de la part des salariés. Plusieurs ont souligné les difficultés liées « au lissage des modes de faire des différentes ESH » (Entretien avec une chargée d'opérations d'une ESH intervenant dans la CUB, 25/03/2015) et ont cité des situations dans lesquelles, « on a beau intégrer, il y a toujours un moment où vous êtes obligés de parler des différents acteurs impliqués, et là, entre l'ESH, le groupe, le GIE, la filiale chargée de l'intermédiaire, la filiale chargée de

[1] SNI, 2012, *Partenaires. Le magazine interne du groupe SNI*, n°19, p. 12.

l'accession, le promoteur… M. le maire, il a du mal à s'y retrouver » (Entretien avec la responsable du développement d'une ESH intervenant dans la CAVDB, 15/10/2014). Au-delà, la question de la légalité de ces formes d'intégration est contestable. Les ESH sont soumises, d'une part, au « principe de spécialité », selon lequel elles doivent rester dotées des moyens leur permettant d'accomplir leur mission d'intérêt général. Les GIE, d'autre part, sont censés conserver un caractère auxiliaire[1].

Figure 27. Logos des ESH Immobilière Nord-Artois et Immobilière Rhône-Alpes, membres du groupe 3F

Source : Site internet : http://www.groupe3f.fr/ (consulté le 25 février 2017).

Enfin, l'intégration se traduit aussi par une stratégie de marque, qui est parfois très volontariste : des noms comme « 3F » et « Vilogia » se sont ainsi rapidement imposés dans le secteur HLM. Cela résulte d'une stratégie de communication assumée, qui vise d'abord à structurer, parfois autour d'un nom nouveau, un ensemble de représentations pointant des aspects spécifiques et positifs de l'activité de logeur social. Ainsi, le groupe Vilogia s'est doté d'une nouvelle identité en septembre 2009, pour remplacer le nom « groupe CMH » et ceux, en effet très disparates, des sociétés qui le composent (Logicil, Sle Habitat, Notre Maison, Club HEN, etc.). Le nouveau nom, associant d'après les plaquettes de présentation du groupe les mots « ville » et « logement » autour d'un « o » symbolisant l'ouverture, traduirait la mission que s'est donnée le groupe : « contribuer, à travers la question du logement, à favoriser le développement des territoires »[2]. Surtout, le nom retenu apparaît très générique : rien ne permet d'identifier le caractère social de la plupart des composantes du groupe, ni de le rattacher à un espace spécifique. Ces dimensions sont assumées par les dirigeants du groupe : l'enjeu est de donner « un élan national à notre développement » et de positionner le groupe « comme un acteur global de l'immobilier »[3].

Il s'agit ensuite de faire apparaître l'appartenance des ESH au groupe, voire de faire disparaître le nom des ESH au profit de celui du groupe. Le fait que les ESH « Immobilière Nord-Artois » et « Immobilière Rhône-Alpes » font partie du groupe 3F est ainsi évident au vu de leurs logos (cf. Figure 27). De même, un enquêté évoque, de façon critique, la façon dont Vilogia a transformé le nom d'une ESH acquise en 2010 : « Ils n'ont pas perdu de temps ! Dès l'achat finalisé, il y eu un communiqué, et l'ESH passait sous le logo Vilogia, avait devant son nom un Vilogia en plus, etc. » (Entretien avec le directeur de l'innovation d'une ESH intervenant dans la CAVDB, 22/10/2013). Cette logique a, on le voit, été poussée très loin par Vilogia, au point que le groupe s'est trouvé accusé, au début des années 2010, d'encourager une confusion entre ses différentes

[1] Voir notamment : MIILOS, 2006, *Rapport annuel 2005*, p. 30.
[2] Vilogia, 2009, *Lancement nouvelle identité. Le groupe CMH devient Vilogia*, communiqué de presse, p. 3.
[3] *Idem*, p. 4.

composantes, telle qu'elle ne permettrait pas de rendre compte de leurs statuts respectifs et de leurs modalités de gouvernance[1] (Entretien avec le directeur général d'une ESH intervenant dans la CUB, 03/03/2014). Cependant, l'intégration en matière de communication n'est pas nécessairement proportionnelle à l'intégration en matière de prise de décision, les ESH du groupe Vilogia ayant notamment conservé une marge d'indépendance, formulée de la façon suivante par un observateur du secteur : « J'ai quand même l'impression qu'elles poursuivent leur stratégie locale au sein de la stratégie globale de Vilogia » (Entretien avec un chargé de développement de la CDC dans le Nord-Pas-de-Calais, 27/01/2015).

Enfin, des campagnes de communication nationales sont engagées, de façon à faire connaître le nom du « groupe ». 3F a ainsi organisé, en novembre 2012, une large campagne à l'occasion de la construction de son 200 000ème logement. Des communiqués de presse ont été largement diffusés à cette occasion, un ouvrage a été édité[2] et une « convention » a été organisée à la Mutualité à Paris, afin de célébrer l'événement et de discuter des « enjeux et actualités » du logement social[3]. Des opérations jugées exemplaires sont aussi l'occasion de la publication d'articles témoignant des capacités d'innovation et d'investissement des groupes dans la presse spécialisée et grand public : ça a été le cas lors de la première transformation, par le groupe 3F, d'un immeuble de bureau en un immeuble de logements sociaux[4].

L'ensemble de ces démarches de communication peut être interprété comme une façon de passer outre certaines difficultés résultant d'une proximité moindre des groupes intégrés aux collectivités territoriales. Ceux-ci construisent en effet des marques permettant d'engranger une autre sorte de capital symbolique, cette fois-ci à l'échelle nationale. L'image construite par les groupes ne repose en effet plus sur la proximité : sont valorisées les dimensions moderne et entrepreneuriale des ESH et le fait qu'elles sont tournées principalement vers le logement des salariés. À cela s'ajoute l'idée qu'il s'agit d'institutions nationales, professionnalisées et riches. Cela constitue un profil intéressant aux yeux de certains élus locaux, notamment pour réaliser un projet complexe, financièrement ou techniquement, ou pour produire du logement social dans des lieux où les acteurs HLM traditionnels sont mal vus, par exemple dans certaines communes déficitaires au sens de la loi SRU.

2.3.3. Les stratégies alternatives à la mise en groupe

L'existence des groupes d'organismes HLM a des effets sur l'ensemble du secteur. Dans la mesure où la constitution d'un groupe se traduit par une concentration plus importante de certains types de capital (financier, technique, parfois symbolique), elle entraîne une évolution générale des

---

[1] Cette critique a principalement porté sur la confusion entretenue entre « Vilogia S.A. », une ESH dont l'actionnaire majoritaire est un groupement d'investisseurs régional, et le CIL « Vilogia Entreprises », actionnaire de plusieurs ESH mais qui n'était actionnaire, en 2012, que de 9,5 % de Vilogia S.A (ANPEEC, 2012, *Étude de l'activité des organismes contrôlés directement et indirectement par les CIL. Monographies*, Paris, Rise Conseil, p. 76).

[2] 3F, 2012, *200 000ème logement*, Paris, 3F.

[3] Voir par exemple : 3F, 2012, *Convention 3F ; 200 000ème logement ; 20 novembre 2012*, vidéo, site internet : https://www.youtube.com/watch?v=r38X0w3eWGI (consulté le 25 février 2017).

[4] Entre autres : Pouliquen, F., 2016, « À Charenton-le-Pont, des logements à la place de bureaux vides », *20 Minutes* ; Nèves, C., 2016, « Charenton : l'immeuble de bureau devient une résidence », *Le Parisien* ; Degioanni, J.-F., « À Charenton-le-Pont, le bureau se (re)convertit au logement », *Le Moniteur*.

positions des autres acteurs : un organisme « ordinaire » peut ainsi paraître, face à un groupe de plusieurs ESH très intégré, largement sous-dimensionné. Ainsi, l'implication de plusieurs filiales de groupes nationaux dans le Bordelais, dont Vilogia et Logement Français, peut participer à expliquer le rapprochement entre les filiales du CILSO et sa fusion avec le CIL Aliance, déjà évoqués, ainsi que la fusion de Mésolia et de ses filiales, décrite dans le chapitre 4. On peut faire l'hypothèse que l'existence des groupes suscite aussi, en bouleversant les champs HLM locaux, des stratégies alternatives de la part d'acteurs ne souhaitant pas être regroupés. Ces acteurs sont quasi-systématiquement des ESH, souvent caractérisées par le fait que des CIL, dont on a vu qu'ils étaient l'une des principales forces poussant à la mise en groupe, sont peu ou pas représentées à leur capital. Elles sont en règle générale plutôt gouvernées par de grandes entreprises publiques ou para-publiques, les Caisses d'épargne ou des intérêts économiques locaux.

D'une part, plusieurs directeurs d'organismes HLM ont présenté leur stratégie de développement ambitieuse comme un moyen de conserver leur indépendance :

> *« Il y a eu une période de la maison où il y avait un développement extrêmement soutenu. Il y a pu avoir certaines années où on allait jusqu'à 600, parfois 700 logements... À l'échelle d'un organisme comme le nôtre, c'était quand même beaucoup ! […] C'était une volonté, à un moment donné, stratégique, d'atteindre le plus vite possible le seuil des 20 000 logements qui était considéré par les actionnaires et les dirigeants de l'époque comme un seuil pertinent, notamment en matière de... possibilités de préserver l'indépendance et l'autonomie... à moyen-long terme, et de pas être absorbé par un gros. »* (Entretien avec le directeur du développement et de la maîtrise d'ouvrage d'une ESH intervenant dans CAVDB, 28/07/2014).

La croissance rapide du parc immobilier est ici conçue comme un moyen de se mettre en cohérence avec les injonctions modernisatrices et productivistes, de façon à apparaître comme une organisation autonome et pertinente et en conséquence de ne pas être contraint à la fusion. Au sein de plusieurs organismes enquêtés, des choix comparables ont été faits, visant à renforcer et justifier leur positionnement au sein des champs HLM locaux.

D'autre part, des organismes ont, parfois de façon complémentaire à la stratégie décrite ci-dessus, choisi de se rassembler, mais selon des modalités plus souples que les groupes tels que je les ai définis dans cette section. Ces regroupements d'organismes présentent un degré d'intégration moindre que les groupes, chaque membre conservant une indépendance totale. Les avantages de ce type de rapprochement ne résident donc pas dans la mise en commun d'activités, mais plutôt, d'une part, dans la formalisation d'un espace d'échanges entre les membres et, d'autre part, dans la constitution d'une organisation capable de porter les intérêts de ces organismes à l'échelle nationale. Le directeur général adjoint d'une ESH intervenant dans la CAB, membre d'un de ces regroupements, explique en ces termes les avantages retirés de solutions de ce type :

> *« On est engagés depuis… au moins trois ans désormais, dans un mouvement […] qui est un groupement national de bailleurs indépendants, on va dire, les derniers mohicans des ESH en quelque sorte, qui ont la maîtrise de leur actionnariat, ne sont pas adossés à un grand réseau bancaire ou institutionnel. […] C'est un regroupement de coopération, qui n'a pas vraiment de vocation capitalistique, mais qui nous permet de peser à peu près 120, 125 000 logements au niveau national, répartis entre 25 membres. Ça fait qu'on est identifiés comme un interlocuteur, auprès des pouvoirs*

publics comme des instances fédérales. » (Entretien avec le directeur général adjoint d'une ESH intervenant dans la CAB, 30/01/2015).

Ces regroupements permettent ainsi de profiter du capital symbolique lié à une reconnaissance nationale, sans pour autant risquer de remettre en cause l'implantation locale des groupes et/ou leur actionnariat. Cela n'empêche par ailleurs pas la mise en place par ces structures de dispositifs visant à réaliser des économies ou à faciliter le développement neuf, mais sans que cela ne se traduise par une mise en commun de personnels : par exemple, Habitat Réuni a mis en place, à l'échelle du regroupement, des dispositifs d'achat en commun ou encore signé des partenariats avec des banques ou d'autres acteurs institutionnels (Entretien avec le secrétaire général d'un groupe d'ESH, 06/05/2014). Une ESH envisage aussi de s'appuyer sur les membres du regroupement pour se développer en-dehors de son périmètre d'intervention, en confiant à certains de ses partenaires la gestion des logements réalisés (Entretien avec le directeur général adjoint d'une ESH intervenant dans la CAB, 30/01/2015). Il existe cependant très peu de regroupements de ce type et certains d'entre eux, comme Oxalia dans le Nord, n'ont qu'une dimension régionale. D'autres, comme Habitat en Régions, qui rassemble à l'échelle nationale toutes les ESH dont sont actionnaires majoritaires ou en pacte d'actionnaires les Caisses d'Épargne, semblent pour leur part appelés à plus ou moins court terme à une intégration croissante[1].

Ces différentes stratégies illustrent le fait que tous les organismes HLM sont concernés par la mise en groupe de certains d'entre eux. Elles mettent aussi en évidence le fait que, au-delà de l'apparente immobilité du secteur lorsqu'il est analysé en termes de nombre d'organismes ou de taille des patrimoines gérés, les mises en groupe représentent une mutation profonde du secteur. Elles apparaissent cependant dans le même temps, qu'elles se traduisent ou non par une centralisation forte, comme un compromis relativement précaire : il est en effet tentant, surtout aux yeux des élites politiques, de considérer que tout rapprochement entre deux organisations est le prélude à leur fusion.

[1] En témoigne, dans ce cas, le fait que huit des ESH membres d'Habitat en Régions ont récemment constitué un groupe plus intégré, aussi appelé Habitat en Régions, rassemblant notamment certaines de leurs compétences en matière de développement au sein d'un GIE (Habitat en Régions, 2016, Le Groupe, site internet : http://www.habitat-en-region.fr/ (consulté le 18 février 2017)).

CONCLUSION

Les réorganisations du secteur HLM promues par des discours et des réformes dans les années 2000 et 2010 apparaissent réelles et profondes. Elles semblent permettre d'adapter le fonctionnement des organismes HLM à celui, renouvelé depuis le début des années 2000, du circuit de financement du logement social. La mise en groupe des ESH et l'évolution du rattachement institutionnel des OPH ont des effets directs sur les organismes concernés : elles se traduisent en particulier par des modalités nouvelles de prise de décision concernant les investissements ; elles permettent des coordinations entre organismes facilitées ; elles rendent possible la circulation des fonds accumulés dans certains organismes et leur utilisation au sein des marchés immobiliers tendus. Ces changements institutionnels ont dans le même temps des effets indirects sur l'ensemble des organismes HLM et la structure des champs HLM locaux : ils aboutissent à une valorisation nouvelle du capital technique, du capital financier et de formes du capital symbolique produites à l'échelle nationale plutôt que locale ; ils se traduisent par un accroissement du nombre d'organismes actifs dans les grandes agglomérations ; ils modifient aussi l'échelle à laquelle doivent raisonner l'ensemble des organismes, obligeant ceux-ci à développer des représentations transcalaires, à même d'envisager à la fois les rapports de force nationaux et locaux. Les conséquences de ces évolutions sur les processus de programmation et d'ancrage de la production neuve sont envisagées dans les deux parties suivantes.

Le secteur auquel aboutissent ces mutations n'est cependant pas composé par quelques grandes ESH nationales résultant de fusions successives, comme les évolutions engagées dans les années 2000 pouvaient le laisser penser (Driant, 2002). La fragmentation du secteur HLM semble au contraire s'être accentuée, puisqu'on y observe : des groupes d'envergure nationale, au sein desquels la décision peut être centralisée ou non ; des groupes d'envergure locale, au sein desquels la décision peut ici aussi être centralisée ou non ; des réseaux d'organismes relativement souples ; des ESH restées indépendantes, intervenant à différentes échelles ; enfin, tout un éventail d'OPH, dont certains agissent dans des communes de plusieurs milliers d'habitants tandis que d'autres interviennent dans des agglomérations millionnaires. La modernisation a certes permis une réorganisation du secteur HLM, mais elle n'est pas parvenue à en réduire complètement la diversité. Ce constat pose la question des modalités de gouvernance de cette diversité au cours du processus de production des logements sociaux.

CONCLUSION DE LA PARTIE 1

L'étude de l'histoire récente du circuit de financement du logement social m'a permis de mettre en évidence l'influence en son sein d'un processus de régulation spécifique, que j'ai qualifié de « productiviste ». Celui-ci repose sur le fait de parer à une probable crise d'accumulation dans le secteur HLM en réorientant l'argent dont disposent les organismes vers la production de logement locatifs sociaux neufs. Cette solution, défendue par différentes institutions au cours des années 2000 et 2010, permet notamment d'éviter qu'une crise d'accumulation ne se traduise en France, comme ça a été le cas dans d'autres pays européens, par une privatisation du logement social. Elle aboutit, comme je l'ai montré, à une refonte des financements proposés pour la production neuve, ainsi qu'à des évolutions dans la façon dont les organismes HLM considèrent leurs parcs de logements sociaux existants et sont accompagnés par d'autres acteurs publics et privés dans leur activité de production.

Je montre, dans cette thèse, que d'autres aspects de l'activité de production de logements sociaux ont été modifiés en cohérence avec les principes du processus de régulation productiviste. L'organisation du secteur HLM français, décrite dans les chapitres 4 et 5, en fait partie. J'ai notamment mis en évidence le fait que l'injonction à la concentration des opérateurs, fréquemment formulée à propos des établissements fournisseurs de services publics, prend un sens particulier pour le secteur HLM. En effet, les organismes de logement social ont la particularité de gérer des biens situés dans l'espace et de ne pouvoir se développer que dans des périmètres géographiques spécifiques. Cela signifie que l'organisation du secteur a des effets importants sur les modalités de production HLM neuve. D'une part, cette organisation a des conséquences sur l'échelle à laquelle sont prises les décisions des organismes HLM : les arbitrages entre des possibilités d'investissement dans différentes localisations ne sont en effet pas les mêmes si un organisme intervient à l'échelle d'une commune ou à celle d'une région. D'autre part, cette organisation détermine des situations de concurrence : si les organismes agissent tous à l'échelle d'une collectivité, ils ne sont pas en concurrence les uns avec les autres, ce qui n'est pas le cas si leurs périmètres d'intervention se superposent.

J'ai mis en évidence le fait que, dans le contexte d'une influence croissante du processus de régulation productiviste, on peut observer au cours des années 2000 et 2010 une accélération de l'évolution de l'organisation du secteur HLM. Celle-ci était jusqu'alors le résultat d'évolutions sur le temps long, se déroulant principalement à l'échelle départementale ou régionale. Une série de décisions, principalement politiques, aboutit à un processus de rapprochement entre organismes HLM à l'échelle locale ou nationale, qui diffère pour les ESH et les OPH : les premières connaissent, au moins jusqu'au milieu des années 2010, un mouvement de mise en groupe plutôt que de fusion, qui leur permet de profiter des avantages liés à une plus grande taille tout en conservant un ancrage local ; les seconds, pour leur part, ne voient leur échelle d'intervention

évoluer de façon significative qu'à partir de 2017. La réorganisation du secteur, si elle apparaît ainsi partielle, permet cependant d'améliorer la capacité des ESH à réaliser deux types d'opérations qui participent à la hausse des rythmes de production : faire circuler des fonds propres entre différentes zones géographiques, et réaliser des produits immobiliers diversifiés, produisant pour certains d'entre eux des plus-values.

PARTIE 2
LA SPATIALISATION DES OBJECTIFS DE PRODUCTION HLM

Dans le cadre du circuit de financement du logement social, les organismes HLM ont pour principale mission de transformer les sources de financements dont ils sont dotés en des logements locatifs sociaux. Cette opération implique de passer d'une ressource liquide, pouvant être *a priori* investie en n'importe quel point de l'espace, en un produit localisé et quasiment impossible à déplacer (cf. chapitre 1). Les actes nécessaires à la réalisation de cette opération peuvent être considérés comme impliquant divers risques : un logement HLM mal positionné dans l'espace peut par exemple être difficile à louer et rester vacant, ce qui représenterait un manque-à-gagner du point de vue de l'organisme HLM et un gaspillage du point de vue de l'utilisation de l'argent public. De façon à éviter de telles situations, l'opération de transformation des financements en logements est encadrée par des règlements formels et des négociations informelles[1]. Parmi ceux-ci, je m'intéresse, dans cette partie, à l'ensemble des outils et dispositifs permettant de faire d'un volume global de financements et d'autorisations administratives à l'échelle nationale, un objectif chiffré de logements à construire exprimé à l'échelle du périmètre d'intervention d'une collectivité territoriale. L'État participe largement, en plus de déterminer le fonctionnement général du circuit de financement du logement social et l'organisation du secteur HLM, à l'élaboration de ces outils et dispositifs. J'appelle spatialisation[2] cette première étape de la transformation des financements en logements. Il est à noter que les chiffrages qui découlent de cette première étape ne sont pas seulement incitatifs, mais aussi contraignants : ils déterminent en effet à la fois les volumes d'autorisations administratives (il n'est pas possible de produire des logements HLM

[1] Ces règlements et négociations concernent aussi, au-delà de l'inscription dans l'espace, le type de logements pouvant être réalisé (PLAI, PLUS, PLS) ainsi que certaines de leurs caractéristiques (taille, organisation de la mixité sociale, etc.).

[2] Les acteurs du circuit de financement du logement social utilisent volontiers le terme de « territorialisation » pour qualifier ce processus. Je fais cependant le choix de ne pas le mobiliser, car il est utilisé dans la littérature scientifique francophone de façon plus générale pour qualifier diverses mutations de l'action publique, qui aboutissent à sa différenciation dans l'espace et/ou à sa plus grande appropriation par des acteurs locaux (Jaglin, Dubresson, 2005, p. 338). Dans le secteur du logement, X. Desjardins (2013, p. 10-13) montre que la notion de territorialisation a ainsi été utilisée pour dénommer au moins cinq processus différents. Pour ces raisons, je mobilise exclusivement, dans un souci de clarté, le terme de « spatialisation », et uniquement pour renvoyer au processus de transformation d'un volume de financement en des objectifs de production chiffrés, à une échelle infranationale.

supplémentaires lorsque l'objectif a été atteint, sauf à la suite d'ajustements en fin d'année) et les volumes de moyens financiers (certaines subventions sont distribuées en fonction des objectifs).
De façon générale, plusieurs actions de l'État relèvent de processus de spatialisation. La répartition dans l'espace national des interventions publiques correspond en effet à l'un de ses rôles traditionnels. Elle a notamment pris une grande importance pendant les Trente Glorieuses : les politiques sociales et d'aménagement du territoire alors mises en œuvre visaient en effet à redistribuer les « fruits de la croissance » et, ce faisant, à garantir l'homogénéité du niveau de développement de l'ensemble du pays (Boyer, 1986). La politique du logement social, largement financée par l'État (cf. chapitre 3), a contribué à cet objectif, puisqu'elle visait à améliorer les conditions de logement de l'ensemble des français, à moderniser l'industrie de la construction et à contribuer au développement de la plupart des villes (Tellier, 2007).

Il apparaît que, à partir du début des années 2000, la relance de la production de logements locatifs sociaux ne repose plus sur une même volonté de redistribution. En premier lieu, le consensus productiviste trouvé au tournant du XXIème siècle repose sur l'idée que relancer la production neuve est nécessaire, mais à condition que soient mobilisés pour ce faire les fonds propres des organismes HLM et d'autres ressources éventuelles, mais pas le budget de l'État. Or, jusqu'au début des années 2000, l'ensemble des plans visant à lancer ou relancer la production de logements sociaux reposait sur une augmentation des moyens mis à disposition par l'État au profit des organismes HLM : financer plus permettait de produire plus (cf. chapitre 3). En faisant reposer la production de logements sociaux sur des avantages principalement indirects, l'État se prive du moyen dont il disposait jusqu'alors pour influer sur les rythmes de production du secteur HLM. La question se pose alors de savoir comment l'État a pu relayer sans avoir recours à l'incitation financière, auprès de chaque organisme HLM et de chaque collectivité territoriale, la nécessité d'augmenter le volume général de la production et de faire porter un effort particulier en certains points de l'espace national.

En second lieu, des évolutions récentes du rôle l'État semblent indiquer qu'a été organisé un recul progressif de son intervention dans les affaires locales. Trois étapes pourraient être identifiées de ce point de vue (Epstein, 2008). Jusqu'à la fin des années 1960, l'État exercerait ses compétences vis-à-vis des collectivités locales de façon centralisée et descendante. Ce modèle s'essoufflerait dans les années 1970, au profit de formes de « régulations croisées » : la mise en œuvre locale des politiques décidées à l'échelle nationale ferait l'objet de négociations, puis de contractualisations entre les services déconcentrés de l'État et les collectivités locales (Grémion, 1976 ; Thoenig, Dupuy, 1985). À partir du milieu des années 1980, à l'occasion du passage au premier plan d'objectifs de développement économique et d'attractivité, les collectivités locales auraient pris le dessus, et chercheraient à « mobiliser et articuler des ressources », aussi bien publiques que privées, pour élaborer et mettre en œuvre les « stratégies territoriales » qu'elles ont définies (Pinson, 2006, p. 629). Elles seraient amenées, dans ce contexte, à collaborer de façon plus explicite que par le passé avec différents acteurs, en organisant leur participation à la prise de décision (Lorrain, 2000). Si ces évolutions générales doivent être nuancées, l'enjeu reste néanmoins de savoir si l'État a doté les collectivités territoriales et les organismes HLM de compétences ou de marges de manœuvre nouvelles concernant la spatialisation des objectifs de production HLM.

En troisième lieu, ce « retour des villes européennes » (Le Galès, 2003) est généralement présenté comme cohérent avec l'émergence, à l'échelle mondiale, d'un système socio-économique que les régulationnistes ont qualifié de post-fordiste (Boyer, 2015). Celui-ci se traduirait notamment par le renforcement conjoint des métropoles et des coopérations supranationales, ainsi que par une

déconstruction progressive des politiques de redistribution. L'enjeu serait dorénavant plutôt de concentrer les ressources publiques en les points les plus dynamiques des espaces nationaux, dont la croissance « ruissellerait » ensuite partout ailleurs (Harvey, 1989a ; Jessop, 2002 ; Brenner, 2004 ; Béal, Rousseau, 2008). Ce constat impose d'évaluer la mesure dans laquelle la répartition des objectifs de production HLM à l'échelle nationale pourrait avoir été dirigée prioritairement vers les agglomérations les plus dynamiques économiquement, de façon à accompagner leur développement.

Du point de vue du processus de spatialisation, ces trois phénomènes impliquent l'existence de tendances contradictoires : le productivisme implique que l'État dispose de pouvoirs importants pour relayer l'augmentation des objectifs de production, et donc qu'il n'ait pas décentralisé l'ensemble de ses compétences en la matière ; la concentration de la production en certains points de l'espace pourrait entrer en conflit avec l'objectif de relance, puisqu'elle implique que tous les organismes HLM, du fait de la configuration de leurs périmètres d'intervention, ne pourront pas y participer ; confier aux collectivités territoriales la fixation de leurs propres objectifs de production HLM pourrait enfin rendre difficile leur mise en cohérence à l'échelle nationale. Ainsi, envisager le rôle de l'État dans le processus de spatialisation des objectifs de production HLM revient à explorer la mesure dans laquelle il est possible de résoudre ces contradictions. Je montre que cela passe, dans le contexte du processus de régulation productiviste, par le maintien d'une forte centralisation, la multiplication des dispositifs institutionnels visant à produire du consensus entre l'État, les organismes HLM et les collectivités territoriales, ainsi que par une relativement faible différenciation géographique des injonctions, et plus forte des subventions.

Pour ce faire, je discute, dans les chapitres 6 et 7, les modalités de répartition par l'État des objectifs de production HLM entre les régions françaises, puis à l'échelle intercommunale et communale. Je montre les ambiguïtés des tentatives de décentralisation en la matière, et j'insiste sur la capacité de l'État à conserver, malgré les mutations de ses interventions, des moyens de peser sur les stratégies locales, notamment *via* la multiplication des outils réglementaires et des dispositifs institutionnels.

CHAPITRE 6. LA RÉPARTITION DES OBJECTIFS DE PRODUCTION HLM ENTRE LES COLLECTIVITÉS TERRITORIALES

Les objectifs de production HLM ont continué, au cours des années 2000 et 2010, à être répartis par l'État entre les collectivités territoriales[1]. Malgré la décentralisation de certaines de ses compétences et la diminution de son intervention financière directe, l'État a conservé des moyens d'intervenir sur la façon dont sont programmés, à l'échelle locale, les logements sociaux. Ce constat, étayé ci-dessous, participe à nuancer l'hypothèse d'un « retrait de l'État » à l'échelon local.

Plusieurs auteurs ont en effet montré que l'État s'est doté, en même temps qu'il déléguait ses compétences, de modes d'interventions nouveaux. Ceux-ci rendent difficile une « émancipation totale des villes » et reposent au contraire sur la « fragmentation du pouvoir local » (Epstein, 2008, p. 145). La refonte de la politique de la ville, en 2003, apparaît comme l'un des exemples les plus remarquables du maintien et des mutations du rôle de l'État dans la conduite des politiques locales. La mise en œuvre des opérations de rénovation urbaine, à l'échelle du quartier, repose par exemple sur l'imposition à l'échelle nationale de certaines normes, qui doivent être respectées de façon homogène. Elle se traduit aussi par la signature de contrats entre l'État et les collectivités territoriales porteuses des projets, qui sont particulièrement contraignants pour ces dernières : de façon à pouvoir être suivis et évalués, ces contrats sont organisés « autour de programmes précis, constitués d'opérations dont les maîtrises d'ouvrages, plans de financement et calendriers sont, eux aussi, définis dans le détail et assortis de mécanismes de sanction ou de clauses de révision en cas de non-respect de leurs engagements par les collectivités » (Epstein, 2008, p. 145). La marge de manœuvre laissée à l'échelon local se trouve ainsi limitée par un encadrement précis des projets, lors de leur élaboration comme lors de leur mise en œuvre.

La mise en œuvre de politiques de ce type a suscité de nombreuses hypothèses visant à explorer, plutôt que son retrait ou son recul, différentes formes de repositionnement de l'État parmi les autres acteurs locaux publics et privés, suite à la décentralisation. Des auteurs évoquent ainsi un État qui serait devenu tantôt « mobilisateur », assurant par la négociation la stimulation de l'action des collectivités territoriales et la mise en cohérence de leurs interventions, tantôt « régulateur », c'est-à-dire surtout chargé du contrôle réglementaire de ces interventions (Lascoumes, Le Galès, 2005, p. 369). Pour R. Epstein (2006, p. 106), de telles évolutions permettent surtout de faire l'hypothèse selon laquelle l'État n'a « plus besoin d'être présent dans le local pour

[1] Des échanges avec Marie Mondain, doctorante au laboratoire Géographie-Cités et à la Fédération des OPH et travaillant sur l'intervention des organismes HLM en zone détendue, ont été utiles pour clarifier certains des points présentés ci-dessous. Je la remercie de sa disponibilité.

y agir » et, au contraire, « organise son retrait des territoires pour les gouverner à distance », en mobilisant notamment la contractualisation et la fixation d'objectifs quantitatifs pluriannuels.

Je montre dans ce chapitre que la fixation d'objectifs quantitatifs de production HLM relève effectivement d'un repositionnement plutôt que d'un recul de l'État. Je montre notamment la façon dont la relance de la production a été l'occasion de remettre en cause différentes tentatives de décentralisation, dont certaines ont néanmoins abouti. Cependant, j'explore la mesure dans laquelle la volonté de répartir de façon moins homogène dans l'espace la production HLM motive, dans le cadre d'un système restant principalement centralisé, des tentatives de prise en compte des situations locales, telles qu'elles sont notamment analysées par les collectivités territoriales. Pour ce faire, je présente ci-dessous l'organisation et les mutations du système utilisé pour fixer les objectifs de production HLM. Je montre notamment que l'année 2008 apparaît comme un tournant : avant cette date, les enjeux apparaissent effectivement comme principalement quantitatifs ; après, ils acquièrent une dimension géographique plus marquée, l'État se faisant le chantre du « recentrage » de la production neuve en certains points de l'espace. Après avoir décrit l'évolution du système de répartition des objectifs de production durant ces deux périodes, j'en discute les effets, à partir des exemples du Boulonnais et du Bordelais.

1. L'IMPOSSIBLE DÉCENTRALISATION DE LA FIXATION DES OBJECTIFS DE PRODUCTION HLM (1988 – 2008)

Depuis le vote de la loi Loucheur, en 1928, la fixation d'objectifs de production de logements sociaux a été réalisée par l'État, à l'échelle nationale. Cette loi prévoit en effet, pour rappel, que 250 000 logements sociaux doivent être construits sur cinq ans. Elle prévoit, dans le même temps, le déblocage de moyens financiers supplémentaires de façon à ce que l'objectif puisse être atteint (cf. chapitre 3). Les différents plans qui ont été mis en œuvre depuis cette date pour stimuler la production du logement social ont en règle générale correspondu à ce modèle. Je montre cependant que ce recours à une impulsion centralisée pour stimuler le circuit de financement du logement social s'essouffle au cours des années 2000, alors que les collectivités territoriales se sont vues dotées de compétences plus importantes suite à l'acte I de la décentralisation et ont été renforcées par les lois Chevènement et SRU au tournant du XXIème siècle. L'année 2004 apparaît de ce point de vue comme charnière, puisqu'elle témoigne d'une opposition entre deux tendances : une volonté, d'une part, de mieux prendre en compte les besoins en logements sociaux exprimés par les collectivités territoriales ; la nécessité, d'autre part, de pouvoir continuer à stimuler le circuit de financement, en cohérence avec le processus de régulation productiviste qui s'impose à ce moment. De façon à rendre compte de cette opposition, je présente en premier lieu le fonctionnement général du système de fixation des objectifs de production HLM de la fin des années 1980 à 2004. J'expose ensuite, dans un deuxième temps, les dispositions visant à mieux impliquer les collectivités territoriales dans ce système, mises en place en 2004 dans le contexte de l'acte II de la décentralisation. Je montre cependant, en troisième lieu, que la concrétisation des objectifs quantitatifs défendus dans le plan de cohésion sociale à partir de 2005 a cependant rendu impossible la mise en œuvre de ces dispositions telle qu'elle avait été prévue.

1.1. Un système de distribution des agréments et des subventions anciennement centralisé (1988 – 2004)

1.1.1. La fixation de l'objectif national de production

Au cours de la période 1988-2004, l'État fixe chaque année des objectifs de production de logements locatifs sociaux neufs à atteindre. Cependant, l'expression « objectifs de production » amalgame en fait trois objets certes liés, mais qui renvoient à des réalités différentes. En premier lieu, des *objectifs médiatiques* sont fréquemment exprimés à l'échelle nationale. Ils correspondent à d'importants nombres, le plus souvent « ronds » et expriment les objectifs généraux que se fixe

l'État en matière de production de logements locatifs sociaux. Ces objectifs peuvent résulter de décisions prises par le Ministre chargé du logement, le gouvernement ou, lorsque le logement est érigé en priorité nationale, par la Présidence de la République. Ils peuvent aussi faire l'objet de contractualisations entre des représentants de l'État et des représentants des organismes HLM. Ces chiffres restent cependant avant tout un outil de communication, visant à mettre en valeur le volontarisme politique des élus et à mobiliser les acteurs du circuit de financement du logement social.

Lorsqu'ils existent, ces objectifs médiatiques aboutissent en règle générale à une augmentation du volume d'autorisations d'engagement et d'agréments, qui ont pour leur part une valeur réglementaire. Les *autorisations d'engagement* correspondent aux fonds qui sont effectivement mobilisés par l'État pour financer directement des opérations[1]. Il s'agit, en d'autres termes, des « enveloppes » d'aides à la pierre. Depuis la réforme du financement du logement social de 1988 (cf. chapitre 3), il s'agit de subventions directes, distribuées aux organismes HLM à la suite du dépôt par ces derniers de dossiers concernant chacune de leurs opérations de construction neuve ou de réhabilitation. En fonction des opérations, des conditions de financement et des produits réalisés, les organismes HLM sont plus ou moins dépendants de ces subventions pour parvenir à produire des logements sociaux en proposant des niveaux de loyer abordables (cf. chapitre 13). L'« enveloppe » d'aides à la pierre nationale est votée, chaque année, par le parlement, sur proposition du gouvernement, dans le cadre des débats concernant le budget.

Le volume d'agréments correspond au nombre de logements locatifs sociaux qu'il est réglementairement possible de construire pendant une année à l'échelle d'une collectivité territoriale donnée. L'agrément est en effet, pour rappel, l'acte administratif qui assure, depuis la réforme de 1977, le caractère social des logements réalisés par les organismes HLM et permet d'accéder aux prêts dédiés de la CDC. Une fois le volume d'agréments consommé sur un territoire donné, il n'est en principe plus possible d'y construire de nouveaux logements sociaux. Des aménagements, à la discrétion des services déconcentrés de l'État (et des délégataires de l'aide à la pierre à partir de 2004), sont néanmoins possibles.

Il est à noter que le volume d'agréments n'évolue pas nécessairement de façon corrélée à celui des autorisations d'engagement : rien n'oblige l'État à augmenter le volume de subventions disponible lorsqu'il augmente le nombre de logements à construire Néanmoins, les évolutions des objectifs médiatiques lorsqu'ils existent, des autorisations d'engagement et des agréments sont généralement articulées les unes aux autres de façon à assurer la cohérence des programmations de l'État.

1.1.2. La distribution de l'objectif national de production entre les échelons des services déconcentrés de l'État

Une fois l'objectif de production fixé à l'échelle nationale, les agréments et les autorisations d'engagement qui en découlent doivent être distribués aux organismes HLM. Sont mobilisés pour

[1] J'utilise de façon anachronique la notion d'autorisations d'engagement pour faciliter la lecture de ce chapitre. Avant le vote de la loi d'orientation sur les lois de finances, en 2006, on parle plutôt d'une « ligne » dans le budget de l'État. Il est aussi à noter que l'État participe de façon indirecte au financement des opérations HLM, en consentant des avantages fiscaux et de taux (cf. chapitre 3).

ce faire, depuis 1988, les services déconcentrés de l'État. Les agréments et autorisations d'engagement sont d'abord divisés entre les directions régionales de l'équipement (DRE). Chacune d'entre elles les divise ensuite à nouveau entre les directions départementales de l'équipement (DDE). Ce sont ces dernières qui instruisent enfin les dossiers de demande de financement déposés par les organismes HLM et qui leur distribuent, sauf bien sûr en cas de rejet de la demande, les agréments et les aides. Ce mécanisme est résumé dans le Tableau 15. Dans la mesure où son fonctionnement général n'est modifié qu'à la marge jusqu'en 2014, sont mentionnées dans ce tableau certaines évolutions qui ne se produisent qu'après 2008, résultant notamment de la réforme de l'organisation territoriale des services déconcentrés de l'État (cf. Encadré 12).

Tableau 15. La répartition des objectifs de production HLM (1988 – 2014)

Échelle	Acteur	Rôle dans la répartition des objectifs de production HLM
Nationale	Parlement	Vote d'un volume national d'autorisations d'engagement et fixation éventuelle de règles de distribution des autorisations d'engagement
Nationale	Ministère chargé du logement	Fixation d'un nombre d'agréments et des règles de distribution des autorisations d'engagement et des agréments. Répartition des objectifs nationaux de production à l'échelle régionale en fonction des éventuels critères décidés par le parlement
Régionale	DRE représentant le préfet de région Depuis 2009, DREAL ou DRIEA et DRIHL en Île-de-France	Répartition des agréments et des autorisations d'engagements de la région à l'échelle locale en fonction des critères décidés par la Présidence, le gouvernement, le parlement et/ou le Ministère chargé du logement, prenant en compte les documents d'urbanisme et de programmation des collectivités locales
Locale	DDE représentant le préfet de département Depuis 2009, DDT(M) ou UT de la DRIHL en Île-de-France Depuis 2004, une collectivité territoriale délégataire de l'aide à la pierre peut se substituer aux services déconcentrés de l'État	Délivrance de l'aide à la pierre (résultant des autorisations d'engagement) et des agréments aux organismes HLM

Élaboration personnelle.

La répartition par le Ministère des objectifs nationaux à l'échelon régional est réalisée selon une méthode opaque, qui n'a pas fait l'objet de travaux scientifiques (Driant, 2007, p. 16). Les DRE, une fois dotées d'un volume d'agréments et d'autorisations d'engagement, voient pour leur part la distribution de ceux-ci aux DDE encadrée par une disposition réglementaire assez vague : jusqu'en

2004, le CCH prévoyait en effet simplement que cette répartition devait être faite « en prenant en considération les priorités régionales […] et après consultation du conseil régional » (art. L. 301-3).

Concernant la répartition par les DDE, l'encadrement réglementaire est un peu plus précis. Est mentionnée au CCH la nécessité de recueillir l'« avis du conseil général », tout en veillant « au respect des objectifs nationaux ». Le Code prévoit aussi que lorsqu'elles distribuent aux opérateurs les agréments et les aides, les DDE doivent tenir compte « des priorités définies dans les programmes locaux de l'habitat élaborés par les communes ou leurs groupements » (art. L. 301-3). Ces documents doivent donc en principe les aider à prendre en compte les spécificités locales ou les projets politiques des élus. Les communes et les EPCI peuvent élaborer ces programmes locaux de l'habitat (PLH) depuis le vote d'une des premières lois de décentralisation, celle du 7 janvier 1983. Il ne s'agit cependant d'abord que de documents facultatifs et « sans portée réelle ». Ils ont en effet d'abord surtout pour but de promouvoir une meilleure connaissance par les communes de leur marché du logement et, à partir de celle-ci, de « faire valoir leurs intentions » en matière de production neuve (Driant, 2009, p. 112). À la fin des années 1980, seuls 280 PLH ont été élaborés en France, principalement dans des villes de 30 000 à 50 000 habitants et à l'échelle communale (Cordier, 2011, p. 54). Il semble néanmoins que le fait de mentionner certains projets dans leur PLH a permis à des collectivités d'obtenir des financements complémentaires (Driant, 2009, p. 112).

En règle générale, il semble que le Ministère comme les DRE et les DDE procèdent à la répartition des objectifs de production HLM de façon empirique, ce qui explique l'existence de différences méthodologiques fortes d'une région à l'autre et d'un département à l'autre (Heugas-Darraspen, 1994, p. 131)[1]. Ces modes de faire sont par ailleurs ajustés à la marge, chaque année, en fonction de priorités politiques énoncées dans des circulaires de programmation rédigées par le ministre ou le secrétaire d'État chargé du logement. Celles-ci indiquent différents points de vigilance à prendre en compte lors de la répartition des objectifs par les DDE et les DRE. Par exemple, la circulaire de programmation de 1999 invite les DRE à articuler leur programmation avec les réflexions engagées « pour l'élaboration des contrats État-Région » et demande aux DDE de veiller à la « mixité sociale », en priorisant les « opérations réalisées dans les communes ayant peu de logements sociaux » au sens de la loi d'orientation pour la ville de 1990. Cependant, l'enjeu étant, surtout à partir de la deuxième moitié des années 1990, la relance de la production neuve, ces circulaires mettent en exergue des objectifs quantitatifs : celle de 1999 insiste par exemple sur le fait que les préfets doivent encourager la mobilisation « des bailleurs sociaux pour qu'ils utilisent pleinement les moyens mis à leur disposition »[2].

Jusqu'en 2004, la répartition des agréments et des autorisations d'engagement est donc réalisée de façon très centralisée, sans que les services centraux et déconcentrés de l'État qui en sont chargés n'aient particulièrement à rendre de comptes aux collectivités territoriales ou aux organismes HLM. Seuls les PLH, et de façon marginale, peuvent permettre aux collectivités d'agir formellement sur le processus. L'opacité de ce système apparaît de façon croissante comme problématique au début des années 2000, d'une part parce que les collectivités voient leurs compétences en matière d'urbanisme et de logement renforcées par la poursuite de la

[1] Ces disparités continuent d'exister jusque dans la période récente (Delarue *et al.*, 2013, p. 74-75).

[2] Circulaire n° 99-03 du 14 janvier 1999 relative à la mise en œuvre de la politique du logement et à la programmation des financements aidés de l'État pour 1999, p. 2.

décentralisation et d'autre part parce que la production de logements sociaux commence à repartir à la hausse. Cela motive une tentative de réforme du système dans le cadre de l'acte II de la décentralisation.

1.2. Le système de fixation des objectifs de production HLM mis en place à la suite de l'acte II de la décentralisation (2004)

Les politiques du logement avaient été relativement peu concernées par la décentralisation mise en œuvre au cours des années 1980, même si l'implication des communes et de leurs groupements dans la réalisation des documents d'urbanisme et des opérations d'aménagement a pu aboutir à la mise en œuvre de politiques différenciées localement (Fijalkow, Lévy, 2010). La loi Liberté et responsabilité locales de 2004, souvent présentée comme l'acte II de la décentralisation, introduit plusieurs dispositions qui vont dans le sens d'une décentralisation de la production et de la gestion du logement. Je montre cependant que ces avancées sont timides. Pour ce faire, je m'intéresse à cette étape au fonctionnement du dispositif tel qu'il est prévu par les textes, avant de montrer, dans la section suivante, que l'État l'a en quelque sorte « court-circuité » avant qu'il ne puisse être appliqué.

1.2.1. La prise en compte des documents d'urbanisme locaux dans le mécanisme de fixation des objectifs de production HLM

La loi Liberté et responsabilité locales du 13 août 2004, qui poursuit l'effort de décentralisation, introduit plusieurs dispositifs visant à rendre moins opaque le processus de répartition des objectifs de production HLM. Elle s'appuie pour ce faire sur les apports des lois Chevènement et SRU votées quelques années auparavant, qui ont en partie confié les politiques du logement aux intercommunalités et rénové différents outils. En premier lieu, la loi Chevènement de 1999 apporte une solution à un problème d'organisation politique, administrative et institutionnelle : les échelles de la région, du département et de la commune apparaissent en effet comme inadéquates pour organiser la réponse aux problèmes qui se posent du point de vue du logement (Driant, 2007, p. 9). En créant de nouveaux statuts d'EPCI et en en réorganisant les compétences, la loi renforce la légitimité des intercommunalités à se positionner comme « chef de file » ou « autorité organisatrice » sur les enjeux d'habitat. Elle n'aboutit cependant pas à une prise de compétence en la matière uniforme sur le territoire national ou rapide : F. Desage (2012) montre notamment, à partir des exemples des communautés urbaines de Nantes et de Lille, que la décision en matière d'habitat est longtemps restée partagée entre l'EPCI et les communes-membres (cf. Introduction et chapitre 2 à propos de la CUB, de la CAB et de la CAVDB).

En second lieu, la loi SRU, votée en 2000, rénove en profondeur les documents d'urbanisme et de programmation, notamment en créant les schémas de cohérence territoriale (SCOT) et les plans locaux d'urbanisme (PLU) et en réformant les PLH. Elle contribue ainsi à construire la hiérarchie des normes en matière d'urbanisme qui perdure pour l'essentiel aujourd'hui

(cf. Encadré 10) : en particulier, le PLH doit dorénavant entretenir un rapport de compatibilité avec les SCOT et les PLU, ce qui signifie qu'il doit s'inscrire dans les stratégies territoriales élaborées localement. De plus, l'élaboration de ce document est transférée aux EPCI et est progressivement rendu obligatoire pour la majorité d'entre eux[1]. Son contenu est aussi élargi à l'ensemble des problématiques en matière de logement et d'habitat, ainsi que précisé et mieux quantifié (Cordier, 2011, p. 108-109). Ces évolutions accentuent la capacité des PLH à consigner un diagnostic et des orientations stratégiques partagés par les collectivités territoriales à l'échelle locale en matière de logement. Il est à noter que les services déconcentrés de l'État restent actifs dans l'élaboration de ces documents. Ils jouent, en amont, un rôle de conseil auprès des collectivités, d'un point de vue technique mais aussi en ce qui concerne l'accompagnement général de la démarche (Espacité, 2016, p. 27). Ils produisent aussi un document, appelé porter-à-connaissance, qui rappelle aux EPCI les contraintes légales auxquelles ils sont soumis, au regard des principes généraux du droit de l'urbanisme, du respect de la mixité sociale (l'objectif de 20 % de logements sociaux parmi les résidences principales est aussi fixé dans la loi SRU) ou encore des objectifs nationaux de production de logement. Le préfet est aussi amené à émettre un avis sur les PLH une fois ceux-ci rédigés, qui doit être pris en compte. Leur mise en œuvre fait enfin l'objet d'un contrôle et d'un bilan à mi-parcours impliquant les services déconcentrés de l'État.

ENCADRÉ 10. LES OBJECTIFS DE PRODUCTION HLM DANS LES DOCUMENTS D'URBANISME ET DE PROGRAMMATION ÉLABORÉS PAR LES COLLECTIVITÉS TERRITORIALES EN 2017

Les collectivités territoriales rédigent des documents d'urbanisme et de programmation, dans lesquels elles définissent pour certaines de leurs politiques sectorielles des axes d'intervention sur un plus ou moins long terme. Ces axes d'intervention sont systématiquement justifiés par un diagnostic et insérés dans une stratégie, généralement dite d'aménagement et de développement durable. Dans la mesure où ces documents sont réglementaires, leur contenu et leurs relations sont précisément définis par les Codes de l'urbanisme ou de la construction et de l'habitation : leur empilement aboutit à une hiérarchie des normes, reposant sur des relations de compatibilité et de prise en compte[2]. Parmi ces documents, plusieurs consignent des objectifs en matière de production de logements, voire de logements sociaux.

---

[1] Aujourd'hui, les PLH sont obligatoires pour les métropoles, les communautés urbaines, les communautés d'agglomération et les communautés de communes compétentes en matière d'habitat et de plus de 30 000 habitants ou comprenant au moins une commune de plus de 10 000 habitants. Au 31 décembre 2014, « plus des deux tiers de la population résident dans des territoires couverts par des PLH », mais ces derniers ne sont présents que sur un peu plus d'un quart du territoire national (28 % des communes, contre 69 % des habitants) ». Les régions les plus densément peuplées sont celles dans lesquelles les PLH sont les plus nombreux (Espacité, 2016, p. 18).

[2] Les codes de l'urbanisme ainsi que de la construction et de l'habitation différencient des rapports de « compatibilité » et de « prise en compte » (ou « en considération »). Deux normes sont compatibles lorsqu'elles peuvent coexister sans entrer en opposition. La prise en compte est plus complexe à définir d'un point de vue juridique. Pour G. Kalflèche (2012), « il y a prise en compte dès lors que le fond de l'acte démontre qu'il n'y a pas de contrariété avec l'acte qu'il convient de prendre en compte, ou que la contrariété relevée peut être justifiée par l'intérêt général ».

Les schémas de cohérence territoriale (SCOT), élaborés à l'échelle intercommunale et rassemblant souvent plusieurs intercommunalités, fixent les objectifs stratégiques de leur développement sur le long terme. Du point de vue de l'habitat, ils doivent nécessairement préciser, dans leur document d'orientation[1], « au regard, notamment, de la mixité sociale », des « objectifs d'offre de nouveaux logements, répartis, le cas échéant, entre les établissements publics de coopération intercommunale ou par commune » (art. L. 141-12 C. Urb). Il n'est pas obligatoire de préciser la part de logements sociaux au sein de ces objectifs.

Le contenu des SCOT s'impose aux programmes locaux de l'habitat (PLH) et aux documents en tenant lieu. Ces documents sont élaborés, à l'initiative d'un EPCI, pour une période de six ans. Ils sont structurés en trois parties : un diagnostic éclairant les dynamiques du marché local de l'habitat, un document d'orientations stratégiques et un programme d'action précis, partiellement décliné à l'échelle communale. Les objectifs de production de logements sociaux sont définis et concrétisés au fil de ces documents (Cordier, 2011, p. 109-111). Le diagnostic renseigne quant aux critères mobilisés pour élaborer les objectifs. Il doit nécessairement s'appuyer, entre autres, sur une analyse de l'offre existante et sur une estimation des besoins. Il doit aussi intégrer une évaluation des politiques mises en œuvre jusqu'alors. Le document d'orientations est celui qui exprime les objectifs de construction fixés. Son niveau de précision varie, notamment en fonction du moment de la rédaction du PLH. Depuis le vote de la loi MOLLE en 2009, les PLH doivent préciser « la typologie des logements à construire », et notamment « l'offre de logements locatifs sociaux (prêts locatifs sociaux et prêts locatifs à usage social) et très sociaux (prêts locatifs aidés d'intégration) » (art. L. 302-1 CCH). Le programme d'action, pour sa part, décline les interventions devant être mises en œuvre pour atteindre les objectifs fixés. Cela donne parfois lieu à une programmation détaillée, listant les possibilités de développement urbain à court et moyen terme.

Depuis la loi Grenelle II de 2010, les EPCI ont la possibilité d'élaborer des PLU à l'échelle intercommunale qui intègrent plusieurs documents d'urbanisme sectoriels, et notamment le PLH. On parle alors de PLUi tenant lieu de PLH. Dans ce cas, le contenu du PLH est consigné dans une orientation d'aménagement et de programmation (OAP) spécifique, dite OAP Habitat. Cependant, depuis le vote de la loi ALUR en 2014 et la promulgation des décrets et ordonnances qui en ont permis l'application, la distribution des informations traditionnellement contenues dans un PLH a été revue. Dorénavant, les OAP Habitat, qui sont opposables aux autorisations d'urbanisme, ne contiennent que les dispositions qui ont un impact direct sur l'urbanisme. Les autres informations traditionnellement contenues dans un PLH, concernant par exemple l'organisation de la gouvernance ou les engagements financiers, doivent pour leur part être insérées sous forme de programmes d'orientations et d'actions (POA), qui ne sont pour leur part pas opposables aux autorisations d'urbanisme. Il est à noter que l'élaboration de PLUi tenant lieu de PLH est amenée à devenir de plus en plus

[1] La loi Grenelle II a modifié le contenu des SCOT en substituant aux documents d'orientations générales (DOG) les documents d'orientations et d'objectifs (DOO). Le contenu des DOO est plus précis, comporte plus d'éléments obligatoires (notamment en matière de consommation d'espaces agricoles et naturels) et a une dimension juridique plus contraignante.

fréquente, puisque la loi ALUR a transféré par défaut aux intercommunalités, au 1er janvier 2017, la compétence d'élaborer le PLU[1].

Les plans locaux d'urbanisme (PLU) n'ont, pour leur part et sauf lorsqu'il s'agit de PLUi tenant lieu de PLH, pas vocation à fixer des objectifs de production en matière de logement ou de logement social. Ils ont en effet pour fonction principale d'être le document de référence pour l'octroi ou le refus des autorisations d'urbanisme, même s'ils sont amenés à jouer un rôle de plus en plus stratégique (Douay, 2013). Je discute en particulier, dans le chapitre 9, la façon dont les élus locaux mobilisent les dispositions du PLU pour favoriser certaines formes de production du logement social. Le PLU d'une commune ou d'un EPCI doit quoi qu'il en soit être compatible avec le SCOT et le PLH dont le périmètre d'élaboration intègre cette commune, si ces documents existent. Cela signifie qu'il n'est pas possible de décider, dans un PLU, des règles d'utilisation des sols telles qu'elles ne permettraient pas d'atteindre les objectifs de construction fixés dans le PLH.

Plusieurs autres documents d'urbanisme et de programmation élaborés par des collectivités territoriales s'insèrent dans cet édifice et peuvent comporter des objectifs de production de logements et de logements sociaux :

- Le plan local d'action pour le logement et l'hébergement des personnes défavorisées (PLALHPD)[2], co-élaboré par le département et l'État, fixe en particulier des objectifs de construction de logements PLAI et réservés à des publics spécifiques. Les PLH doivent en respecter les objectifs ;
- L'État et le département ont aussi la possibilité, en association avec les éventuels EPCI dotés de PLH, d'élaborer un plan départemental de l'habitat (PDH), dont le rôle est « d'assurer la cohérence entre les politiques d'habitat menées dans les territoires couverts par un programme local de l'habitat et celles menées dans le reste du département » (art. L. 301-10 CCH). Ils ont une dimension largement moins contraignante que les documents cités ci-dessus ;
- En Île-de-France, la loi Grand Paris de 2010 a créé les contrats de développement territorial (CDT). Il s'agit de documents signés par l'État et une ou plusieurs collectivités territoriales (commune ou EPCI), qui fixent des objectifs et des priorités de développement d'un ensemble intercommunal *ad hoc*, en lien notamment avec les stations du projet de métro Grand Paris Express. Ce contrat doit en particulier préciser le nombre de logements et le pourcentage de logements sociaux à réaliser, ces objectifs ne pouvant être inférieurs à ceux prévus dans le ou les PLH s'ils existent.

[1] Tous les PLUi n'intègrent cependant pas le PLH. Si la loi Grenelle II prévoyait que tout PLU élaboré par un EPCI devait comporter une OAP tenant lieu de PLH, la loi ALUR a rendu cette disposition facultative, de façon à ce que certains EPCI pour lesquels il n'était pas obligatoire de réaliser un PLH n'y soient pas contraints par l'élaboration d'un PLUi.

[2] Ce document résulte de la fusion, depuis 2014, du plan départemental d'actions pour le logement des personnes défavorisées (PDALPD) et du plan départemental de l'accueil, de l'hébergement et de l'insertion (PDAHI).

En s'appuyant sur les dispositifs créés en 1999-2000, la loi Libertés et responsabilités locales de 2004 précise d'abord les modalités de distribution par le Ministère des autorisations d'engagement et des agréments pour le logement social. Le CCH prévoit ainsi, dorénavant, que cette répartition doit être réalisée « en fonction, notamment, des données sociales et démographiques, de l'état du patrimoine de logements ainsi que de la situation du marché locatif » (art. L. 301-3). Cette disposition, si elle continue de laisser une marge de manœuvre importante au Ministère, fait néanmoins explicitement de la distribution des objectifs de production HLM et des moyens qui en découlent un enjeu d'équité : chaque région doit recevoir objectifs et moyens en fonction de sa situation. La répartition des autorisations d'engagement et des agréments par les DRE est aussi réformée à la marge. La loi en effet une nouvelle instance, le comité régional de l'habitat (CRH)[1], auquel cette répartition doit être soumise pour avis. Ces comités sont composés des acteurs de l'habitat, parmi lesquels des organismes HLM, qui sont supposés, à cette occasion, pouvoir discuter et débattre des options retenues. Enfin, la distribution par les DDE des aides et des agréments aux organismes HLM doit toujours se faire en tenant compte du PLH, mais aussi, dorénavant, du plan d'action pour le logement des personnes défavorisées élaborés par les départements[2]. Il est à noter que, dans la mesure où de nombreux EPCI se trouvent dorénavant obligés de rédiger des PLH, cette disposition peut en principe avoir un effet important plus important que par le passé sur la répartition locale des autorisations d'engagement et des agréments.

1.2.2. L'introduction de la délégation des aides à la pierre

La loi Liberté et responsabilité locales ouvre aussi une possibilité nouvelle en matière de distribution des aides et des agréments aux organismes de logement social. En effet, si les DRE peuvent toujours distribuer les autorisations d'engagement et les agréments aux DDE, la possibilité est ouverte aux EPCI dotés d'un PLH et aux départements de se substituer aux DDE dans les limites de leur périmètre. Ces collectivités assurent alors elles-mêmes l'instruction des dossiers déposés par les organismes HLM et la distribution des aides et des agréments qui en résultent[3]. Ce dispositif est à la fois novateur et ambigu. Il consiste en effet à confier aux collectivités territoriales la responsabilité d'une compétence nouvelle, qu'elles peuvent exercer avec certaines marges de manœuvre. Il semble en effet qu'elles ont permis à des EPCI et à des départements de mettre en œuvre des politiques du logement spécifiques et qu'elles ont de plus facilité leur montée en compétence sur ces problématiques (Driant, 2007 ; Cordier, 2011). Dans le même temps

[1] Les comités régionaux de l'habitat remplacent les comités départementaux de l'habitat en France métropolitaine. Ils sont composés : d'un collège de représentant des collectivités territoriales ; d'un collège de professionnels intervenant dans les domaines du logement, de l'immobilier, de la construction ou de la mise en œuvre des moyens financiers correspondants ; collège de représentants d'organismes intervenant dans le domaine de l'accueil, du soutien, de l'hébergement, de l'accompagnement, de l'insertion ou de la défense des personnes en situation d'exclusion. Aucun collège ne peut comprendre plus de la moitié des membres du comité (art. R. 362-3 CCH). La loi ALUR a étendu les compétences du CRH (définis aux articles R. 362-1 et R. 362-2 du CCH) à l'hébergement. L'organisation de cette instance est spécifique en Île-de-France depuis le vote de la loi Grand Paris en 2010.

[2] Les DDE ne distribuent cependant plus les aides aux organismes HLM que pour les opérations que ceux-ci réalisent en-dehors du périmètre de collectivités territoriales délégataires des aides à la pierre (cf. ci-dessous).

[3] Il est à noter que certaines délégations incluent en plus de la gestion des aides au logement social, la gestion des aides au logement privé délivrées par l'agence nationale de l'habitat (ANAH).

cependant, cette compétence s'exerce sous un contrôle très étroit de l'État, à toutes les étapes du dispositif.

En premier lieu, la délégation de compétences n'est ni automatique, ni définitive. Elle est en effet soumise à la signature d'une convention de délégation, en général d'une durée de six ans. La négociation du contenu de cette convention est particulièrement importante du point de vue de la fixation des objectifs de production HLM, car doit y être mentionné un objectif de logements locatifs sociaux à financer sur la période. Par rapport aux DDE, qui voient des volumes d'autorisations d'engagement et d'agréments leur être assignés par les DRE, les collectivités délégataires disposent ainsi en principe d'une capacité à peser sur ces volumes. Lorsque le délégataire est un EPCI[1], la loi prévoit que la convention doit formuler ces objectifs « en application » du plan relatif au logement des personnes défavorisées et en « tenant compte » du PLH et des actions de rénovation urbaine (cf. Tableau 16, art. L. 301-5-1 CCH). Cela implique que, réglementairement, une relative liberté est laissée à l'État et à la collectivité territoriale demandant à être délégataire au moment de la fixation des objectifs de production : les signataires peuvent augmenter les objectifs retenus dans les documents cités ci-dessus tant que cela n'entre pas en contradiction avec leurs objectifs stratégiques généraux. Il est à noter que les services déconcentrés de l'État paraissent *a priori* dominants dans cette négociation : ils peuvent en effet refuser de signer une convention de délégation si les objectifs retenus par les EPCI ou les conditions de mise en œuvre de la délégation sont jugés insatisfaisants[2]. Dans la mesure où ce sont les collectivités qui demandent à être délégataires, celles-ci n'ont pas intérêt à ce que la négociation échoue.

En second lieu, une fois la convention de délégation signée, sa mise en œuvre est évaluée. Cela se traduit, par exemple dans le Pas-de-Calais, par l'organisation régulière de comités de suivi des aides à la pierre et d'évaluations à mi-parcours et finales, au cours desquelles l'État cherche à « rappeler les règles, la doctrine » et peut « proposer des actions correctives » (Entretien avec la responsable du service Habitat durable de la DDTM du Pas-de-Calais, 16/02/2015). La loi prévoit même que peuvent être envisagées des mesures contraignantes en cas de non-respect de la convention. Ainsi, une délégation des aides à la pierre peut ainsi être « dénoncée » par le représentant de l'État, après avis du conseil régional de l'habitat, « s'il estime que les objectifs et engagements définis dans la convention […] sont insuffisamment atteints ou respectés » (art. L. 301-5-1 CCH). En d'autres termes, la convention est aussi une « obligation de résultat » (Cordier, 2011, p. 222) pour les collectivités délégataires.

L'acte II de la décentralisation met ainsi en place un système de fixation des objectifs de production HLM plus complexe que par le passé et prenant mieux en compte les spécificités

---

[1] Lorsque la collectivité territoriale demandant à être délégataire est un département, les objectifs sont fixés « en application » du plan relatif au logement des personnes défavorisées et « en tenant compte » des PLH éventuels et des opérations de rénovation urbaine (art. L. 301-5-2 CCH).

[2] J.-C. Driant (2007, p. 13) note par exemple que trois refus ont été émis en 2006, au département de la Gironde, à la communauté d'agglomération de Clermont-Ferrand ainsi qu'à la communauté d'agglomération de Châtellerault. Un délégataire peut aussi décider de ne pas reconduire une convention arrivée à terme s'il juge que les objectifs de l'État ne peuvent être atteints ou ne correspondent pas à ses orientations politiques. Ça a été le cas du département des Hauts-de-Seine qui a décidé, en 2012, de ne pas reconduire la convention de délégation signée en 2007, malgré un bilan positif (Département des Hauts-de-Seine, 2013, *Délégation de compétence au département des Hauts-de-Seine pour l'attribution des aides à la pierre. Bilan 2007-2012*). Il est à noter que certaines délégations ont ainsi été refusées car elles contenaient des objectifs en matière de production HLM trop importants (Driant, 2007, p. 16).

locales, mais qui ne peut pour autant être considéré comme étant décentralisé. En effet, l'État, *via* le Ministère chargé du logement et ses services déconcentrés, conserve l'essentiel des prérogatives : il continue d'être le seul à définir les volumes généraux d'autorisations d'engagement et d'agréments, à les répartir à l'échelle régionale et il continue de plus d'assurer la répartition à l'échelle locale en-dehors du périmètre des collectivités délégataires. De ce point de vue, la loi Liberté et responsabilité locales ne fait qu'imposer certains rapports de prise en compte et des principes généraux (cf. Tableau 16), qui sont supposés rendre moins opaques les pratiques de l'État. Celui-ci conserve ainsi son rôle de garant de l'équité de la répartition des aides à la pierre à l'échelle nationale, ainsi que sa capacité à augmenter le volume d'autorisations d'engagement et d'agréments pour mettre en place différents plans et mobilisations pour le logement social.

Tableau 16. Rapports réglementaires entre les principaux documents et dispositifs de programmation de logements depuis 2004 ; rôle de l'État et des EPCI dans leur élaboration

	Rapport avec les autres documents ou dispositifs de programmation de logements entre acteurs publics	Rôle de l'État	Rôle de l'EPCI
SCOT *(art. L. 132-2 et 7 C. Urb)*		– Fixe des **principes généraux** notamment mentionnés aux articles L. 101-1 à 3 C. Urb – Transmet un **porter-à-connaissance**, est **associé** à l'élaboration et peut adresser des **demandes motivées de modification** sur un projet arrêté	– **Élabore** ou **est impliqué** dans le syndicat mixte chargé de l'élaboration
PLH *(art. L. 302-1 et 2 CCH)*	– Le PLH **tient compte** des options d'aménagement déterminées par le SCOT		– **Élabore**
Répartition des objectifs de production *(art. L. 301-3 CCH)*	– L'affectation à l'échelle locale **tient compte** du PLH	– **Élabore**	– **Émet** un avis dans le cadre du conseil régional de l'habitat
Délégation des aides à la pierre à un EPCI *(art. L. 301-5-1 CCH)*	– L'EPCI doit disposer d'un PLH exécutoire. Les objectifs de la délégation **tiennent compte** du PLH	– **Négocie** avec l'EPCI le contenu de la convention de délégation – **Vérifie** que les objectifs fixés ont été atteints et dénonce la convention si ce n'est pas le cas	– **Fait la demande** d'établissement d'une délégation, puis **négocie** avec l'État le contenu de la convention de délégation

Élaboration personnelle.

En ce qui concerne la répartition locale des objectifs de production, les délégations des aides à la pierre, couplées à des PLH modernisés et prises en charge par des EPCI renforcés,

composent un dispositif attractif : dès janvier 2005, douze EPCI ont déjà signé une convention de délégation (Driant, 2007, p. 12). Celles-ci permettent en effet en principe aux collectivités territoriales d'adapter les principes nationaux à leurs spécificités locales, en négociant avec l'État leurs objectifs de production HLM et en encadrant directement l'activité des opérateurs de cette production. Ainsi, les réformes introduites par la loi Liberté et responsabilité locales en matière de fixation des objectifs de production HLM peuvent sembler permettre, du fait du recours à la prise en compte des documents locaux et à la négociation, l'émergence d'un système de décision plus collectif, reposant sur l'élaboration à l'échelle locale de solutions spécifiques, dans des lieux d'échange institutionnalisés entre l'État et les collectivités. Elle aurait ce faisant des caractéristiques proches des tentatives de décentralisations partielles menées depuis les années 1980 (Duran, Thoenig, 1996). Dans le même temps cependant, le système mis en place laisse à l'État deux puissants leviers d'intervention. D'une part, ses services déconcentrés ont d'abord un avantage très net dans la négociation des conventions de délégation avec les collectivités. D'autre part, la fixation d'objectifs au long terme dans la convention et leur contrôle régulier par les services déconcentrés renvoient aux principes de la « gouvernance par les nombres » promue par le *New Public Management* (Bezes, 2009) : le recours à des indicateurs chiffrés contractualisés donne la possibilité aux services de l'État de « 'piloter' » l'activité des collectivités, sans avoir à agir eux-mêmes directement (Pierru, 2010, p. 29). La délégation des aides à la pierre est ainsi conçue de telle sorte que sa mise en œuvre peut aussi bien aboutir à une décentralisation d'une partie du processus de fixation des objectifs de production HLM qu'à un gouvernement « à distance » par l'État des politiques de développement du logement social des collectivités territoriales.

1.3. Les effets du plan de cohésion sociale sur le processus de fixation des objectifs de production HLM (2004 – 2008)

Le 30 juin 2004, alors que la loi Liberté et responsabilité locales est encore en discussion au parlement, le ministre de l'emploi, du travail et de la cohésion sociale du gouvernement de droite de J.-P. Raffarin, J.-L. Borloo, présente en conseil des ministres le Plan de cohésion sociale. Ce plan a été conçu pour répondre à la fois à un contexte socioéconomique dégradé (hausse des prix immobiliers, hausse du chômage, etc.) et à un contexte politique délicat pour la majorité (défaite de la droite aux élections régionales, hausse du vote Front National, etc.). Il prévoit des mesures en faveur de l'emploi, de l'égalité des chances et du logement. Concernant ce dernier volet, l'objectif, confirmé par la loi de programmation pour la cohésion sociale votée en 2005, est de construire 500 000 logements locatifs sociaux en cinq ans, soit sur la fin de la période une production annuelle de 120 000 unités. La mise du plan de cohésion sociale, qui exige de l'État qu'il puisse stimuler le circuit de financement du logement social et ses acteurs, se télescope avec le dispositif de fixation des objectifs de production rendu plus concerté par la loi Liberté et responsabilité locales, et ce, dès 2005. Je présente d'abord ci-dessous le fonctionnement général du plan de cohésion sociale avant de montrer en quoi il aboutit au détournement du dispositif mis en œuvre par la loi Liberté et responsabilité locales de façon à promouvoir les orientations productivistes de l'État.

1.3.1. La superposition des tendances décentralisatrices et recentralisatrices dans le processus de fixation des objectifs de production HLM

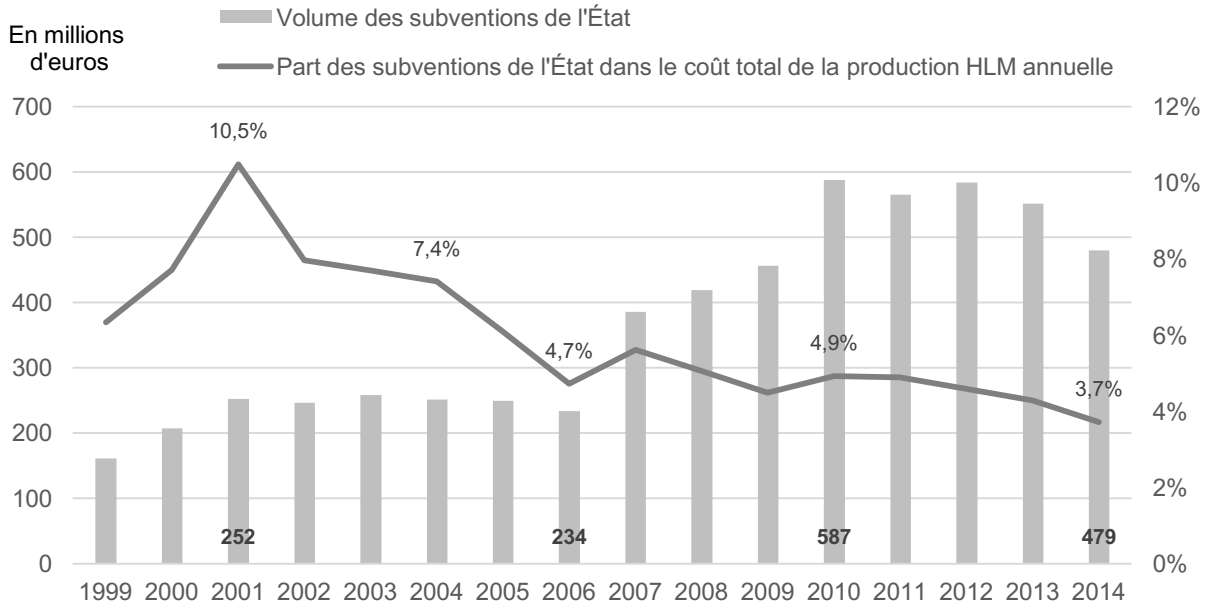
Jusqu'en 2004, lorsque l'État décidait une mobilisation exceptionnelle en faveur de la production du logement social, cela se traduisait par une augmentation des volumes d'autorisations d'engagements disponibles à l'échelle nationale : il s'agissait, en d'autres termes, d'augmenter les ressources disponibles pour augmenter la production (cf. chapitre 3). Une autre stratégie est retenue au moment de la mise en œuvre du plan de cohésion sociale : la participation de l'État doit rester autant que faire se peut mesurée, tandis que l'effort financier supplémentaire doit être consenti par les autres acteurs du circuit de financement, au premier rang desquels les organismes HLM eux-mêmes (*via* leurs fonds propres) et les collectivités territoriales. La conséquence de ce choix est double : elle implique d'abord qu'il est nécessaire de changer les règles selon lesquelles sont distribuées les subventions de l'État, de façon à ce qu'il soit possible de « maintenir constante l'enveloppe budgétaire tout en accroissant le nombre d'unités financées » (Driant, 2011a, p. 190) ; il faut ensuite trouver le moyen de mobiliser l'ensemble des acteurs du circuit de financement du logement social pour qu'ils en utilisent toutes les ressources.

Ainsi, les conditions du subventionnement par l'État des opérations neuves sont en premier lieu modifiées. Depuis la réforme du financement du logement de 1988, le CCH détermine le niveau maximum que peuvent atteindre ces subventions (art. R. 331-15). Ce niveau maximal est, en 2004, un pourcentage d'une valeur de référence, appelée assiette de subvention, qui dépend notamment de la superficie des logements dans l'opération à subventionner ainsi que de la taille moyenne ou de la qualité de ces logements. En France métropolitaine en-dehors de la Corse, l'aide de l'État peut atteindre, pour une opération neuve ordinaire, au maximum 5 % de l'assiette pour les logements financés en PLUS et 20 % pour ceux financés en PLAI. Les logements financés en PLS ne reçoivent pas de subvention. Dès 2004, la circulaire de programmation[1], qui indique aux DRE et DDE comment distribuer les autorisations d'engagement et les agréments, recommande de ne pas atteindre ces plafonds et propose de viser plutôt, pour les logements PLUS en Île-de-France, un taux de subvention de 3 % et, hors Île-de-France, de 2,5 % ; pour les PLAI, 16,5 % en Île-de-France et, dans le reste du pays, 15 %[2]. Ces dispositions ne suffisent pas à contenir l'augmentation du volume des subventions distribuées par l'État au fur et à mesure qu'augmentent, dans les années 2000, les volumes de production et les coûts de construction (CDC, 2012). Leur progression est cependant moindre qu'elle n'aurait été si l'État avait continué à offrir les mêmes conditions de financement qu'avant 2004 : cela est illustré par le fait que la part représentée par ses subventions par rapport au coût de production de l'ensemble des logements locatifs sociaux passe de 10,5 % en 2001 à 4,7 % en 2006, puis oscille les années suivantes à des niveaux proches de cette valeur (cf. Figure 28).

[1] Circulaire n° 2004-13/UHC/IUH2/7 du 18 février 2004 relative à la mise en œuvre de la politique du logement et à la programmation des financements aidés de l'État pour 2004.

[2] Des taux de subventions plus élevés sont prévus pour certaines opérations au cours de la période, par exemple pour des opérations expérimentales, pour celles prévues, en 2008, dans le contrat de relance ou encore pour les opérations de construction-démolition financées à l'aide d'un PLUS-CD dans le cadre des opérations ANRU.

Figure 28. Évolution des subventions de l'État pour la production de logements locatifs sociaux neufs entre 1999 et 2014



Élaboration personnelle. Source : Ministère chargé du logement, 2016, Comptes du logement 2014. Premiers résultats 2015, Tableaux « Séries chronologiques 1984-2014, T23-FL1122 » et « Aides, prélèvements et circuits de financement, T311 ».
Individus : ensemble des subventions destinées à des opérations neuves financées à l'aide d'un prêt locatif social de la CDC.

En second lieu, un dispositif spécifique de fixation d'objectifs de production est mis en place, de façon à garantir la participation des organismes HLM et des collectivités territoriales à l'effort décrété par l'État. Ce dispositif est principalement contractuel : il associe à différentes échelles les organismes HLM et les services de l'État. Trois, voire quatre niveaux de contractualisations emboîtés sont prévus. L'objectif national est d'abord garanti par des accords signés avec les structures représentatives du secteur HLM, dans lesquels ces dernières et l'État s'engagent à prendre différentes mesures. C'est notamment dans ce cadre qu'est décidée l'extension à 25 ans de l'exonération de TFPB pour les logements financés dans le cadre du plan de cohésion sociale. L'objectif national est ensuite décliné à l'échelle régionale (et parfois départementale) et fait l'objet de discussions au sein de comités régionaux (et parfois départementaux) de pilotage. Ceux-ci rassemblent les représentants des organismes HLM, les services déconcentrés de l'État et, dans certains cas, des collectivités territoriales. Les membres de ces comités se voient assigner un objectif, qu'ils doivent répartir à l'échelle locale (Cordier, 2011, p. 221)[1]. Ils doivent dans le même temps formuler des engagements réciproques visant à l'atteindre. Enfin, est aussi prévue la signature, en principe entre les services déconcentrés de l'État et chaque organisme HLM, de

[1] Selon la rédaction retenue dans l'accord régional pour l'Aquitaine, ces objectifs sont « notifiés » aux acteurs locaux par le Ministère (Direction régionale de l'équipement, 2005, *Plan de cohésion sociale. Volet Logement. Accord régional*, p. 3).

contrats d'objectifs visant à assurer « la mobilisation effective » de l'organisme « sur des objectifs précis de production de logements »[1].

Dans cet emboîtement de contrats, les objectifs de production HLM font rarement l'objet d'une discussion en tant que tels. Ils sont en effet distribués par l'État à partir du chiffre « rond » décidé à l'échelle nationale, selon des modalités ici encore opaques. Malgré cela, les chiffres décidés dans le cadre de ces accords deviennent la référence sur laquelle s'appuient ensuite les services de l'État pour toutes leurs autres missions. Ainsi, les objectifs du plan de cohésion sociale sont utilisés lors des discussions entre la DDE et les collectivités territoriales autour de l'élaboration des documents d'urbanisme locaux (Entretien avec la directrice d'une association HLM, 30/08/2013). La répartition des autorisations d'engagement et des agréments par l'État se fait aussi en cohérence avec les chiffres issus des déclinaisons du plan de cohésion sociale. Enfin, la loi de programmation pour la cohésion sociale de 2005 prévoit que ceux-ci doivent être pris en compte lors de la négociation aboutissant à la signature des conventions de délégation des aides à la pierre (Brouant, 2006b).

1.3.2. L'imposition des objectifs du Plan de cohésion sociale

Les institutions et dispositifs installés par la loi Liberté et responsabilité locales en 2004 se trouvent en conséquence détournés par la mise en œuvre du Plan de cohésion sociale. Le timide partage des compétences que cette loi aurait pu contribuer à promouvoir se trouve contraint par la nécessité de promouvoir le productivisme. Ainsi, la répartition des objectifs de production par le Ministère entre les DRE ne fait l'objet ni d'une plus grande ouverture, ni d'une plus grande transparence. La création des CRH, au sein desquels les objectifs doivent être discutés, ne semble de plus par répondre aux souhaits des acteurs locaux. J.-C. Driant (2007, p. 19) note ainsi, peu de temps après leur installation, qu'ils « apparaissent souvent comme des outils trop exclusifs de l'État, dont le représentant vient exprimer ses choix sans tenir compte des avis des autres institutions présentes ». Le processus de distribution des objectifs entre collectivités territoriales, qui est resté inchangé jusqu'en 2014, a en conséquence pu être résumé de la façon suivante par un enquêté :

> *« Il y a un chiffre décidé à l'échelle nationale […], et ensuite, la région pèse à peu près 5 % par rapport au PIB, donc vous faites 5 %, tac ! […]. On ajoute deux ou trois calculs un peu savants prenant en compte ce qui s'est passé un peu avant, les tendances, etc., pof !, vous avez un chiffre qui descend et schlaff !, vous faites. Le CRH dit : 'Le chiffre de cette année, c'est ça, chaque délégataire a tant à faire', et les délégataires disent aux bailleurs : 'Il faut faire !' et ils mettent la pression pour faire. »* (Entretien avec un directeur de la CDC en Aquitaine, 09/01/2014).

Cette présentation traduit bien la perception du processus par les acteurs locaux : elle insiste sur sa dimension descendante ainsi que sur son aspect opaque. Les onomatopées qui rythment le propos soulignent de plus le caractère implacable du mécanisme : malgré le fait qu'il doit prendre en compte les orientations politiques des collectivités territoriales et être discuté dans des instances collectives, il apparaît avant tout comme un moyen pour l'État de garantir la mise en œuvre de ses propres orientations productivistes en matière de production HLM.

[1] Circulaire UHC/IUH2 n°2005-33 du 23 mai 2005.

L'imposition des objectifs du plan de cohésion sociale a aussi eu des effets sur la négociation des conventions de délégation des aides à la pierre. D'un point de vue réglementaire, celles-ci doivent prendre en compte, suite à la loi de programmation de 2005, à la fois les objectifs du plan de cohésion sociale et ceux des PLH. Le garde-fou que pourrait constituer le PLH face à des tentatives d'augmentation des objectifs par l'État est en fait peu efficace. Dans beaucoup de cas, les EPCI se sont engagés dans la rédaction d'un PLH pour pouvoir obtenir une délégation et ont été amenés, en conséquence, à prendre en compte les objectifs du plan de cohésion sociale lors de la définition des objectifs retenus dans ces documents (Driant, 2007, p. 11). Dans d'autres cas, les objectifs définis dans des PLH préexistants ont été ignorés ou contournés au moment de l'élaboration des conventions de délégation. M. Cordier (2011, p. 227) présente ainsi le cas de la communauté urbaine de Dunkerque, où la négociation des objectifs de production pour la convention, en 2005, n'a d'abord pas été conflictuelle. Les services déconcentrés de l'État y ont en effet d'abord retenu des objectifs proches de ceux du PLH préexistant. Cependant, dès la deuxième année de la délégation, ces services ont exigé que la convention soit modifiée pour prendre en compte le plan de cohésion sociale, ce qui a suscité une réévaluation à la hausse des objectifs.

Selon plusieurs observateurs, les EPCI se trouvent, du fait des modalités de mise en œuvre du plan de cohésion sociale, non seulement dépossédés de leur capacité à fixer leurs propres objectifs de production, mais aussi délégitimés dans leur capacité à produire des connaissances sur leurs territoires (Driant, 2007 ; Bernard *et al.*, 2010 ; Cordier, 2011). En particulier, la mise en œuvre du plan de cohésion sociale aboutirait à une tension durable entre les services déconcentrés de l'État et les EPCI quant à la justification des objectifs de production retenus. Les enquêtes réalisées par J.-C. Driant (2007) et M. Cordier (2011) mettent en évidence « l'exaspération » des salariés de certains EPCI. Ceux-ci peineraient à accepter les chiffrages de l'État du fait d'un « décalage méthodologique » entre les objectifs des PLH, issus d'une analyse produite localement, découlant d'une démarche d'estimation des besoins et des capacités de production dans le cadre du PLH, et ceux de l'État, distribués arbitrairement à partir d'un objectif national (Driant, 2007, p. 15-16). Je nuance ci-dessous ces constats à propos des cas de la CAB et de la CUB. La mise en œuvre du plan de cohésion sociale aboutit, quoi qu'il en soit, à une situation paradoxale : des EPCI se trouvent chargés, suite à la signature de conventions de délégation des aides à la pierre, de faire réaliser des objectifs de production HLM qu'ils n'ont que partiellement définis.

Il est cependant important de noter que ces modalités de négociation des conventions de délégations ont motivé le refus par certains EPCI d'en faire la demande. C'est notamment le cas de la CAVDB. Selon X. Desjardins *et al.* (2010, p. 122), l'argument principal des élus pour refuser la délégation a été celui d'un refus de « gérer la pénurie », c'est-à-dire d'assurer la programmation pour le compte de l'État au moment où les subventions que celui-ci propose pour le financement des opérations neuves diminuent. D'autres préoccupations ont participé à ce refus. Prendre la délégation des aides à la pierre aurait aussi nécessité une montée en compétence de l'EPCI sur les questions d'habitat, ce que les communes ne souhaitaient pas (Entretien avec le responsable du service Habitat de la CAVDB, 10/02/2014). Le but est que, comme le résume un élu de la CAVDB lors d'un échange avec C. Gallez *et al.* (2011, p. 187), « les villes restent maîtresses de leur programmation »[1]. Surtout, le refus de la convention de délégation des aides à la pierre apparaît comme un moyen pour l'EPCI de ne pas être contraint à s'aligner sur ou à valider implicitement

[1] Les raisons de l'élaboration d'un PLH malgré cette volonté d'indépendance communale sont explicitées dans le chapitre 2.

les objectifs de l'État. La comparaison du porter-à-connaissance élaboré par les services déconcentrés de l'État à la suite de la décision de l'EPCI d'entamer la procédure d'élaboration d'un PLH, en 2005, et le document auquel cette procédure a abouti, en 2009, met en évidence de nombreux décalages. En particulier, l'EPCI retient un projet plus ambitieux que l'État en matière de production neuve et fait le choix d'une part de logements sociaux élevée dans cette production[1], alors même que l'État encourageait l'EPCI à la mixité sociale en considérant qu'il n'est « peut-être pas nécessaire aujourd'hui de construire massivement du logement social sur le secteur » (Desjardins *et al.*, 2010, p. 122-123). Dans ce contexte, les négociations entre les communes de la CAVDB, les organismes HLM y intervenant et l'unité territoriale de la DRIHL sont envisagés de façon plus détaillée dans le chapitre 13.

La superposition de la loi Liberté et responsabilité locales et du plan de cohésion sociale aboutit à une situation ambiguë. Celle-ci est notamment due à l'originalité du plan de cohésion sociale par rapport aux autres lois, plans et mobilisations pour la production neuve qui l'ont précédé : le décrochage entre, d'une part, l'augmentation des objectifs médiatiques et des agréments qui en découle et la volonté de contenir, d'autre part, l'augmentation des autorisations d'engagement, c'est-à-dire des subventions destinées aux opérations neuves. Ce décrochage implique, pour l'État, de mettre en œuvre tous les moyens à sa disposition pour convaincre les organismes HLM et les collectivités territoriales de prendre son relai en termes de financement et de dispositifs facilitant la production HLM neuve. Conserver une capacité d'impulsion en matière de fixation d'objectifs de production HLM sans débloquer de moyens financiers supplémentaires implique de mobiliser d'autres outils de pilotage : c'est la raison pour laquelle toute décentralisation du processus s'avère impossible et c'est aussi la raison pour laquelle la période voit se multiplier les dispositifs contractuels et les lieux de négociation entre les services déconcentrés et les collectivités territoriales. En particulier, le recours à la contractualisation apparaît comme s'étant imposé pour ce faire, au même titre que dans d'autres secteurs de l'action publique (voir notamment : Gaudin, 1995 ; Brouant, 2006a). L'État assure donc bien, à l'aide de ces dispositifs, une forme de « gouvernement à distance », en imposant des objectifs et en s'assurant de leur appropriation à l'échelle locale. Néanmoins, du point de vue des rationalités mobilisées pour élaborer les objectifs de production HLM, le système mis en place ne permet pas que soient prises en compte d'éventuelles spécificités locales : le processus de régulation productiviste s'impose donc d'abord au risque d'une déconnexion entre les logements réalisés et la localisation des ménages pouvant et souhaitant y résider.

[1] CAVDB, 2009, *PLH de la CAVDB*, p. 54.

2. LE RECENTRAGE DE LA PRODUCTION HLM, UN NOUVEAU FREIN A LA DÉCENTRALISATION DE LA FIXATION DES OBJECTIFS DE PRODUCTION HLM (2008 – 2014)

À partir de 2008, la répartition géographique des objectifs en matière de production de logement locatif social devient plus explicitement un enjeu politique. Un ensemble de discours impose alors l'idée selon laquelle il est nécessaire de concentrer la production dans les agglomérations dont les marchés immobiliers sont tendus, c'est-à-dire *a priori* là où les ménages ont le plus de difficulté à se loger. Ces discours ont rencontré une audience importante, aussi bien dans l'opinion publique qu'au sein des élites techniques[1]. L'arrivée de B. Apparu au poste de Secrétaire d'État au logement, en 2009, est souvent perçue comme un moment charnière, dans la mesure où celui-ci a fait du « recentrage » de la production HLM l'un de ses principaux objectifs politiques. Cependant, la réorientation est, comme je le montre ci-dessous, sensible dès 2008, soit dès la première programmation décidée sous la présidence de N. Sarkozy. Il est à noter que les premières années du quinquennat de ce dernier sont aussi l'occasion de réflexions quant à la distribution des différents types de logements HLM pouvant être réalisés (PLAI, PLUS, PLS) (cf. Encadré 11).

ENCADRÉ 11. LA DÉCLINAISON DES OBJECTIFS DE PRODUCTION HLM PAR TYPE DE LOGEMENTS

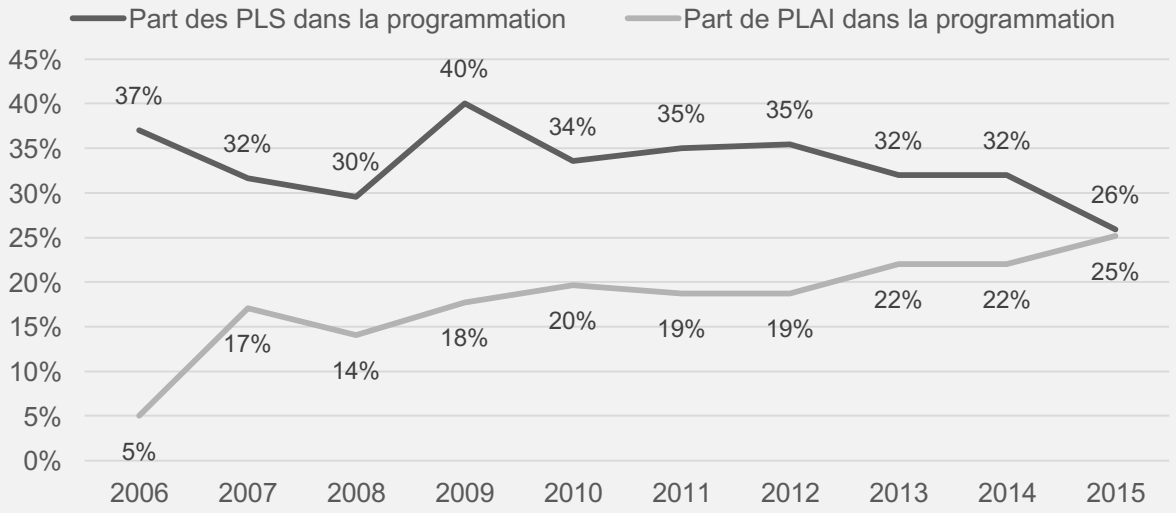
Les objectifs de production de logements sociaux fixés chaque année dans le cadre des lois concernant le budget de l'État incluent des considérations quant à la répartition de cet objectif entre les différents types de logements sociaux (PLAI, PLUS, PLS). Du début des années 2000 à 2007, cet enjeu ne fait pas l'objet de controverses particulières : il est prévu que les PLUS et les PLAI représentent environ 80 % de la production, sans que ne soit précisé un objectif particulier pour les uns et les autres ; les PLS doivent, pour leur part, représenter les 20 % restants[2]. La loi confirmant les objectifs du plan de cohésion sociale, votée en 2005, prévoit que l'augmentation de la production HLM qu'elle programme doit profiter particulièrement aux PLS : ceux-ci représentent 27,5 % de l'objectif en 2006, puis 30 % en 2006. Ce choix s'explique notamment par

[1] En témoignent notamment deux rapports, publiés au début des années 2010, l'un par la Cour des comptes (2012) et l'autre par le Ministère chargé du logement (Delarue *et al.*, 2013), qui portent sur « les priorités géographiques » en matière de logement.

[2] Rapports annuels de performance du programme 135, annexés aux lois de règlement du budget et d'approbation des comptes de l'État (2006-2015).

le fait que les PLS, qui sont les logements sociaux accessibles à la plus grande part de la population française, constituent un produit attractif pour les maires réticents à la production HLM (Desage, 2012). Au cours des premières années de la mise en œuvre du plan de cohésion sociale, les PLS représentent ainsi une part très importante de la production (38,5 % en 2006, 36,5 % en 2007[1]), ce qui fait l'objet de critiques : la hausse de la production HLM se ferait au profit des classes moyennes plutôt qu'au profit des ménages les plus modestes. Le PLH de la CUB adopté en 2007 en témoigne par exemple, dans la mesure où il formule la crainte que les PLS soient « surreprésentés dans la production de logements locatifs conventionnés »[2].

Figure 29. Part de PLS et de PLAI dans la programmation des lois de finance depuis 2006



Élaboration personnelle. Source : Rapports annuels de performance du programme 135, annexés aux lois de règlement du budget et d'approbation des comptes de l'État (2006-2015).

Ces considérations aboutissent, lors du vote de la loi DALO en 2007, à une réévaluation des objectifs du plan de cohésion sociale. La loi prévoit notamment que les PLAI doivent nécessairement représenter au moins 20 000 unités dans la programmation entre 2007 et 2009. Cela se traduit, dans les lois de finance, par une nette progression du nombre de PLAI programmés, en partie au détriment de la part de PLS (cf. Figure 29). Cette orientation correspond de plus au « changement de cap vers la résidualisation du logement social » que tente de mettre en œuvre le gouvernement de F. Fillon (Houard, 2011) (cf. Introduction). Cependant, à la suite de la crise économique de 2007-2008, la décision est prise de mobiliser le secteur HLM pour nuancer la crise des secteurs de la construction et de la promotion immobilière : dans la mesure où les PLS peuvent être réalisés par des promoteurs privés, leur part dans la programmation pour

[1] Ministère chargé du logement, 2016, *Bilan 2015 des logements aidés*, p. 14.
[2] CUB, 2007, « Orientations et Actions », *PLH de la CUB*, p. 18.

2009 est fortement augmentée dans le cadre du plan de relance de l'économie adopté en 2008 (cf. Figure 29).

Depuis cette date, la part de PLS et de PLAI dans la programmation de la production à l'échelle nationale s'est stabilisée, les premiers en représentant en général un peu plus de 30 % et les seconds près de 20 %. Depuis l'élection en 2013 de F. Hollande, on observe un rapprochement de ces valeurs, PLS et PLAI tendant à représenter chacun environ 25 % de la production HLM nationale.

À l'échelle locale, la CUB retient des principes de programmation proche : son PLUi adopté en 2016 prévoit ainsi qu'au moins 30 % de PLAI doivent être réalisés par chaque commune, tandis que la part de PLS ne doit pas dépasser 30 %. La CAB, pour sa part, ne prévoit une part de PLAI dans la production que de 10 %. Cela correspond au fait que, dans un contexte de faible dynamisme du marché immobilier local, le prix des logements locatifs non sociaux est proche de celui du PLS. Ce type de logements HLM est donc réservé à la réalisation d'opération spécifiques, du fait de leur localisation ou des publics auxquelles elles sont destinées (étudiants, personnes âgées, etc.).

Plusieurs arguments sont mobilisés pour justifier ce recentrage. Des marchés du logement métropolitains, au premier rang desquels ceux de l'Île-de-France et de la Côte-d'Azur, apparaissent d'abord comme confrontés à une croissance exceptionnelle des prix immobiliers (Jacquot, 2011). Certaines politiques du logement ont ensuite eu des résultats problématiques, notamment parce qu'elles n'auraient pas pris suffisamment en compte les dynamiques des marchés immobiliers locaux. C'est en particulier le cas des dispositifs d'incitation fiscale à l'investissement locatif : ils ont abouti à la construction d'immeubles locatifs dans des communes où la demande en logements était faible et où ils ont en conséquence provoqué une hausse du taux de vacance (voir notamment : Pollard, 2010 ; Bosvieux, 2011 ; Vergriete, 2013). Enfin, le « recentrage » de la production de logements sociaux est aussi un argument permettant à l'exécutif de contenir la hausse des subventions de l'État dans le contexte de hausse de la production et des coûts de construction. Un discours de B. Apparu, prononcé le 3 février 2010, en témoigne particulièrement : il dit assumer « totalement le fait qu'il y ait une baisse des aides à la pierre » puisque, « aujourd'hui, le problème n'est pas tant le niveau de production de logements que sa répartition » (cité par : Cordier, 2011, p. 235). Le recentrage apparaît ainsi comme une conséquence du processus de régulation productiviste : l'augmentation des volumes de production de logements sociaux, d'abord homogène géographiquement, est présentée comme devant faire l'objet d'une priorisation de façon à ce qu'elle réponde au mieux à certains besoins et qu'elle n'aboutisse pas à de la vacance.

La mise en œuvre concrète du recentrage, que je présente ci-dessous, ne se traduit pas par une mutation du système de fixation des objectifs de production mis en place en 2004-2005. Elle a cependant des effets nets, d'une part sur les critères mobilisés par le Ministère et les services déconcentrés de l'État, notamment pour les répartitions réalisées aux échelles nationales et régionales ; d'autre part, elle se traduit par une évolution des modalités de subventionnement par l'État des opérations neuves, dorénavant différenciées dans l'espace.

Je présente successivement ces deux évolutions, tout en discutant les conséquences ambiguës sur elles des nouvelles réformes mises en œuvre en 2014. À partir de cette année commence en effet à être appliqué un nouveau plan spécifique pour la production du logement

social, résultant des engagements de campagne du président socialiste F. Hollande. Il s'agit du plan d'investissement pour le logement, annoncé le 21 mars 2013, puis confirmé par la signature entre l'État et l'USH, le 8 juillet, d'un pacte d'objectifs et de moyens. Ce plan prévoit la construction annuelle de 500 000 logements, dont 150 000 logements locatifs sociaux. Il témoigne de la solidification du processus de régulation productiviste et est organisé autour d'une poursuite de l'objectif de recentrage, mais il semble se traduire concrètement par une volonté de mieux prendre en compte les collectivités territoriales dans la programmation.

2.1. La distribution des agréments dans le contexte du recentrage de la production HLM vers les zones tendues

2.1.1. L'inscription du recentrage dans le dispositif de fixation des objectifs de production HLM

La volonté de concentrer les logements locatifs sociaux neufs dans les agglomérations dont les marchés immobiliers sont les plus tendus apparaît en filigrane, avant 2008, dans plusieurs des outils mobilisés pour répartir les objectifs de production HLM. Les circulaires de programmation, qui contiennent des indications devant être suivies par les DRE et DDE lorsqu'elles répartissent les autorisations d'engagement et les agréments, abordent rarement l'enjeu de la tension au cours des années 2000, se concentrant plutôt sur la promotion de la mixité sociale et sur l'augmentation du nombre de logements produits. Seule la circulaire de 2004 mentionne qu'il faut chercher à développer « l'offre locative sociale […] partout où existent des besoins non satisfaits, tout particulièrement dans les zones urbaines où le marché du logement est tendu »[1]. Elle ne prévoit cependant pas d'outils particuliers pour évaluer la tension des marchés, laissant aux DRE et DDE le soin de concrétiser cette orientation.

Parallèlement, la mise en œuvre de la loi d'orientation sur les lois de finance (LOLF) est l'occasion d'expliciter certains attendus de la politique de subventionnement du logement social. Cette loi, votée en 2001 mais appliquée à partir de 2006, modifie l'organisation du budget de l'État. Alors que celui-ci était éclaté en 850 chapitres, il est désormais organisé autour d'une soixante de missions. Le financement du logement social fait partie de la mission « Ville et Logement », qui figure au programme 135 des lois de finance votées annuellement, intitulé « Développement et amélioration de l'offre de logement ». La LOLF a la particularité de prévoir que chacune des missions du budget doit être assortie d'une batterie d'instruments de pilotage et de suivi, souvent sous la forme d'indicateurs chiffrés (Epstein, 2008, p. 142-143 ; voir aussi : Eggrickx, 2012).

Parmi les indicateurs retenus pour évaluer la politique du logement, des objectifs de répartition des logements HLM neufs dans l'espace national sont retenus. Pour ce faire, l'État a recours à un zonage qui n'est pas spécifique au logement social. En effet, le zonage I-II-III, établi en 1977 pour le calcul des aides personnelles au logement et des plafonds de loyer, n'est pas

[1] Circulaire n° 2004-13/UHC/IUH2/7 du 18 février 2004 relative à la mise en œuvre de la politique du logement et à la programmation des financements aidés de l'État pour 2004, p. 2.

mobilisé. S'il représente l'avantage de prendre en compte les « écarts entre les loyers de marché et les revenus des personnes », l'administration considère néanmoins qu'il est trop sommaire et que sa mise à jour serait trop complexe (Cour des Comptes, 2012, p. 490). Le zonage retenu dès la première année d'application de la LOLF, en 2006, est le zonage ABC. Ce dernier a été conçu en 2003, à la suite de la création du dispositif de défiscalisation Robien. Il est calculé à partir du niveau des loyers locatifs privés et des transactions immobilières. Le but était alors de « moduler la dépense fiscale » consentie par l'État dans le cadre de ce dispositif, de façon à la concentrer dans les zones où les prix avaient le plus augmenté. Malgré le fait qu'il prend peu en compte la situation de l'immobilier social, ce zonage est considéré comme pertinent pour répartir la production HLM parce qu'il permet l'identification de zones où il est nécessaire de faire baisser les prix locatifs et à l'achat par une offre plus abondante (Cour des Comptes, 2012, p. 492). Il a de plus été régulièrement mis à jour : en 2006, puis à nouveau en 2009-2010 et, plus récemment, en 2014[1]. Il distingue cinq zones géographiques, qui sont, de la plus à la moins « tendue », les zones Abis et A, parfois amalgamées, puis les zones B1, B2 et C. Entre 2009 et 2014, les zones Abis et A correspondent schématiquement à l'agglomération parisienne, la Côte d'Azur et la partie française de l'agglomération genevoise. La zone B1 rassemble les agglomérations de plus de 250 000 habitants, certaines villes chères et certaines îles, tandis que la zone B2 comprend les communes aux franges de la zone B1 ainsi que les communes de plus de 50 000 habitants qui ne font pas partie de la zone B2. La zone C concerne, enfin, le reste du territoire. Dans un premier temps, la répartition de la production en fonction de ce zonage apparaît, dans les rapports annuels de performance annexés aux lois de finance, comme principalement indicative.

À partir de 2008, les circulaires de programmation et les rapports de performance commencent néanmoins à mentionner plus explicitement l'objectif de réorientation des autorisations d'engagement et des agréments. Le directeur général de l'aménagement, du logement et de la nature considère ainsi, dans le bilan stratégique du rapport annuel de performance pour 2008, que des efforts doivent être faits pour satisfaire la demande de logements locatifs, « en particulier dans les zones où les tensions sont les plus importantes ». À partir de 2010, la mention de la nécessité d'un « meilleur ciblage géographique de l'offre de construction, notamment pour le logement locatif social » apparaît systématiquement comme un des principaux enjeux[2]. La circulaire de programmation 2008[3] indique pour sa part que les préfets doivent développer l'offre de logements locatifs sociaux « sur les territoires les plus tendus ».

---

[1] Ministère chargé du logement, 2014, « Un nouveau zonage A / B / C applicable dès le 1er octobre 2014 pour certains dispositifs », site internet : http://www.logement.gouv.fr/un-nouveau-zonage-a-b-c-applicable-des-le-1er-octobre-2014-pour-certains-dispositifs (consulté le 3 novembre 2016).

[2] Michel, J.-M., 2008, « Bilan stratégique du rapport annuel de performances du programme 135 », *Projet de loi de règlement des comptes et rapport de gestion pour 2008*, p. 106 ; 2010, « Bilan stratégique du rapport annuel de performances du programme 135 », *Projet de loi de règlement des comptes et rapport de gestion pour 2010*, p. 82.

[3] Circulaire UHC/IUH du 4 juillet 2008 relative à la mise en œuvre de la politique du logement et à la programmation des financements aidés de l'État pour 2008.

ENCADRÉ 12. LA RÉORGANISATION DES SERVICES DÉCONCENTRÉS DE L'ÉTAT

À partir de la fin des années 1990, l'idée d'une profonde réorganisation des services déconcentrés de l'État s'impose progressivement dans l'administration, puis dans le débat public. L'organisation de ces services a en effet peu évolué depuis la réforme de 1964, qui avait notamment eu pour but de les adapter au fonctionnement de la Vème République (Bezes, Le Lidec, 2010, p. 920). Plusieurs enjeux accélèrent la réflexion au début du XXIème siècle : la décentralisation des compétences, encore accentuée en 2004, est présentée comme rendant nécessaire des adaptations ; des économies sont de plus recherchées, dans un contexte de contraintes budgétaires croissantes et de mise en œuvre de la LOLF. Le fonctionnement des services déconcentrés en « silos » fait aussi l'objet de critiques. Ces services répondent en effet chacun à un Ministère en particulier et travaillent donc peu les uns avec les autres. À l'échelle locale, leur organisation contraste donc avec la figure préfectorale, représentant l'État dans son ensemble et dont les fonctions sont donc plus clairement interministérielles (Bezes, Le Lidec, 2010). Il est donc attendu d'une réforme qu'elle promeuve un fonctionnement plus transversal des services déconcentrés et réaffirme le rôle du préfet.

La réforme de l'administration territoriale de l'État (RÉATE) est mise en œuvre entre 2007 et 2009, dans le cadre de la révision générale des politiques publiques (RGPP) voulue par N. Sarkozy à la suite de son élection à la Présidence de la République (Kamel, 2010). Si P. Bezes et P. Le Lidec (2010) ont montré que cette réforme s'inscrit dans la continuité de réflexions et de luttes d'influence anciennes au sein de l'administration française, celle-ci introduit néanmoins de profonds changements, aboutissant à une organisation qui hybride les logiques ministérielles et interministérielles.

À l'échelle régionale, la RÉATE instaure « un modèle uniforme qui ne repose plus que sur l'existence autour du préfet de région et de ses services, de huit entités » (Kamel, 2010, p. 1017). Ainsi, les services qui dépendaient de la direction régionale de l'équipement, en charge du suivi du logement social, se trouvent fusionnés avec ceux de l'environnement et de l'industrie au sein des directions régionales de l'aménagement et du logement (DREAL), dorénavant chargées des politiques de l'État en matière d'environnement, de développement et d'aménagement durables du territoire ainsi que du logement. À l'échelle départementale, les directions départementales de l'équipement, qui assuraient le suivi du logement social, se trouvent rapprochées des directions de l'agriculture et de la forêt et, dans les départements côtiers, des affaires maritimes. L'entité créée est appelée direction départementale des territoires (DDT) ou, pour les départements côtiers, des territoires et de la mer (DDTM) (Poupeau, 2011, p. 518).

En Île-de-France, un dispositif spécifique a été retenu. Les services déconcentrés de l'État y sont organisés en dix entités, à la fois régionales et départementales (Kamel, 2010, p. 1017). En matière de logement social, les compétences sont réparties entre la direction régionale et interdépartementale de l'équipement et de l'aménagement (DRIEA) et la direction régionale et interdépartementale de l'hébergement et du logement (DRIHL)[1]. La première structure est notamment en charge du développement urbain, et plus particulièrement des politiques de l'État en matière de foncier et de répartition de l'offre de logements sur le territoire ; la seconde est en charge de la construction et de la rénovation des logements, ainsi

que de l'hébergement et du logement des plus démunis. Ces deux structures sont dotées, dans les départements franciliens, d'unités territoriales (UT), qui sont exclusivement chargées de la mise en œuvre de leurs décisions.

Les bilans de la RÉATE font état de résultats très mitigés. Dès 2011, J.-M. Poupeau (2011) montre que la réorganisation des services à l'échelle départementale a été vécue comme difficile, du fait notamment d'une pression sur les effectifs, d'un manque d'accompagnement dans la redéfinition des missions et d'une concurrence entre les directions à différentes échelles. Les observations de M. Cordier (2011) à propos des agents de l'État gérant les aides à la pierre vont dans ce même sens. Deux rapports publiés en 2013 (Rebière, Weiss, 2013 ; André, 2013) aboutissent aussi à des conclusions semblables : si la RÉATE a renforcé le rôle du préfet et permis de réduire les effectifs de l'administration territoriale de l'État, il semble qu'elle a grandement limité les moyens à la disposition des directions, les forçant à se concentrer sur les actes les plus sensibles. Une perte d'expertise est soulignée, qui ne serait pas compensée par une meilleure capacité des directions à travailler en réseau. L'interministérialité promue par la RÉATE aurait, en somme, fragilisé les directions préexistantes sans pour autant permettre une redéfinition des missions de l'État territorial (Gagneron, 2015).

De façon à concrétiser ces injonctions, deux outils sont explicitement mobilisés pour répartir les objectifs de production HLM par le Ministère et les services déconcentrés de l'État, devenus, à la suite de réforme de l'administration territoriale de l'État entre 2007 et 2009, les directions régionales de l'aménagement et du logement (DREAL) et les directions départementales des territoires et, éventuellement, de la mer (DDT(M)) (cf. Encadré 12). Le zonage ABC est mobilisé pour ce faire de trois façons : il doit être pris en compte par le Ministère ainsi que par les DRE et les DDE lors de la répartition des autorisations d'engagement et des agréments ; il est utilisé, comme je le montre ci-dessous, pour moduler le niveau des subventions ; il sert enfin de support à l'État pour programmer et évaluer, dans les lois de finance, l'efficacité de son action en matière de répartition des logements sociaux sur le territoire.

Parallèlement, l'État encourage ses services à avoir recours à des analyses statistiques multicritères de façon à évaluer plus précisément la tension des marchés immobiliers. Par exemple, la circulaire de programmation pour 2008 recommande aux préfets de retenir la définition suivante de la tension lors de la répartition des autorisations d'engagement et des agréments : elle concerne les « territoires où les loyers du marché sont les plus élevés par rapport aux loyers du parc social, où la demande non satisfaite est la plus importante et la mobilité la plus limitée »[2]. Cette logique est aussi sensible dans le fait que, pour les programmations 2012 et 2013, le Ministère a réparti les autorisations d'engagement et les agréments entre régions françaises en séparant celles-ci en cinq groupes, dit « groupes de tension ». Ces groupes sont définis en fonction de plusieurs critères « visant à refléter les besoins et la tension des marchés » à l'échelle régionale (Delarue *et al.*, 2013,

[1] DRIEA, 2017, « Présentation et organisation », site internet : http://www.driea.ile-de-france.developpement-durable.gouv.fr/presentation-et-organisation-r1574.html (consulté le 19 avril 2017) ; DRIHL, 2017, « Présentation de la DRIHL », site internet : http://www.drihl.ile-de-france.developpement-durable.gouv.fr/presentation-de-la-drihl-a3502.html (consulté le 19 avril 2017).

[2] Circulaire UHC/IUH du 4 juillet 2008 relative à la mise en œuvre de la politique du logement et à la programmation des financements aidés de l'État pour 2008.

p. 65‑66), parmi lesquels : le taux de vacance de plus de trois mois dans le parc social ; le taux de mobilité dans le parc social ; l'évolution démographique entre 2007 et 2014 ; le prix des terrains à bâtir ; le nombre de demandeurs de logement social rapporté au nombre de logements libéré chaque année. Chaque groupe de régions formé à l'aide de ces données se voit ensuite attribuer un taux d'évolution à la hausse ou à la baisse des objectifs par rapport à ceux de l'année précédente. Les données mobilisées dans ce contexte pour qualifier la « tension » renvoient ici à une interprétation centrée sur les enjeux immobiliers ainsi que sur la demande et la mobilité dans le parc social. Elle ne repose cependant peu ou pas sur une analyse de la démographie ou de l'attractivité économique des territoires. Néanmoins, l'État, en mettant en œuvre ces outils, fait pour la première fois un effort de transparence quant à la méthodologie mobilisée dans la répartition des objectifs de production. Il s'agit en effet non seulement de garantir la mise en œuvre effective du recentrage, mais aussi de justifier la diminution des volumes d'autorisations d'engagement et d'agréments de certaines régions et agglomérations dont les marchés immobiliers sont considérés comme détendus. La décision apparaît ainsi comme résultant d'une analyse objective plutôt que d'un choix politique.

Il est à noter que les modalités de répartition des autorisations d'engagement et des agréments sont différentes pour l'Île-de-France depuis le vote de la loi Grand Paris en 2010. Cette loi fixe en effet un objectif de construction de logements spécifique pour la région capitale, qui s'élève à 70 000 unités. Le consensus est que 30 à 35 % de cet objectif doit être réalisé par des logements sociaux. La loi donne de plus au préfet de région la mission de définir « tous les trois ans, les objectifs annuels de production de nouveaux logements » dans des périmètres infrarégionaux. Cela a donné lieu à l'élaboration par la DRIHL et la DREAL (cf. Encadré 12) d'une territorialisation de l'offre de logements (TOL), c'est-à-dire d'une répartition de l'objectif général dans des « bassins de territorialisation » *ad hoc*, censés être cohérents institutionnellement et du point de vue des marchés du logement[1]. La TOL a reçu en 2011 un avis favorable du CRH francilien et a depuis été un outil de référence pour la programmation du logement social[2]. En 2014, la loi MAPTAM, tout en conservant l'objectif de 70 000 logements à construire annuellement en Île-de-France, a supprimé le dispositif de la TOL au profit de l'élaboration pour 6 six ans d'un schéma régional de l'habitat et de l'hébergement (SRHH) par le comité régional de l'habitat francilien[3]. Ce document doit notamment fixer des objectifs de construction de logements (y compris sociaux) déclinés au niveau de chaque EPCI francilien.

---

[1] DRIEA Île-de-France, 2011, « La territorialisation de l'offre de logement et le Grand Paris », site internet : http://www.driea.ile-de-france.developpement-durable.gouv.fr/la-territorialisation-de-l-offre-de-logement-et-le-a3353.html (consulté le 12 octobre 2016).

[2] La TOL a aussi été le support de l'élaboration des contrats de développement territoriaux (CDT).

[3] La composition de ce CRH est différente de celle des autres régions françaises. Il est composé de cinq collèges comprenant : des représentants de l'État ; des représentants de la région Île-de-France et des départements franciliens ; des représentants de la métropole du Grand Paris et des EPCI présents hors du périmètre de la métropole ; des professionnels et des représentants des associations intervenant dans les domaines du logement, de l'immobilier, de la construction ou de la mise en œuvre des moyens financiers correspondants ; des représentants d'organismes intervenant dans le domaine de l'accueil, du soutien, de l'hébergement, de l'accompagnement, de l'insertion ou de la défense des personnes en situation d'exclusion. Il est co-présidé par un représentant de la région Île-de-France et un représentant de l'État (art. L. 302-12 CCH).

2.1.2. À partir de 2014, un renouveau des tentatives de décentralisation du processus de fixation des objectifs de production HLM ?

Depuis 2014, le Ministère chargé du logement a cherché à réformer à nouveau le fonctionnement de la fixation des objectifs régionaux et locaux de production HLM, dans l'objectif de mieux prendre en compte les documents de programmation des collectivités territoriales. À l'échelle régionale, les services du Ministère ne s'appuient plus sur des taux d'évolution modulés par groupes de région pour définir les objectifs, mais sur des propositions formulées par les préfets de région. Il a en effet été demandé à ces derniers au cours de l'année 2013 de proposer, à partir d'une lecture des enjeux régionaux, une estimation du nombre de logements à programmer pour l'année suivante[1]. Cette estimation émane dans les faits soit de concertations locales avec les acteurs de l'habitat et du logement, soit des analyses produites par les collectivités territoriales contenues dans leurs SCOT, leurs PLH ou dans les documents en tenant lieu. Dans le Bordelais, par exemple, c'est l'association régionale des organismes HLM qui s'est chargée de récupérer auprès de chaque organisme ses prévisions de demandes d'agréments pour l'année à venir et les a transmises aux services régionaux de l'État. Un enquêté résume le processus en ces termes :

> *« Il y a un travail qui est fait et qui est de dire, auprès de chaque bailleur (et ici, c'est [l'association régionale HLM] qui récupère toutes ces données) : 'Combien vous estimez, en 2014, que vous allez demander d'agréments pour produire des logements ?' Donc voilà, [tel organisme] va dire : 'Je me vois à 1 000 logements, dont tant de PLUS et tant de PLAI […]', et chaque bailleur joue ce jeu-là. Ça remonte au niveau de la DREAL, c'est vu en CRH, et ensuite la donne locale est remontée au niveau national. Jusqu'à présent, il y avait un dialogue qui était peu réel : c'était souvent une descente d'un chiffre, et vous faites. Le nouveau système n'est pas une révolution, mais les organismes ont l'impression d'être mieux entendus, qu'on ne les force plus à faire du PLUS là où ils ne peuvent pas, etc. »* (Entretien avec un directeur de la CDC en Aquitaine, 09/01/2014).

Le chiffre « remonté » au Ministère est ensuite mis en cohérence, à la fois avec les obligations nationales en matière de production HLM, telles que les contraintes de l'article 55 de la loi SRU, avec les objectifs quantitatifs fixés à l'échelle nationale ainsi qu'avec les fonds programmés dans le cadre des lois de finance, les objectifs ne pouvant dépasser les capacités de subventionnement de l'État[2]. L'objectif ainsi validé est ensuite transmis aux DREAL, sous la forme d'autorisations d'engagement et d'agréments, qui sont invitées à les distribuer aux DDT(M) et aux délégataires de l'aide à la pierre en veillant toujours à orienter la programmation « vers les territoires les plus tendus »[3].

Ce changement de méthodologie est une rupture dans les modes de faire, qui introduit dans un dispositif toujours centralisé une meilleure prise en compte des objectifs définis localement, tantôt par les collectivités territoriales, tantôt par les organismes HLM. Elle pourrait aboutir au renforcement du rôle des EPCI dans la définition des objectifs de production HLM. La situation de la CAB invite cependant à la précaution. Suite à la mise en œuvre de la nouvelle méthodologie,

---

[1] Annexe à la lettre de notification des crédits sur la ligne LLS-GDV du programme 135 pour 2014.

[2] *Idem.*

[3] *Idem.*

la programmation pour cet EPCI en 2014 a été faite sur la base des chiffres élaborés dans le cadre du SCOT tout juste approuvé et du PLUi en cours d'élaboration. Cependant, dès la programmation de l'année suivante, une « accélération PLH » a été imposée par la DDTM du Pas-de-Calais, qui a certes repris les objectifs des documents de programmation et d'urbanisme, mais en les augmentant de 20 %. L'objectif de cette « accélération » est, selon notre interlocutrice, de réaliser en cinq ans les objectifs des PLH définis sur six ans, en tenant compte, pour les PLH approuvés avant 2014, de l'augmentation à 25 % du taux de logements sociaux par commune (Entretien avec la responsable du service Habitat durable de la DDTM du Pas-de-Calais, 16/02/2015). Cette logique suscite à nouveau des incompréhensions de la part des salariés des intercommunalités :

> *« On a donc un service de l'État, à l'urbanisme, qui dit en voyant notre PLH : 'Bon, c'est OK […]'. Et quelque temps après, on a un autre service de l'État qui nous dit : 'Eh bien, comme au niveau national, on veut une accélération de la production, on vous met une accélération PLH !' Mais ça n'a pas de sens : un PLH, il n'est pas fait pour s'accélérer, il est fait pour être mis en œuvre »* (Entretien avec le responsable du service Habitat de la CAB, 15/01/2015).

Le recentrage de la production HLM et la mise en œuvre du plan d'investissement de 2013 rend impossible pour l'État de renoncer à la centralisation du processus de fixation des objectifs de production. Dans le même temps cependant, dans la mesure où les décisions de 2008 aboutissent au fait de priver certaines agglomérations d'agréments et, comme je le montre ci-dessous, d'autorisations d'engagement, il paraît nécessaire d'être en mesure d'expliquer les décisions aux collectivités territoriales. Si le processus de répartition de la production peut rester centralisé, il ne peut néanmoins plus être opaque. La solution retenue en 2014, c'est-à-dire une remontée des chiffrages locaux mis en cohérence ensuite à l'échelle nationale, témoigne de cette volonté de continuer à piloter la politique et de cette nécessité de mieux la justifier[1].

2.2. La modulation des autorisations d'engagement en fonction de la tension

2.2.1. La modulation des subventions de l'État en fonction du zonage ABC

Si le recentrage de la production HLM a des effets sur la façon dont le Ministère et les services déconcentrés de l'État distribuent les agréments entre collectivités territoriales, il a surtout été concrétisé par une modification des règles de financement. Les DDT(M) et les collectivités territoriales délégataires des aides à la pierre doivent en effet respecter certaines règles lorsqu'elles subventionnent les opérations des organismes HLM à l'aide du volume d'autorisations d'engagement qui leur a été assigné par les DREAL. Ces règles sont définies d'une part dans le

[1] La publication par le Ministère chargé du logement et le Centre d'études et d'expertise sur les risques, l'environnement, la mobilité et l'aménagement (Cerema), en février 2017, d'un guide concernant la territorialisation de la production de logements à l'attention à la fois des services de l'État et des collectivités territoriales, va dans le sens de ces remarques (Ministère chargé du logement, Cerema, 2017, *Territorialisation de la production de logements. Guide méthodologiques pour l'estimation des besoins*).

CCH et, d'autre part, par les circulaires de programmation. Historiquement, la pratique était de financer de façon quasiment homogène chaque opération de logement locatif social en fonction du type de de logements réalisé (PLAI ou PLUS, les PLS n'ayant jamais été subventionnés par l'État). À partir de 2008, les circulaires de programmation encouragent les services gestionnaires de l'aide à la pierre à faire évoluer les modalités selon lesquelles ils financent les opérations HLM : cela correspond à une introduction dans les règles de financement de l'objectif de recentrage de la production. Les services gestionnaires ont d'abord la possibilité de proposer des taux de subvention plus importants que ceux de la circulaire de programmation pour 2004 pour les opérations en zone A et B1[1].

Tableau 17. Règles pour l'attribution de la subvention de l'État en 2011

	Zones concernés	Subvention forfaitaire pour un logement PLUS	Subvention forfaitaire pour un logement PLAI
Zone Abis et A	Agglomération parisienne, Côte d'Azur et partie française de l'agglomération genevoise	500 €	12 000 €
Zone B1	Agglomérations de plus de 250 000 habitants, certaines villes chères et îles	500 €	10 500 €
Zone B2	Communes aux franges de la zone B1, communes de plus de 50 000 habitants ne faisant pas partie de la zone B1	500 €	9 000 €
Zone C	Reste du territoire	500 €	7 500 €

Source : Lettre de notification des crédits sur la ligne LLS-GDV du programme 135 pour 2011.

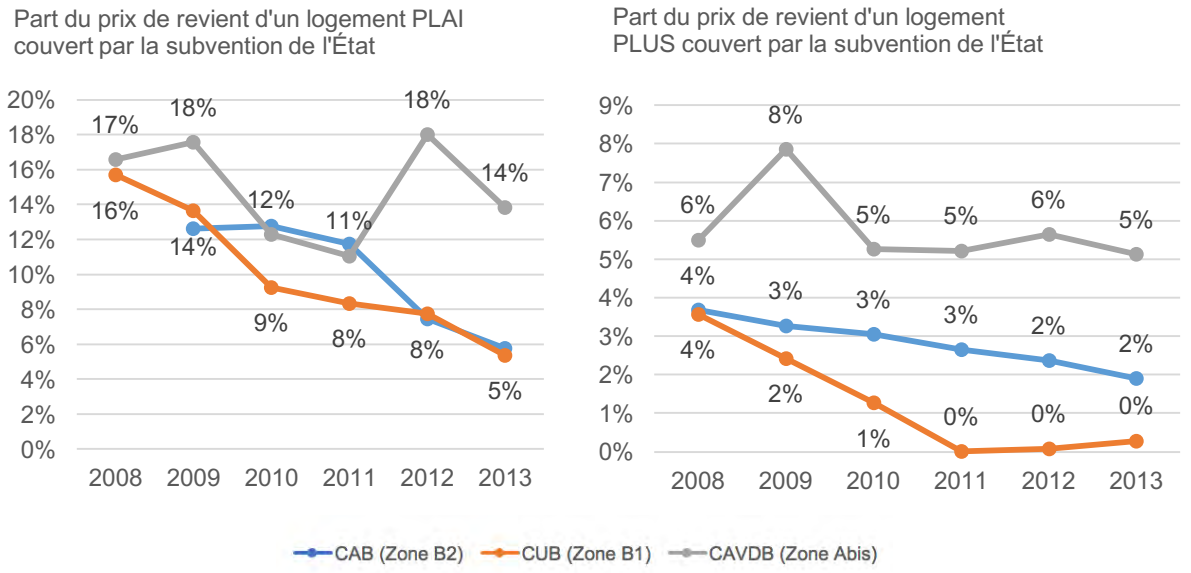
Cette orientation est confirmée les années suivantes et aboutit à une refonte de la façon dont l'État envisage la distribution des autorisations d'engagement : le Ministère raisonne en effet à partir de la fin des années 2000 sur la base d'aides forfaitaires par logement en fonction du type de produits et du zonage ABC, qui peuvent ensuite être modulées en fonction des priorités des services gestionnaires ou des délégataires (Entretien avec un adjoint au chef du service Logement d'une unité territoriale de la DRIHL, 14/04/2014). La lettre de notification du Ministère pour 2011[2] prévoit ainsi une subvention forfaitaire pour les PLUS à 500 € sur l'ensemble du territoire, et une subvention pour les PLAI à 12 000 € en zone Abis et A, 10 500 € en zone B1, 9 000 € en zone B2 et 7 500 € en zone C. L'absence de modulation en fonction du zonage pour les PLUS s'explique par le niveau très faible de la subvention, ainsi que par le fait qu'un abaissement de son niveau à 0 € est explicitement rendu possible (cf. Tableau 17). La modulation pour les PLAI en

[1] Pour rappel, les niveaux de subvention préconisés en 2004 correspondent, pour les logements PLUS en Île-de-France, à 3 % de l'assiette de subvention et, hors Île-de-France, à 2,5 % ; pour les PLAI, 16,5 % en Île-de-France et, dans le reste du pays, 15 %.

[2] Lettre de notification des crédits sur la ligne LLS-GDV du programme 135 pour 2011.

fonction du zonage ABC est pour sa part importante, puisqu'un écart de 5 500 € par logement existe entre la subvention en zone A et celle en zone C. À cela s'ajoute la possibilité pour les services gestionnaires de distribuer, dans les zones A et B1, certaines aides supplémentaires, au premier rang desquelles la subvention pour surcharge foncière[1] (Cour des Comptes, 2012, p. 506-507).

Figure 30. Évolution des subventions de l'État dans les intercommunalités enquêtées (2008-2013)



Élaboration personnelle. Source : SISAL, 2014.
Individus : ensemble des logements HLM ordinaires financés entre 2008 et 2013 par des OPH ou des ESH, en-dehors des opérations ANRU.
La ville de Fresnes, dans la CAVDB, se trouve en zone A ; les villes d'Ambès et de Saint-Louis-de-Montferrand, dans la CUB, se trouvent en zone B2.

Cette évolution des règles de distribution s'est rapidement traduite dans les faits. Selon les calculs de F. Delarue *et al.* (2013, p. 43), l'évolution des aides de l'État entre 2009 et 2012 pour un logement PLUS a été de - 39 % en zone A, - 72 % en zone B1, - 81 % en zone B2 et - 93 % en zone C. Pour un PLAI, l'évolution a été de - 31 % en zone A et B1, - 42 % en zone B2 et - 60 % en zone C. Dans les intercommunalités enquêtées, les données recueillies confirment ces évolutions différenciées à la fois en fonction du produit et à la fois en fonction du zonage, même si elles doivent être analysées avec précaution du fait du faible nombre d'opérations financées. Dans les communes de la CAVDB, situées majoritairement en zone Abis, la subvention de l'État se

[1] La subvention pour surcharge foncière « peut intervenir lorsque la charge foncière d'une opération dépasse une valeur dite de référence fixée en fonction du zonage, et qui intervient également pour plafonner la subvention. Pour le logement collectif neuf, cette valeur est de 200 €/m² de surface utile en zone I, de 150 € en zone II et de 100 € en zone III. Dans les faits la surcharge foncière est très peu employée en dehors de l'Île-de-France » (Delarue *et al.*, 2013, p. 37). Il existe aussi, parmi les autres aides proposées par l'État, une prime spécifique accordée aux logements construits en Île-de-France à l'aide d'un PLAI.

maintient ainsi à des niveaux proches de 15 % pour les PLAI et de 6 % pour les PLUS. Son évolution est de plus variable d'une année sur l'autre. Dans la CUB, dont la plupart des communes sont en zone B1, et la CAB, entièrement située en zone B2, la baisse des subventions par rapport au prix de revient est régulière tout au long de la période. Elle est particulièrement remarquable pour les PLAI, puisqu'elle prend en charge près de 16 % du coût de construction en 2008 et seulement 5 % en 2013. Il est à noter que la part du prix de construction couverte par la subvention diminue plus rapidement dans la CUB que dans la CAB, du fait du caractère forfaitaire de la subvention. Dans la mesure où les prix fonciers et immobiliers ont connu une augmentation forte dans la CUB (cf. chapitre 2), le poids de la subvention par rapport au coût de construction y diminue plus rapidement que dans la CAB.

Les conséquences de ces décisions sur les plans de financement des opérations de logement social et les stratégies des organismes HLM, sur lesquelles je reviens dans le chapitre 13, sont sensibles : des enquêtées ont par exemple souligné le fait que construire en zone C, « ce n'est plus du tout dans la culture de nos opérateurs [locaux] » (Entretien avec la chef de projet Programme départemental de l'habitat du conseil départemental de Gironde, 23/07/2013).

2.2.2. La mobilisation d'un nouveau zonage entre 2014 et 2016

Les règles de distribution des subventions par les DDT(M) et les délégataires aux organismes HLM évoluent à nouveau en 2014, à l'occasion de la mise en œuvre du plan d'investissement annoncé en 2013.

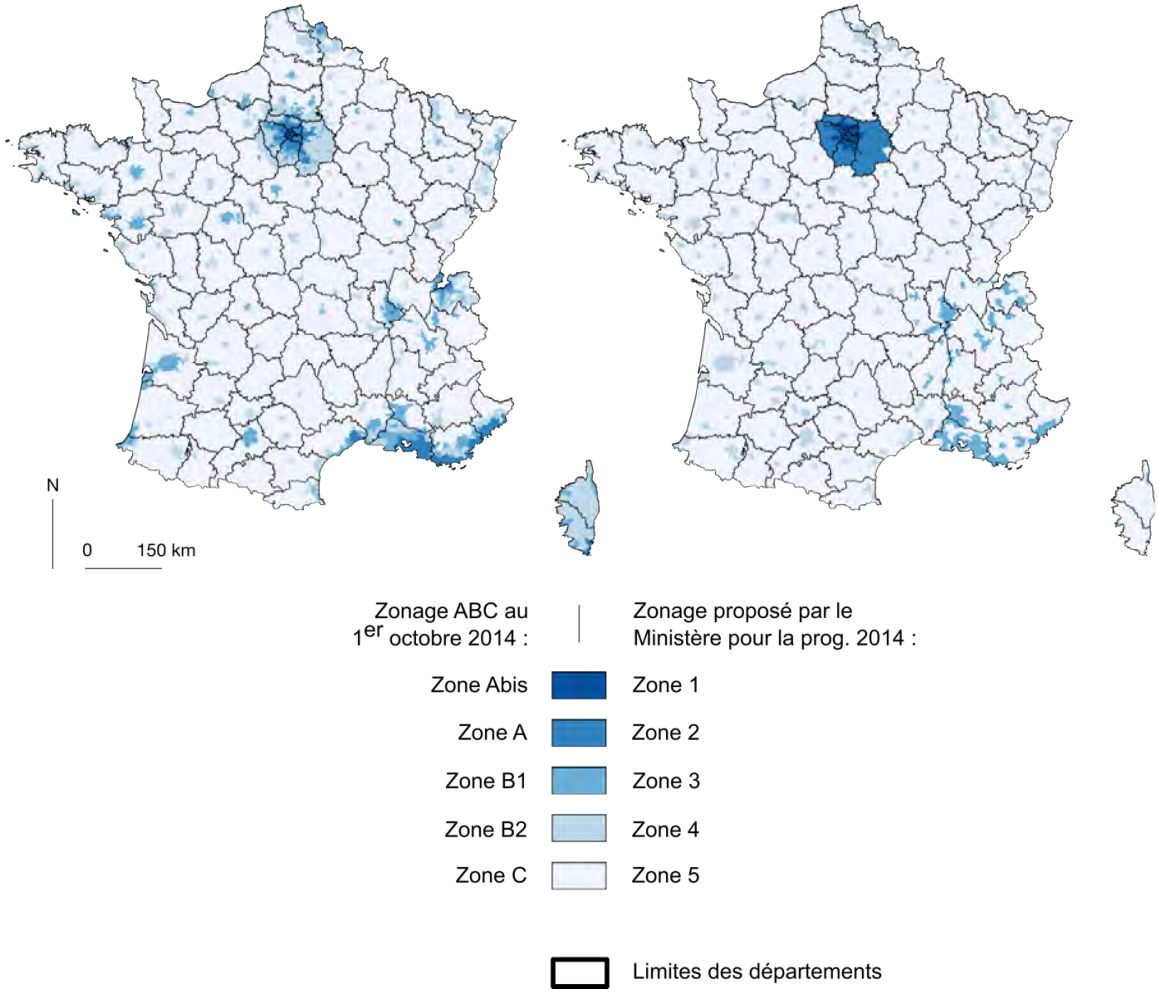
Tableau 18. Règles pour l'attribution de la subvention de l'État en 2014

	Pôles concernés	Subvention forfaitaire pour un logement PLUS	Subvention forfaitaire pour un logement PLAI
Zone 1	Grand pôle d'Île-de-France	300 €	11 000 €
Zone 2	Communes appartenant à la couronne du grand pôle d'Île-de-France	300 €	8 900 €
Zone 3	Grands pôles de Provence-Alpes-Côte d'Azur, Corse et Rhône-Alpes	300 €	7 800 €
Zone 4	Autres grands pôles	300 €	6 900 €
Zone 5	Autres communes	0 €	6 400 €

Élaboration personnelle. Source : Annexe à la lettre de notification des crédits sur la ligne LLS-GDV du programme 135 pour 2014.

Il est demandé aux services délégataires de ne plus raisonner à partir du zonage ABC, mais d'un nouveau zonage, mis en place en 2014, qui découpe la France en cinq zones en fonction du prix de revient des opérations de logement social financées au cours des quatre années précédentes[1]. Le raisonnement est de financer les logements sociaux non plus en fonction de la « tension » des territoires, mais plutôt de mieux financer les logements qui coûtent le plus cher à produire. Ce coût de production est certes très lié à la « tension », mais la hiérarchisation des critères diffère par rapport à celle retenue au cours des années précédentes. Les nouvelles règles de financement sont modulées en fonction de ce nouveau zonage (cf. Tableau 18, à rapprocher du Tableau 17).

Figure 31. Répartition des communes française en fonction du zonage ABC et du zonage 2014



Élaboration personnelle. Source : Ministère chargé du logement, 2014, Zonage ABC ; Annexe à la lettre de notification des crédits sur la ligne LLS-GDV du programme 135 pour 2014.

[1] Le Ministère a cherché, pour ce faire, à définir chaque zone de façon à ce que les coûts de revient des opérations de logement social entre 2009 et 2013 à l'échelle des aires urbaines y soient aussi homogènes que possible et aussi éloignés que possible de ceux des autres zones. Les règles de subvention pour surcharge foncière sont elles aussi adaptées à ce nouveau zonage.

Ces nouvelles règles, en s'appuyant sur le prix de revient des opérations de logement social, témoignent d'une volonté de clarification et d'objectivation. En se basant sur le prix de revient des opérations de logement social, les services du Ministère renoncent aussi à rechercher une définition de la « tension » qui serait aussi objective que possible et consensuelle : ils font le choix non pas d'affiner leurs outils d'analyse, mais de mobiliser une rationalité aussi proche que possible de celle des monteurs d'opérations de logement social. Ces règles ne prennent donc pas plus en compte qu'auparavant les stratégies des collectivités territoriales. Dans les faits, elles reviennent surtout, d'une part, à diminuer à nouveau le niveau de l'ensemble des subventions forfaitaires, mais aussi, d'autre part, à extraire des zones les plus tendues les aires urbaines de Côte d'Azur et de Rhône-Alpes et à faire passer dans la zone 4 la plupart des aires urbaines qui se trouvaient auparavant en zone B1 et B2, et donc d'y diminuer les subventions (cf. Figure 31). La concentration des fonds sur l'Île-de-France se trouve ainsi accentuée.

L'évolution du système de fixation des objectifs de production HLM apparaît comme relativement marginale depuis la fin des années 2000. Malgré l'imposition de nouvelles règles, le système n'est en effet pas bouleversé dans son organisation. Il reste d'abord fortement centralisé, ce à quoi participe la volonté de recentrer géographiquement la production : l'État doit pouvoir continuer à maîtriser le système pour en orienter le fonctionnement. Le principe du recul des volumes d'autorisations d'engagement est ensuite maintenu, ce qui confirme l'option d'un pilotage à distance de la politique du logement par la contrainte réglementaire plutôt que par l'incitation financière. La mise en place de conventions de délégation des aides à la pierre se poursuit enfin, 114 collectivités territoriales étant délégataires en 2015 et leur production représentant 57 % de l'ensemble des logements locatifs sociaux financés cette année.

La principale modification réside plutôt dans la rationalité mobilisée par le Ministère, ses services déconcentrés et les collectivités délégataires pour répartir la production neuve entre les collectivités territoriales, puis entre les opérations HLM neuves : l'introduction de la notion de « tension » en 2008 donne lieu à plusieurs essais de définition successifs (cf. Tableau 19). Ces définitions dessinent certes des géographies prioritaires semblables les unes aux autres, mais elles témoignent de la priorisation de différents critères. Les services de l'État semblent, d'une part, affiner leurs outils de façon à justifier les évolutions de la politique du logement et à la rendre plus tolérable pour les collectivités territoriales qui en pâtissent. D'autre part, les choix qui justifient le zonage retenu en 2014 témoignent de la mobilisation d'outils de plus en plus proches de ceux qu'utilisent les organismes HLM, puisqu'il repose sur le prix de revient des opérations, et non des critères mobilisés par les collectivités dans leurs documents de programmation, qui sont plus analytiques. Tout se passe comme si l'État adoptait ainsi l'attitude d'un banquier, cherchant à maximiser les effets de son apport financier.

Il est à noter que les modalités de distribution des autorisations d'engagement et des agréments font actuellement l'objet d'une nouvelle mise à jour, à la suite de la mise en place en 2016 du Fonds national des aides à la pierre, qui n'a pu faire l'objet d'une enquête. Ce Fonds se substitue à l'État pour assurer la distribution de l'aide à la pierre « dans les conditions et selon les modalités qu'il détermine »[1]. Il est abondé par l'État, les collectivités locales et les organismes HLM au travers de la CGLLS (art. L 302-7 CCH).

[1] Décret n°2016-901 du 1er juillet 2016 portant création du Fonds national des aides à la pierre.

Tableau 19. Critères utilisés depuis 2008 par le Ministère chargé du logement pour évaluer la « tension » des marchés immobiliers lors du processus de fixation des objectifs de production HLM

	Zonage ABC	**Classement des régions en « groupes de tension »**	**Zonage 2014**
Période pendant laquelle le zonage a été utilisé pour la programmation	2008-2013	2012-2013	2014-2016
Principaux critères utilisés	Niveau des loyers dans le parc locatif privé et des prix immobiliers à la vente	Taux de vacance et de mobilité dans le parc social, évolution démographique, prix des terrains à bâtir, demandeurs de logement social	Prix de revient moyen des opérations HLM construites au cours des dernières années
Rationalité	*Effet indirect de la production HLM* : l'augmentation de l'offre HLM peut faire baisser les prix sur l'ensemble des marchés immobiliers	*Approche analytique :* Analyse multicritères de la « tension », certes centrée sur les critères propres au secteur HLM	*Adoption de la rationalité de l'opérateur :* Financement des opérations proportionnel à leur coût pour faciliter le montage dans les zones où la production est la plus chère

Élaboration personnelle.

3. LA CONCRÉTISATION DU PRODUCTIVISME ET DU RECENTRAGE À L'ÉCHELLE LOCALE

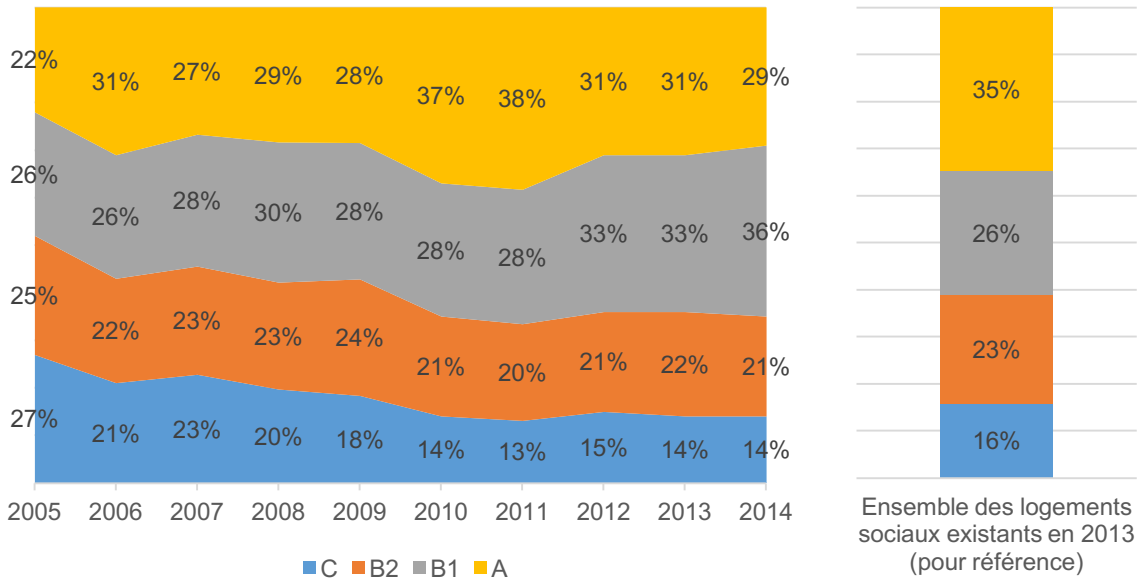
L'augmentation des objectifs de production HLM semble avoir effectivement contribué à l'augmentation de la production depuis 2004, celle-ci passant d'un peu plus de 80 000 unités à un peu plus de 110 000 dix ans plus tard. Elle constitue donc l'un des facteurs permettant d'expliquer la poursuite de l'augmentation de la production HLM qui avait été sensible dès le début du XXIème siècle (cf. chapitre 3). Le recentrage effectif de la production, pour sa part, présente un résultat plus nuancé (cf. Figure 32). La réduction de la part des logements financés en zone C est manifeste et apparaît entamée dès avant 2009 : alors qu'elle représentait 27 % des logements financés en 2005, elle n'en représente plus que 14 % en 2014. Elle retrouve en conséquence un poids comparable à celui du parc HLM existant situé en zone C, qui représente 16 % de l'ensemble des logements sociaux.

La part de la production réalisée en zone B2 apparaît pour sa part comme relativement stable : depuis 2010, elle oscille autour de 20 %. L'évolution de la part de logements sociaux produite dans la zones A depuis 2008 est plus ambiguë. La concentration de la production ne s'y est pas concrétisée : la part de cette zone dans la production neuve varie peu, oscillant entre 28 et 31 %. Les parts exceptionnelles atteintes en 2010 et 2011 s'expliquent par le fait que la figure ci-dessous inclut les logements produits par le biais d'une acquisition-amélioration. Or, c'est pendant ces deux années que le parc de la société ICADE, filiale de la SNI (et donc de la CDC), principalement localisé en périphérie des grandes agglomérations et notamment dans la petite couronne parisienne, a été repris par des organismes HLM[1] (cf. chapitre 8). Les parts élevées qui apparaissent sont donc le résultat d'une opération exceptionnelle, comme en attestent le retour, dès 2012, à une part dans la production globale proche de 30 %. Il est cependant à noter que cette part reste de sept points plus élevée que celle de 2005.

En conséquence, c'est principalement la zone B1 qui a profité du recentrage. Elle inclut, pour rappel, les agglomérations de plus de 250 000 habitants (à l'exception de celles de Paris, de la Côte d'Azur et de la partie française de l'agglomération genevoise), certaines villes chères et certaines îles. La production y représente 28 % en 2009, puis 33 % à partir de 2012 et 36 % en 2014. Cette zone ne représente pourtant que 26 % du parc HLM existant en 2013, ce qui signifie que la concentration de la production neuve en son sein doit aboutir en règle générale à une augmentation très forte des rythmes de production à une échelle locale.

[1] Ministère chargé du logement, 2016, *Bilan 2015 des logements aidés*, p. 24.

Figure 32. Répartition de la production de logements locatifs sociaux par zone ABC entre 2005 et 2014



Élaboration personnelle. Source : Ministère chargé du logement, 2016, Bilan 2015 des logements aidés, p. 24 ; INSEE, Recensement de la population. Individus : dans la figure de gauche, ensemble des logements neufs et en acquisition-amélioration financés à l'aide d'un prêt locatif social de la CDC entre 2005 et 2014 ; dans la figure de droite, résidences principales HLM selon la définition de l'INSEE.

Les situations observées au sein de la CUB, dont les communes sont majoritairement situées en zone B1, et de la CAB, dont les communes sont situées en zone B2, sont représentatives de ces évolutions. Je montre en effet ci-dessous que la CAB a été principalement sujette à une augmentation forte de ses objectifs de production au début des années 2000, qui n'a pas été à proprement parler renouvelée par la suite. Dans la CUB, au contraire, les objectifs de production ne cessent d'augmenter tout au long des années 2000 et 2010, comme cela semble se produire en règle générale dans les communes de la zone B1. Je présente ci-dessous la façon dont les évolutions de ces objectifs de production se sont produites, en insistant sur les modalités de leur négociation avec les services déconcentrés de l'État ainsi que de leur appropriation par les collectivités territoriales. Ce faisant, je montre que, si des conflits existent, la multiplicité des dispositifs institutionnels créés dans les années 2000 et 2010 permet néanmoins de solidifier des consensus quant à un « bon » niveau de production HLM.

3.1. Dans la CAB, un productivisme consensuel malgré la décroissance démographique

3.1.1. Un consensus quant à l'augmentation des volumes de production

Lorsque la CAB souhaite obtenir la délégation des aides à la pierre, au milieu des années 2000, elle se heurte au fait que son PLH, réalisé pour la période 2002-2008, ne comporte pas de quantification des objectifs de production HLM. Les services intercommunaux se tournent alors vers ceux de l'État de façon à obtenir malgré cette situation une convention de délégation des aides à la pierre dérogatoire. Celle-ci est obtenue pour la période 2006-2008, en échange de quoi la CAB consent à réviser son PLH dès 2007 et à y intégrer les objectifs définis avec l'État dans le cadre de la convention de délégation, en cohérence avec la déclinaison locale du plan de cohésion sociale. L'augmentation des objectifs de production consentie par la CAB dans le cadre de ces échanges semble cependant avoir été consensuelle, les élus locaux ayant eu « pour volonté d'augmenter considérablement la production ». Celle-ci fait l'objet d'un quasi-doublement : alors qu'au début des années 2000, environ 100 logements HLM sont produits chaque année dans la CAB (Entretien avec le responsable du service Habitat de la CAB, 15/01/2015), la convention de délégation des aides à la pierre et le PLH prévoient tous deux un objectif de 180 unités (cf. Tableau 20). Cette augmentation consensuelle de l'objectif de production a été présentée par plusieurs interlocuteurs comme découlant d'une habitude de travail prise dès 2003, consistant en l'organisation régulière de réunions de programmation entre les organismes HLM, les services de l'EPCI et les services déconcentrés de l'État. Ces réunions auraient permis la construction d'un diagnostic commun concernant la nécessité d'augmenter la production HLM au sein de la CAB (Entretiens avec le responsable du service Habitat de la CAB, 15/01/2015, avec le maire d'une commune de la CAB, 15/01/2015, avec un directeur territorial d'un OPH intervenant dans la CAB, 14/01/2015). Il est d'ailleurs à noter que ces réunions sont toujours organisées aujourd'hui[1].

La situation démographique de la CAB (cf. chapitre 2) fait que les services déconcentrés de l'État n'ont pas cherché à y imposer une augmentation forte des objectifs de production HLM au-delà de celle décidée au milieu des années 2000. Les objectifs restent ainsi stables dans la plupart des documents d'urbanisme et de programmation signés sur la période, le chiffre de 200 logements locatifs sociaux étant retenu. Seule la convention de délégation des aides à la pierre pour 2010-2016 témoigne d'une tentative d'accentuer le rythme de production, en retenant un objectif de 250 unités (cf. Tableau 20). Il est à noter que, selon les chiffrages du SCOT adopté en 2013 et repris dans le PLUI adopté en 2017, les logements sociaux représentent presque la moitié (48 %) de la production immobilière annuelle totale.

[1] Ces réunions sont aussi mentionnées dans le PLH adopté en 2008 et dans le PLUi arrêté en 2016.

Tableau 20. Évolution des objectifs de production de logements et de logements sociaux dans différents documents contractuels ou réglementaires au sein de la CAB

	Objectif annuel de construction de logements	Objectif annuel de construction de logements locatifs sociaux
Délégation des aides à la pierre 2006-2008		180
PLH adopté le 11 décembre 2008		180
Avenant à la délégation des aides à la pierre pour 2009		180
Délégation des aides à la pierre 2010-2016		250
SCOT adopté le 2 septembre 2013	535, dont 417 dans la CAB	230, dont 200 dans la CAB (soit 48 %)
PLUi adopté en avril 2017	417	200 (soit 48 %)
Délégation des aides à la pierre 2016-2021		200

Sources : PLH et PLUi de la CAB, SCOT du Boulonnais ; Procès-verbaux des conseils communautaires de la CAB.

Cette relative stabilité des objectifs de production HLM dissimule cependant des tentatives d'augmentation ponctuelles, par les services déconcentrés de l'État, des objectifs de production, *via* des avenants aux conventions de délégation. La position des salariés de l'EPCI face à ces tentatives apparaît comme relativement ambiguë. D'une part, ceux-ci vivent mal le fait de se voir imposer des objectifs différents de ceux retenus dans les documents élaborés localement. Le responsable du service Habitat de la CAB note ainsi : « en CRH […], les chiffres 'tombent' et moi tout ce que je peux faire sur ce chiffre, c'est lever la main et râler, et ça ne change pas le chiffre ! On a cet aspect descendant qui est assez pénible » (Entretien, 15/01/2015). Dans le même temps, la production d'un volume important de logements sociaux reste valorisée par les services intercommunaux, ces logements étant perçus comme permettant de mieux répondre à la demande locale. Le même enquêté souligne ainsi : pour 2014, « les objectifs assignés par l'État dans le cadre de la délégation sont maintenant de 284 logements HLM, et nous en avons produit 356. Donc on est à 125 % de l'objectif posé par l'État » (Entretien, 15/01/2015). Ce dépassement de l'objectif est encouragé par les services déconcentrés de l'État, car il permet de compenser, à l'échelle du Pas-de-Calais, les rythmes de production moins forts d'autres collectivités territoriales, qu'elles soient ou non délégataires (Entretien avec la responsable du service Habitat durable de la DDTM du Pas-de-Calais, 16/02/2015). À terme, cependant, le responsable du service Habitat souligne la nécessité « d'être raisonnable » et « de retomber aux chiffres du PLH », ceux-ci continuant d'apparaître

comme les plus légitimes. La nécessité de conserver cet objectif est aussi présentée comme résultant, d'une part, de la difficulté croissante à financer correctement les opérations, dans un contexte de dégradation du volume de subventions délégué par l'État et, d'autre part, de la nécessité de proposer des logements en accession à la propriété, voire en accession sociale à la propriété, plus nombreux, de façon à assurer la mixité sociale (Entretien avec le responsable du service Habitat de la CAB, 15/01/2015).

3.1.2. Le processus de régulation productiviste en contexte de décroissance démographique

Le maintien, voire l'augmentation des objectifs de production de logements et de logements sociaux sur la période peut poser question au regard de la situation démographique de la CAB et de sa localisation en zone B2. Celle-ci a en effet connu, notamment entre 1982 et 1990 puis à partir de 1999, des situations de décroissance de sa population : les communes de la CAB ont notamment perdu, entre 1999 et 2011, 5 071 habitants[1] (cf. chapitre 2). Sans chercher à expliquer les causes de ce phénomène, il est néanmoins utile de s'interroger quant à la façon dont il est envisagé par les acteurs publics et à la mesure dans laquelle il est pris en compte dans la définition des objectifs de production HLM. Des travaux récents ont montré combien il est difficile, pour des élus mais aussi pour les acteurs économiques locaux, d'accepter publiquement que la ville qu'ils gouvernent ou dans laquelle ils interviennent connaît un processus de décroissance. Celui-ci est en effet généralement perçu comme un risque politique et comme n'étant pas susceptible « de générer une capacité de gouvernement à l'échelle d'une ville » (Dormois, Fol, 2017). De plus, il n'existe pas de stratégie urbaine qui fasse consensus en France pour faire face à la décroissance urbaine, ni à l'échelle nationale, ni à l'échelle locale (Miot, 2012 ; Cauchi-Duval *et al.*, 2016).

Dans le PLH adopté en 2008 et retenant un objectif de production de 180 logements sociaux, le phénomène de décroissance urbaine est ignoré. Les données statistiques traitées allant jusqu'au recensement de 1999, le diagnostic peut faire état d'une « évolution importante de la population entre 1962 et 1999 » à l'échelle de l'EPCI[2]. Le recul démographique entre 1982 et 1990 ainsi que le solde migratoire négatif entre 1990 et 1999 sont ainsi fortement nuancés par la reprise de la croissance démographique depuis 1990 et par des projections à horizon 2030 de l'INSEE qui prévoient une augmentation de 7,7 % de la population pour la zone d'emploi de Boulogne. L'hétérogénéité de la répartition de la population dans l'intercommunalité, le vieillissement de la population ainsi que sa paupérisation apparaissent comme des enjeux plus centraux d'un point de vue démographique. La relative faiblesse de la vacance des résidences principales contribue aussi à amoindrir l'enjeu de la décroissance : elle atteint, en 2005, 6,4 % du parc immobilier, soit une part égale à celle qu'elle atteint à l'échelle du département et inférieure à celle qu'elle atteint dans la région. De plus, la vacance toucherait peu le parc HLM : elle serait concentrée dans le parc privé du centre-ville des communes du cœur de l'agglomération, ce qui pourrait notamment s'expliquer par le fait qu'une partie de ce parc privé, datant de la Reconstruction, a une qualité de construction

[1] CAB, 2017, « Diagnostic », *PLU de la CAB*, p. 13.
[2] *Idem*, p. 10.

faible[1]. Le premier axe d'intervention de ce PLH est en conséquence d'« accroître et diversifier l'offre de logements », pour répondre à une « forte demande »[2].

Les documents réalisés dans les années 2010 témoignent pour leur part d'une prise en compte plus fine de la décroissance démographique. Dans le SCOT réalisé en 2013 comme dans le PLUi adopté en 2017, le phénomène est explicitement mentionné : « le territoire perd de la population »[3] ; « depuis 1999, la tendance démographique de l'agglomération boulonnaise est à la baisse, tandis que les populations départementale et régionale sont en hausse »[4]. Outre le faible dynamisme économique, le vieillissement de la population et le manque de visibilité de l'agglomération à l'échelle régionale, deux arguments sont principalement mobilisés par les acteurs publics locaux pour expliquer la décroissance. Le premier s'appuie sur le constat que c'est principalement le solde migratoire déficitaire de la CAB qui explique qu'elle perde des habitants. Les ménages de l'intercommunalité, faute d'y trouver des biens immobiliers correspondant à leurs attentes (c'est-à-dire essentiellement des pavillons individuels avec jardin), se seraient tournés vers « les territoires limitrophes pour accéder à la propriété »[5], suscitant un phénomène de périurbanisation comparable à celui observé dans de nombreuses aires urbaines en France. L'évolution du réseau routier aurait notamment joué un rôle déterminant dans ces départs :

> *« On a perdu beaucoup de biactifs qui sont allés, dans les vingt dernières années, s'installer à l'extérieur, avec l'amélioration des conditions de circulation (c'est-à-dire l'arrivée de l'A16 qui va jusqu'à Calais, Dunkerque, et l'amélioration de la N42, vers Saint-Omer). […] On a, en fait, rapproché des villages plus éloignés et on a des biactifs qui sont partis sur les communautés de commune au Nord et à l'Est, avec du lotissement plutôt sur des terres agricoles. »* (Entretien avec le responsable du service Habitat de la CAB, 15/01/2015).

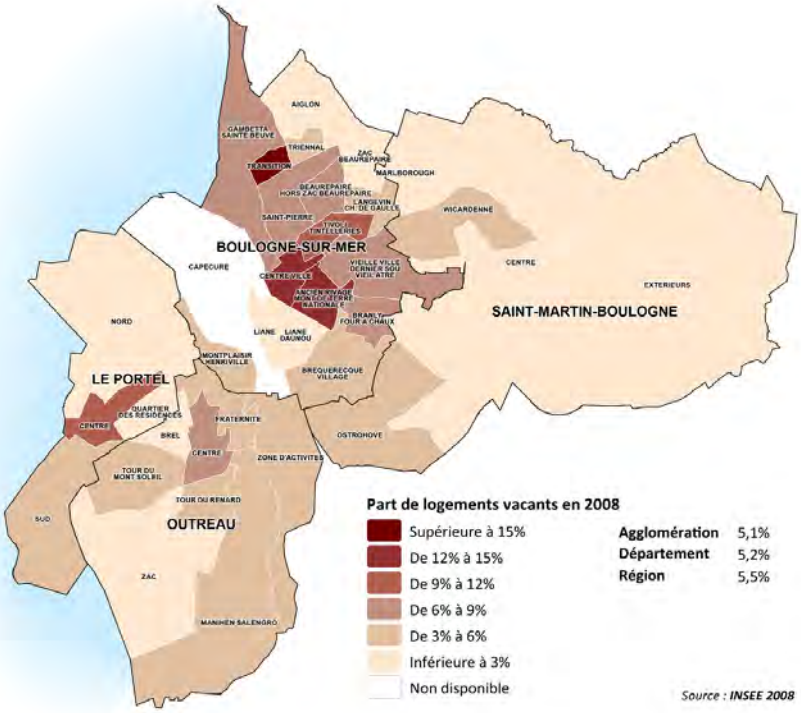
Découle de ceci un second argument, selon lequel la décroissance de la population de la CAB ne serait pas due tant à un manque d'attractivité des communes qu'à une inadéquation entre la demande et l'offre de logements disponible. Il y aurait d'abord toujours, que ce soit à l'échelle du périmètre du SCOT ou à celui de la CAB, une attractivité et des besoins, résultant de la proximité du littoral et de « poursuite des évolutions internes de la population (phénomènes de décohabitation, d'augmentation des familles monoparentales et de vieillissement de la population) »[6]. Cela est en particulier illustré par le fait que la demande en logements sociaux a continué de croître au sein de la CAB : alors que 1 317 ménages logés dans le parc privé avaient fait une demande en 2005, ils étaient 2 272 en 2011. Ceci illustre une « tension sur le parc locatif social » qui « reste forte » et résulte notamment d'une « faible accessibilité financière des ménages du territoire aux offres privées, compte tenu des niveaux de prix »[7]. Ceci contribue à expliquer le taux de logements sociaux élevé retenu dans la programmation annuelle (48 %). Le maintien de la demande en logements serait aussi justifié par l'augmentation constante du parc immobilier au

---

[1] CAB, 2008, « Diagnostic », *PLH de la CAB*, p. 34.
[2] CAB, 2008, « Orientations stratégiques », *PLH de la CAB*, p. 86.
[3] Syndicat mixte SCOT du Boulonnais, 2013, « Diagnostic », *SCOT du Boulonnais*, p. 36.
[4] CAB, 2017, « Diagnostic », *PLUi de la CAB*, p. 13.
[5] CAB, 2017, « POA Habitat », *PLUi de la CAB*, p. 13.
[6] Syndicat mixte SCOT du Boulonnais, 2013, « PADD », *SCOT du Boulonnais*, p. 40.
[7] CAB, 2017, « Diagnostic », *PLUi de la CAB*, p. 46.

cours des années 1990 et 2000, qui témoignerait d'une « attente en logements neufs »[1]. Enfin, cette lecture est confortée par le fait que, à la fin des années 2000, la vacance est en légère augmentation, mais reste contenue sur le territoire de la CAB. Surtout, la distribution constatée dans le PLH de 2008 est confirmée : ce phénomène touche principalement de petits logements vétustes ou inconfortables du parc privé, situés dans le centre-ville des communes du cœur d'agglomération[2] (cf. Figure 33). L'option d'intervenir sur ce parc vétuste et peu attractif est retenue, mais elle fait l'objet d'une mobilisation moindre que celle à destination de la production neuve.

Figure 33. Part des logements vacants en 2008 dans les communes du cœur d'agglomération de la CAB



Source : CAB, 2017, PLUi de la CAB, p. 72.

Ces arguments justifient un « scénario volontariste d'accroissement de la population »[3] et la « nécessité d'infléchir la baisse démographique en répondant au manque de logements » neufs et adaptés aux besoins des ménages[4]. L'enjeu serait en effet de répondre à la demande telle qu'elle a été définie ci-dessus, en offrant en centre-ville des logements neufs plus nombreux, de meilleure qualité et destinés à des publics diversifiés, tout en faisant un travail de pédagogie quant à la qualité

[1] CAB, 2017, « PADD », *PLUi de la CAB*, p. 56.
[2] *Idem*, p. 72.
[3] Syndicat mixte SCOT du Boulonnais, 2013, « PADD », *SCOT du Boulonnais*, p. 40.
[4] CAB, 2017, « PADD », *PLUi de la CAB*, p. 7 et 56.

de vie urbaine. Le maire d'une commune de la CAB résume l'objectif en ces termes, tout en identifiant certains des publics visés par la stratégie de développement de l'agglomération :

> *« On devra essayer de changer certaines mentalités… Faire comprendre aux habitants qu'on peut bien vivre en logement groupé, que le collectif n'est pas invivable. […] On doit rendre possible le retour des personnes âgées dans les centres-villes, donc il doit y avoir de l'intergénérationnel. Et puis on s'aperçoit aussi d'une chose, c'est que les gens qui ont fait bâtir il y a quelques années, complètement à l'extérieur, à la campagne, ils ont tendance maintenant à essayer de revenir ici. Pourquoi ? Parce qu'ils ont eu des gamins ! Et les gamins, c'est la scolarisation, c'est les activités périscolaires, c'est l'école de musique, le club sportif. Il faut que tout cela soit accessible. »* (Entretien avec le maire d'une commune de la CAB, 15/01/2014).

Cette construction des enjeux repose sur les mêmes principes que les politiques de stimulation de l'attractivité résidentielle par la production neuve dont Y. Miot (2012) a montré les résultats mitigés à Mulhouse, Roubaix et Saint-Etienne. Surtout, elle permet à la CAB de s'inscrire en cohérence avec les discours productivistes. Ces choix stratégiques et cette lecture des enjeux sont cependant quelque peu contredits par un phénomène exposé pourtant de façon explicite dans le diagnostic du PLUi adopté en 2017, à savoir les difficultés de commercialisation de certaines opérations de promotion immobilière[1], notamment en centre-ville. Plusieurs d'entre elles ont ainsi dû être partiellement reprises en VEFA par des organismes HLM pour aboutir, ce qui contribue aussi à expliquer la part importante du logement social dans la programmation annuelle (Entretien avec le responsable du service Habitat de la CAB, 15/01/2014). Ce phénomène, qui pourrait souligner les limites de la demande en logements collectifs en cœur d'agglomération, est expliqué dans le PLUi par des niveaux de prix trop élevés, dus aux difficultés de la production en tissu urbain constitué, et appelle principalement, en matière d'orientations stratégiques, une attention aux rythmes de commercialisation des opérations neuves, de façon à ne pas saturer le marché.

3.2. Dans la CUB, un « projet d'accueil » rendu toujours plus généreux par les services déconcentrés de l'État

3.2.1. L'agglomération millionnaire

Parmi les politiques de l'habitat des trois intercommunalités enquêtées, celle portée par la CUB est la plus clairement productiviste. Dans son PLH adopté en 2007, l'EPCI défendait ainsi déjà un « projet d'accueil » visant aussi bien à « répondre aux besoins de desserrement des ménages » de l'agglomération qu'à « accueillir de nouveaux habitants »[2]. Dans les documents les plus récents, l'« ambition démographique »[3] du territoire est rappelée à plusieurs reprises : il s'agit de « faire métropole » en portant la population à 1,2 millions à l'échelle du territoire du SCOT et à un million

[1] CAB, 2016, « PADD », *PLUi de la CAB*, p. 28.
[2] CUB, 2007, « Livre 2. Des orientations à l'action », *PLH de la CUB*, p. 13-14.
[3] SYSDAU, 2014, « DOO », *SCOT de l'agglomération bordelaise*, p. 162.

à l'échelle de la CUB[1], ce qui permettrait d'inscrire Bordeaux dans « la hiérarchie européenne » des villes[2]. Ces objectifs sont la traduction, dans les documents d'urbanisme et de programmation, d'un projet politique qui a été porté aussi bien par A. Juppé, maire de Bordeaux et président de Bordeaux Métropole depuis 2014, que par son opposant V. Feltesse, président de la CUB entre 2007 et 2014[3]. Cet objectif démographique, s'il avait déjà été formulé dans certains documents d'urbanisme des années 1970, a néanmoins été fortement mobilisateur au cours des dernières décennies et a permis de justifier les grands projets d'aménagement et d'urbanisme menés sur le territoire métropolitain (Godier, 2009). Cette stratégie correspond par ailleurs à celle menée par de nombreuses agglomérations, qui ont mis au cœur de leur action des projets de développement urbain conçus pour soutenir la croissance à la fois économique et démographique, de façon à améliorer leur rayonnement à l'échelle régionale, nationale voire internationale (Pinson, 2009). M.-C. Jaillet et R. Ballain l'expliquaient déjà à la fin des années 1990 : dans la mesure où les agglomérations sont « engagées dans une compétition farouche », leurs élus cherchent à faire en sorte que leurs politiques de l'habitat « participent des stratégies de séduction » déployées « pour créer un environnement attractif susceptible de favoriser l'implantation des entreprises convoitées » (1998, p. 262).

La contribution du logement social à ce projet de développement est, dès le début des années 2000, relativement importante. S'il a été long de faire accepter à tous les maires de l'EPCI la nécessité de la production HLM (Entretien avec la responsable du service Délégation des aides à la pierre de la CUB, 15/10/2013), le PLH adopté en 2001 et modifié en 2003 prévoit néanmoins déjà que les logements locatifs sociaux doivent représenter 25 % des logements construits annuellement, soit un peu plus de 1 015 unités. Ce volume a notamment été retenu pour permettre aux communes de l'EPCI de rattraper leur retard, pour certaines important, au regard des objectifs fixés au début de la décennie par la loi SRU (cf. chapitre 7). Les objectifs retenus dans le cadre de la déclinaison locale du plan de cohésion sociale, puis repris en 2006 dans la convention de délégation des aides à la pierre, sont en augmentation par rapport à ceux du PLH, mais restent assez proches : environ 335 logements HLM sont ajoutés à l'objectif annuel. Cette augmentation ne semble pas avoir fait l'objet de tensions particulières, les acteurs publics et de l'habitat ayant généralement reconnu sa nécessité (Entretien avec la directrice d'une association HLM, 30/08/2013)[4]. La question qui se pose plutôt au moment de la négociation de la convention de délégation semble avoir été celle des moyens, d'un point de vue technique, mais surtout financier. En effet, le niveau effectif de la construction HLM au sein de la CUB, au début des années 2000, est inférieur aux objectifs fixés par le PLH : entre 2001 et 2005, seuls 773 logements HLM ont été en moyenne construits chaque année hors reconstitution de l'offre détruite dans le cadre des opérations ANRU[5]. L'enjeu ne réside donc pas tant dans le niveau des objectifs fixés, qui fait consensus à l'échelle intercommunale, que dans la capacité des acteurs locaux, et notamment des

---

[1] SYSDAU, 2014, « PADD », *SCOT de l'agglomération bordelaise*, p. 14.

[2] CUB, 2015, « POA Habitat », *PLUi 3.1. de Bordeaux Métropole*, p. 27.

[3] Voir notamment : Rousset, J., 2010, « Bordeaux : l'agglo a l'appétit millionnaire », *Sud Ouest*.

[4] Un rapport présenté en conseil communautaire en 2006 constate ainsi que, si « la mise au point des conventions de délégation a nécessité de nombreux échanges avec l'État, […] un accord a pu être acté rapidement concernant les objectifs quantitatifs. Pour le parc social public, […] les objectifs du Plan de Cohésion Sociale sont compatibles avec ceux du Programme Local de l'Habitat et les perspectives des bailleurs » (CUB, 2006, Délibération du conseil communautaire du 20 janvier).

[5] DDE de la Gironde, 2006, *Porter-à-connaissance de l'État dans la perspective de la mise en conformité du programme local de l'habitat de la communauté urbaine de Bordeaux*, p. 32-36.

organismes HLM, à les atteindre. La délibération du conseil communautaire autorisant les services de la CUB à négocier la convention considère ainsi que celle-ci peut être l'occasion de « positionner la CUB comme chef de file de la politique de l'habitat » et de rendre possible une « mobilisation forte de l'ensemble des acteurs » de façon à dégager de nouveaux moyens financiers et ainsi rattraper le retard accumulé dans la mise en œuvre du PLH. La délibération appelle en conséquence à « une attention particulière dans la négociation de la convention État/CUB afin de garantir la fixation d'objectifs de production conformes à nos ambitions et la mise en place des moyens correspondants »[1]. Le PLH adopté en 2007, qui reprend les objectifs de la convention de délégation, propose en conséquence une augmentation contenue des objectifs, les logements sociaux représentant 1 350 unités, soit 27 % de la production immobilière annuelle.

3.2.2. L'augmentation régulière des objectifs de production HLM

Contrairement à ce qui s'est passé dans la CAB, cet objectif n'a pas fait l'objet d'un consensus durable. Il a en effet connu des augmentations successives, de la fin des années 2000 au milieu des années 2010, à la fois en stock et en taux (cf. Tableau 21). En particulier, la prorogation jusqu'en 2009 de la convention de délégation des aides à la pierre 2006-2008, puis l'élaboration d'une nouvelle convention en 2010 ont été l'occasion pour l'État de revoir annuellement à la hausse les objectifs de production HLM pour la CUB au cours de cette période. Les objectifs retenus en 2010 sont de 3 600 unités HLM, représentant 40 à 45 % de la production immobilière annuelle, soit une augmentation par rapport au nombre de logements prévus dans le PLH adopté en 2007 de plus de 160 %. Les possibilités de négociation dont dispose l'EPCI à l'occasion de ces réévaluations semblent avoir été limitées, les acteurs locaux exprimant leur impuissance devant les objectifs qui « tombent » à l'occasion des CRH et ne font l'objet ni d'une concertation avec l'EPCI, ni avec les organismes HLM : la responsable du service Délégation des aides à la pierre de la CUB explique ainsi qu'elle ne « râle » même plus : « on fait ce qu'on peut et on voit » (Entretien, 15/10/2013). La directrice de l'association HLM locale explique, pour sa part, comment elle a réalisé que les objectifs en logement social assignés par l'État à la CUB revenaient à confier aux organismes HLM près de la moitié de la production immobilière sur le territoire :

> *« Vous savez, l'État, comment il fixe ses objectifs maintenant ? Bon, […] il se dit : 'Cette région-là, elle a triplé ses capacités de production entre telle année et telle année, je vais donc lui en demander encore un peu plus.' Il multiplie par tant le résultat de l'année précédente, et c'est fait ! […] La logique, c'est : ceux qui ont fait le mieux, encore un effort ! […] La CUB n'a pas vraiment le choix, ils acceptent. Et du coup, on se retrouve dans une réunion collective [courant 2013, en vue de l'élaboration] du PLUi pour discuter des besoins, et on nous présente l'évolution des objectifs sur l'agglo : 7 500 logements en tout à produire, parce que [...] quand on regarde les différents facteurs, on arrive à ce chiffre-là. Très bien. Et puis on évoque la part du logement social. La CUB nous dit que les objectifs de l'État restent très élevés, à 3 000, parce que pression nationale, retard face à la loi SRU, etc. Je me retourne vers [la présidente de l'association HLM, directrice générale d'un OPH] : 'T'as compris comme moi ?'*

[1] CUB, 2005, Délibération du conseil communautaire du 24 juin.

> *On refait le calcul et on fait : 'Stop, attendez, on vient de comprendre un truc : on [les organismes HLM] doit construire la moitié des logements sur la CUB ?!' […] J'illustre, mais c'est simplement pour que vous compreniez : les objectifs, ce n'est plus un objet de travail en commun, même dans le cadre du PLUi »* (Entretien avec la directrice d'une association HLM, 30/08/2013).

L'enquêtée théâtralise certes la situation, les objectifs retenus dans le PLUi courant 2013 étant légèrement inférieurs à ceux de la convention de délégation des aides à la pierre signée en 2010 et donc probablement moins surprenants qu'elle ne les présente. Cet exemple illustre néanmoins le fait que la montée en compétence de la CUB en matière de politiques de l'habitat et du logement ne s'est pas traduite par des modalités plus collectives de négociation concernant les objectifs de production HLM. Cela s'explique partiellement par le fait que la construction de logements sociaux plus nombreux, dans le cadre du projet de développement bordelais, du dynamisme du territoire en matière d'immobilier et de la nécessité du rattrapage par rapport à l'article 55 de la loi SRU, ne représente finalement pas un réel problème pour la CUB (Entretien avec la responsable du service Délégation des aides à la pierre de la CUB, 15/10/2013). En conséquence, les salariés de l'EPCI expriment principalement leur résignation, se contentant de souligner le décalage croissant entre l'augmentation des objectifs fixés par l'État et la stagnation des moyens financiers qu'il assigne au subventionnement direct des opérations :

> *« On n'est plus dans une logique d'optimisation entre les objectifs et les moyens. […] Donc on essaie de dire : '[…] après tout, si l'État a d'autres ambitions sur le territoire sans en avoir les moyens, ce n'est pas forcément prioritaire pour nous.' Notre politique est prioritaire, parce que nous, on met les moyens en face »* (Entretien avec la responsable du service Délégation des aides à la pierre de la CUB, 15/10/2013).

Cet extrait d'entretien traduit le fait que la façon dont sont définis les objectifs locaux de production HLM conduit les acteurs locaux à les considérer comme moins contraignants qu'ils ne devraient l'être. La rédaction de la convention de délégation signée en 2010 va aussi dans ce sens, puisqu'elle présente l'objectif de 3 600 unités comme devant être atteints « à terme », c'est-à-dire à l'horizon 2016. On peut faire l'hypothèse que c'est le choix de cette expression vague qui a rendu tolérable un réajustement à la baisse des objectifs dans le PLUi adopté en 2016 (cf. Tableau 21).

Parallèlement, il est utile de noter que la superposition dans le temps des chiffrages est aussi un moyen, notamment pour les services déconcentrés de l'État, de construire du consensus quant au niveau de la production HLM dans le contexte du processus de régulation productiviste. Cette superposition des documents de programmation et d'urbanisme institutionnalise en effet les compromis trouvés à un moment donné, en en « solidifiant » les résultats. Ainsi, le chiffrage décidé dans un document devient le point de départ, qu'il n'est plus possible de remettre en cause, lors de la négociation du document suivant : un nombre de logements est prévu dans un SCOT ou un PLH ; il est augmenté par l'État lors de la répartition de la programmation ou de la signature d'une convention de délégation ; son augmentation est entérinée par un nouveau SCOT ou PLH ; l'État peut ensuite partir de ce nombre augmenté et reconnu comme légitime à l'échelle locale pour proposer une nouvelle augmentation, etc.

Tableau 21. Évolution des objectifs de production de logements et de logements sociaux dans différents documents contractuels ou réglementaires au sein de la CUB

	Objectif annuel de construction de logements	Objectif annuel de construction de logements locatifs sociaux
PLH 2003 (modification du PLH 2001)	4 200	1 015 (soit 24 %)
Délégation des aides à la pierre 2006-2008		1 351
PLH adopté le 13 juillet 2007	5 000	1 350 (soit 27 %)
Avenant à la délégation des aides à la pierre pour 2008		1 884
Avenant à la délégation des aides à la pierre pour 2009		2 034
Délégation des aides à la pierre 2010-2016	8 000 à 9 000	3 600 (soit 40 à 45 %)
SCOT adopté le 13 février 2014	9 000, dont 7 600 pour la CUB	
PLUi adopté en décembre 2016	7 500	3 000 (soit 40 %)

Sources : Délégations de compétence 2006-2008 et 2010-2016 ; Délibérations du conseil communautaire de la CUB ; PLH et PLUi de la CUB ; SCOT de l'agglomération bordelaise.
Certains de ces documents expriment le nombre de logements à réaliser sur une période prédéfinie ou sur la période pendant laquelle ils sont opératoires, soit 6 ans. Lorsque c'est le cas, les objectifs de production affichés ont été divisés puis arrondis à l'unité pour obtenir le nombre de logements moyen annuel programmé.

La superposition des dispositifs de fixation des objectifs de production HLM, dans la CAB comme dans la CUB, n'est donc pas qu'une multiplication d'instruments techniques dépolitisants ou d'outils brouillant la lisibilité des politiques du logement et de l'habitat. Elle contribue aussi à permettre l'appropriation et la justification par les EPCI d'objectifs principalement décidés par l'État et ses services déconcentrés. Une fois ceux-ci appropriés, voire reformulés à la marge, ils constituent un acquis. Si le processus de fixation des objectifs de production HLM reste centralisé, le fait qu'il aboutisse à des chiffrages plus flexibles et à leur appropriation par certaines collectivités territoriales dans leurs propres documents de programmation et d'urbanisme illustre la possibilité d'un partage croissant, sur le long terme, de la légitimité à définir les volumes de production du logement social.

Cependant, il est à noter que la construction des besoins en logement social (et d'un niveau de production adéquat pour y répondre) se fait, au moins dans les cas de la CAB et de la CUB, à

partir de constats et d'orientations politiques assez consensuels. Il est ainsi troublant de constater que des stratégies formulées en des termes très proches et aboutissant à des chiffrages très différents peuvent être déployées dans des contextes aussi contrastés que ceux du Bordelais et du Boulonnais : c'est le cas par exemple du recours à la production de logements neufs comme outil de promotion de l'attractivité urbaine. L'imposition des objectifs de production issus des divers plans pourrait en conséquence avoir contribué à réduire la diversité des stratégies des EPCI en matière d'habitat, contredisant de ce fait la raison d'être des PLH et autres documents de programmation, à savoir favoriser le développement d'analyses et de stratégies différenciées dans l'espace.

CONCLUSION

Deux moyens permettent à l'État de relayer auprès des collectivités territoriales, d'abord la nécessité de l'augmentation des objectifs de production HLM à partir du début des années 2000, puis celle de son recentrage en certains points de l'espace, dès 2008.

Le premier est le maintien d'une centralisation forte du système de fixation des objectifs de production HLM à toutes les échelles. Au cours de l'ensemble de la période, l'État et de ses services déconcentrés continuent d'en avoir la responsabilité : la distribution des volumes d'agréments et d'autorisations d'engagement par le Ministère à l'échelle régionale et par les services déconcentrés de l'État à l'échelle locale n'est, au moins jusqu'à l'installation du Fonds national des aides à la pierre courant 2016, jamais remise en cause. La délégation des aides à la pierre, pour sa part, permet certes de confier aux collectivités territoriales la distribution aux organismes HLM des subventions et des agréments. Elle ne leur confère cependant que peu de moyens pour agir sur le volume global de ce qu'elles sont chargées de distribuer. De ce fait, l'État peut imposer un objectif d'augmentation de la production HLM aux collectivités territoriales sans pour autant mobiliser les moyens financiers correspondants, simplement parce qu'il en a le pouvoir et qu'il ne renonce pas à l'exercer.

Le maintien de la centralisation présente cependant le défaut d'être aveugle aux spécificités locales et est de façon croissante perçu comme risquant d'aboutir à des interventions inadéquates. C'est la raison pour laquelle une injonction au « recentrage » vers les grandes agglomérations est formulée à partir de 2008, et a des implications importantes en ce qui concerne la façon dont sont distribuées les subventions de l'État. Dans le même temps, cette injonction se traduit par une meilleure prise en compte de documents de programmation élaborés par les collectivités territoriales dans le système de fixation des objectifs de production HLM. Ces documents sont censés rendre compte des spécificités locales et permettre la différenciation des interventions. Ils valent d'une part parce qu'ils créent des obligations réglementaires ou contractuelles et d'autre part parce qu'ils rendent nécessaires des moments d'échanges plus ou moins formels au cours desquels circulent valeurs, normes et représentations.

Or, le deuxième moyen permettant à l'État de relayer ses orientations réside dans le fait qu'il mobilise un ensemble dense de dispositifs institutionnels, qu'il s'agisse de documents de programmation ou d'engagement contractuels, qui visent à garantir la cohérence des documents produits localement avec les orientations politiques nationales. L'encadrement par l'État des documents locaux apparaît ainsi comme paradoxal : s'il permet d'assurer la compatibilité des orientations politiques nationales et celles des collectivités territoriales, il réduit dans le même temps les possibilités d'envisager la diversité des situations et des solutions qui peuvent y être appliquées. La nécessité du consentement des collectivités territoriales au productivisme rend en effet complexe l'élaboration par celles-ci de stratégies pouvant constituer des alternatives. En conséquence, l'injonction au recentrage de la production dans un contexte de centralisation de la décision apparaît comme un objectif très général, aboutissant certes à la réduction de la part de la zone C dans la production HLM, mais ne permettant pas d'ajustements plus fins à l'échelle locale.

CHAPITRE 7. LA RÉPARTITION DES OBJECTIFS DE PRODUCTION HLM À L'ÉCHELLE COMMUNALE

Le processus de spatialisation des objectifs de production HLM ne s'arrête pas à l'échelle intercommunale. Il se poursuit en effet aussi à l'échelle de chaque commune. En effet, lorsqu'un EPCI rédige un PLH, il doit obligatoirement diviser l'objectif intercommunal entre communes ou groupes de communes. Cette obligation résulte de la loi Liberté et responsabilité locales de 2004, qui précise le contenu des PLH en lien avec la décentralisation partielle des politiques du logement (cf. chapitre 6). Elle mentionne que ceux-ci doivent proposer « un programme d'action détaillé par secteurs géographiques », concernant notamment les « objectifs d'offre nouvelle ». Le décret du 4 avril 2005[1], qui précise les modalités selon lesquelles cette disposition doit s'appliquer, mentionne pour sa part que le PLH doit indiquer « les objectifs quantifiés et la localisation de l'offre nouvelle de logement […] dans chaque secteur géographique ». Il mentionne de plus le fait que la fixation de ces objectifs doit se faire de façon cohérente avec les obligations fixées par l'article 55 de la loi SRU, à savoir faire en sorte que 20 % des résidences principales des communes urbaines soient des logements locatifs sociaux[2].

Cependant, comme le notent M. Cordier (2011, p. 375) et P. Quilichini (2006, p. 50), le législateur n'a pas défini à cette occasion la notion de « secteur », autorisant dans les faits les EPCI à fixer des objectifs aussi bien à l'échelle du quartier que de la commune ou encore de zones géographiques plus étendues. Cette possibilité est nuancée par la loi MOLLE, votée en 2009, qui impose aux PLH de préciser « le nombre et les types de logements à réaliser », et ce, « par commune et, le cas échéant, par secteur géographique » (art. L. 302-1 CCH). L'ambiguïté du mot « secteur » n'est pas résolue, et une programmation à cette échelle est toujours possible. La loi prévoit cependant de façon explicite que la priorité doit être donnée à la déclinaison des objectifs à l'échelle communale. Une autre ambiguïté des formulations retenues dans le CCH réside dans le flou du terme « types de logement ». En effet, si le législateur mentionne que l'objectif de production intercommunal « doit notamment préciser l'offre de logements locatifs sociaux (prêts locatifs

[1] Décret n°2005-317 du 4 avril 2005 relatif aux programmes locaux de l'habitat et modifiant le code de la construction et de l'habitation.

[2] L'articulation entre les PLH et l'enjeu de la répartition des logements sociaux avait déjà été faite dans la loi d'orientation sur la ville (LOV) de 1991, même si cet aspect de la loi n'a pas été appliqué de façon systématique : les communes n'atteignant pas 20 % de logements sociaux parmi leurs résidences principales devaient s'engager dans l'élaboration d'un PLH programmant le rattrapage de leur déficit (Cordier, 2011, p. 56). L'article 55 de la loi SRU s'applique à l'ensemble des communes qui comptent au moins 1 500 habitants en Île-de-France ou 3 500 habitants ailleurs et sont comprises dans une agglomération ou un EPCI de plus de 50 000 habitants comprenant au moins une commune de plus de 15 000 habitants.

sociaux et prêts locatifs à usage social) et très sociaux (prêts locatifs aidés d'intégration) », rien de tel n'est demandé à l'échelle des secteurs et des communes, ce qui laisse aux EPCI des marges de manœuvre.

Malgré ces possibilités, une étude menée par le cabinet de conseil Espacité (2016, p. 51) met en évidence le fait que la spatialisation à l'échelle de communes ou de groupes de communes des objectifs de production HLM a été, pour de nombreuses collectivités, le « volet le plus difficile » de l'élaboration du PLH, certaines allant jusqu'à le qualifier de « douloureux ». Cette étape revient en effet à mettre en compétition l'ensemble des intérêts communaux d'une part et l'intérêt intercommunal d'autre part. Or, ceux-ci ne sont pas systématiquement compatibles. En premier lieu, ils ne sont pas élaborés à la même échelle et pas nécessairement à l'aide des mêmes principes politiques, ce qui peut produire des décalages quant à l'identification et à l'interprétation des enjeux des politiques du logement. En second lieu, les objectifs communaux en matière de développement du logement social ont tendance à émaner de projets déjà identifiés et localisés dans l'espace, alors que l'objectif intercommunal résulte plutôt de la déclinaison abstraite d'un chiffre : la mise en cohérence de ces deux façons de procéder peut être délicate.

L'enquête montre cependant que la principale difficulté est liée, en troisième lieu, au fait que l'intérêt intercommunal ne résulte pas exclusivement du diagnostic réalisé quant à la démographie et à la situation des marchés immobiliers et fonciers : il doit aussi être compatible avec plusieurs obligations réglementaires, définies à l'échelle nationale par le législateur et dont les services déconcentrés de l'État, qui formulent des avis sur les projets de PLH, sont les garants. Parmi ces obligations, apparaît bien sûr la nécessité de faire respecter l'article 55 de la loi SRU. Le fait de de favoriser la reconstruction de la ville sur elle-même plutôt que l'extension urbaine, de façon à produire une « ville compacte », a aussi été érigé en un objectif central (Goze, 2002). En particulier, la loi SRU modifie l'article L. 101-2[1] du Code de l'urbanisme, qui fixe les principes selon lesquels doivent être réalisés les documents d'urbanisme. La nouvelle formulation de cet article précise notamment le fait que ces derniers doivent assurer « l'équilibre entre le renouvellement urbain, un développement maîtrisé, […] d'une part, et la préservation des espaces affectés aux activités agricoles et forestières et la protection des espaces naturels et des paysages, d'autre part ». À ces contraintes s'ajoute enfin le fait que l'objectif de production HLM intercommunal, comme je l'ai montré dans le chapitre précédent, résulte d'une négociation entre chaque EPCI et l'État, au cours de laquelle ce dernier dispose de la majorité des ressources. Dans le cadre du processus de régulation productiviste, elle aboutit à une augmentation parfois importante de l'objectif, ce qui se traduit en règle générale par une augmentation des objectifs de chacune des communes.

En d'autres termes, l'EPCI se trouve contraint, du fait de l'organisation du dispositif d'élaboration du PLH, de relayer auprès de ses communes-membres des objectifs définis par l'État. C'est la raison pour laquelle J.-P. Brouant (2006b, p. 94) les qualifie, en matière de politiques de l'habitat, de « courroies de transmission » : ils assouplissent « les directives fixées par le législateur », évitant de ce fait « le choc frontal entre les orientations nationales […] et les aspirations des communes ». Afin d'explorer la façon dont le processus de régulation productiviste a été imposé à

[1] Le Code de l'urbanisme a été profondément modifié, dans un souci de clarification mais à droit constant, par l'ordonnance n° 2015-1174 du 23 septembre 2015 relative à la partie législative du livre Ier du code de l'urbanisme. Sont mentionnés dans le texte les numéros des articles tels qu'ils apparaissent depuis l'application de l'ordonnance, au 1er janvier 2016, et en note leur numéro avant son application. Dans le cas présent, il s'agissait de l'article L. 121-1 C. Urb. avant le 1er janvier 2016. Il est à noter que cet article a été à plusieurs reprises modifié depuis, et notamment par la loi Grenelle II.

l'échelle communale dans le contexte de la décentralisation, je présente successivement ci-dessous les spatialisations retenues dans les documents d'urbanisme de la CAB et de la CUB. J'explore, dans chacun de ces cas, la façon dont ils ont été élaborés. Je les rapproche enfin de la production HLM effective, entre 2008 et 2013, évaluée à partir des données de SISAL (cf. chapitre 2). Dans la mesure où le PLH de la CAVDB ne propose pas à proprement parler une spatialisation de la production HLM neuve, j'en évoque les spécificités dans un encadré en conclusion.

1. DANS LE BORDELAIS, PRODUIRE LE CONSENTEMENT AU PRODUCTIVISME ET AU RÉÉQUILIBRAGE

L'élaboration d'un PLH contenant des objectifs spatialisés en matière de production du logement social présente une difficulté particulière dans la CUB, résultant de la nécessité d'y traduire les contraintes réglementaires découlant de l'article 55 de la loi SRU. Dans la mesure où des politiques ambitieuses de production HLM n'ont été mises en œuvre que dans une petite partie des communes-membres de l'EPCI, le logement social y représente une part relativement marginale des résidences principales. Cette obligation se cumule avec l'augmentation régulière des objectifs de production HLM, négociées par l'EPCI avec l'État (cf. chapitre 6).

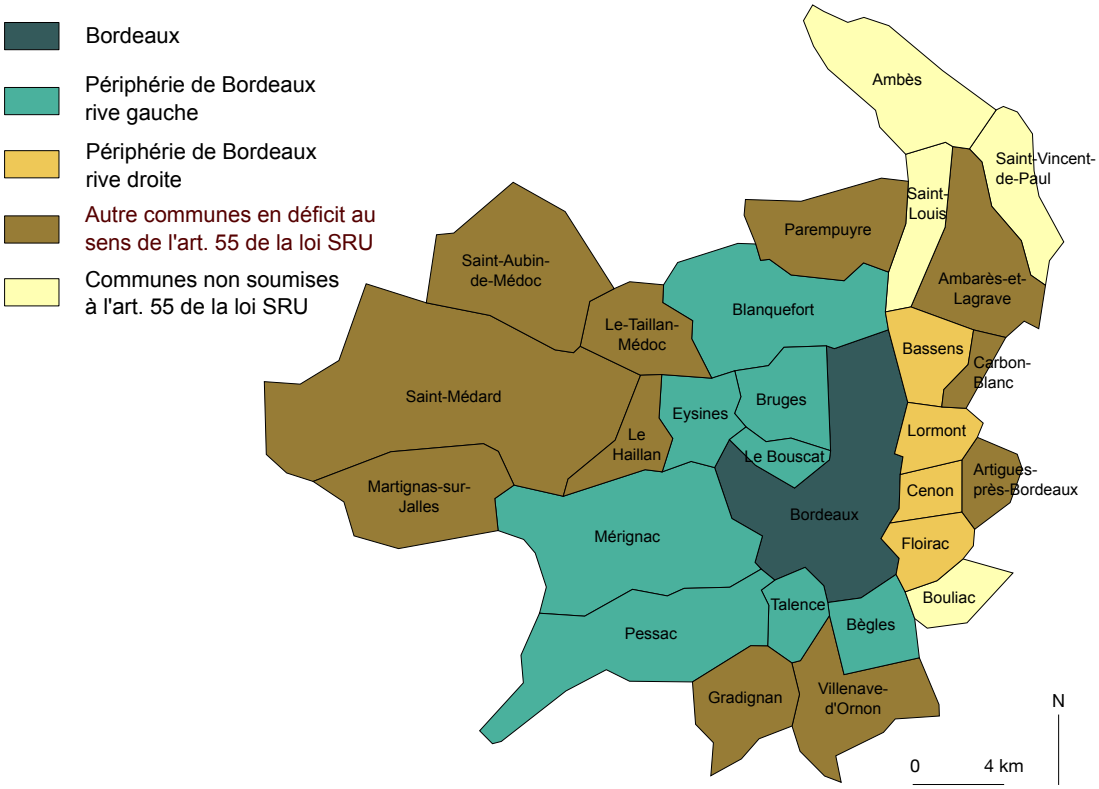
L'enjeu réside en conséquence pour l'EPCI dans le fait de trouver moyen de faire en sorte que les communes s'approprient la nécessité de la production HLM, y compris lorsqu'elles ne l'ont pas fait jusqu'à maintenant. Je montre ci-dessous que cette appropriation est produite par deux biais. En premier lieu, l'EPCI a recours aux mêmes outils que ceux observés dans d'autres communautés urbaines françaises pour lutter contre les « oppositions de principe » au logement social (Desage, 2013) : ils consistent notamment à promouvoir la légitimité de l'indicateur promu par la loi SRU (c'est-à-dire le taux de logements sociaux parmi les résidences principales) et à faire évoluer la représentation des publics du logement social. En second lieu, l'EPCI cherche dans le même temps à rendre plus acceptables les objectifs quantitatifs de production HLM en les nuançant d'un point de vue qualitatif, notamment en faisant référence à l'objectif de maîtrise de la consommation foncière et de densification.

De façon à discuter la programmation et les volumes de production réels, j'utilise dans cette section un zonage que j'ai élaboré en croisant deux des facteurs mobilisés dans les documents élaborés par la CUB pour réaliser la spatialisation des objectifs de production HLM : la situation des communes au regard de l'article 55 de la loi SRU et les situations urbaines telles qu'elles sont identifiées dans le PLUi adopté en 2016 (cf. Figure 34). Elles conduisent d'abord à séparer la ville-centre, Bordeaux, de ses périphéries :

- D'une part, celles de la rive gauche, dont le tissu urbain est généralement continu par rapport à celui de Bordeaux et où les parts de logements HLM sont comprises entre 10 et 30 % des résidences principales. Au sein de ce groupe, les communes du Bouscat, de Bruges et de Mérignac sont en déficit au sens de l'article 55 de la loi SRU en 2016.
- D'autre part, les villes périphériques de la rive droite, urbanisées principalement dans les années 1960 et où le logement social représente une part importante des résidences principales, supérieure à 40 %.

Sont ensuite rassemblées les autres communes soumises à l'article 55 de la loi SRU, qui ont pour particularité d'être toutes en situation de déficit et, enfin, les communes non soumises à cet article.

Figure 34. Communes de la CUB en fonction du zonage utilisé pour présenter les volumes de production



Élaboration personnelle. Sources : DREAL Aquitaine, Communes SRU au 1er janvier 2014, tableau de bord ; CUB, 2015, « Livret des situations urbaines », PLUi 3.1. de Bordeaux Métropole.

1.1. L'augmentation de la production et le rééquilibrage dans une agglomération où les communes déficitaires sont nombreuses

1.1.1. Une hausse nécessaire des objectifs de production au regard de l'article 55 de la loi SRU, qui concerne la quasi-totalité des communes

Les objectifs de production de logements sociaux assignés à la CUB sont, entre le milieu des années 2000 et le début des années 2010, en constante augmentation : ils passent d'un peu plus de 1 000 unités à un peu plus de 3 000 unités (cf. chapitre 6). Ces volumes de production représentent un effort important, qui ne peut être réparti de façon homogène entre les communes-membres de l'EPCI. En effet, au regard de l'article 55 de la loi SRU, une partie importante des communes-membres de la CUB est en situation de déficit. Au moment de l'élaboration du PLH pour la période 2001-2005, quatre communes sur les 27 que compte alors l'EPCI ne sont pas

concernées par les dispositions de cet article parce qu'elles comptent moins de 3 500 habitants (cf. Figure 34)[1]. Dix communes, pour leur part concernées, ont moins de 20 % de logements sociaux, plusieurs d'entre elles étant très éloignées de cet objectif : c'est le cas en particulier de Saint-Aubin-de-Médoc (1 %), Le Taillan-Médoc (1,6 %), Parempuyre (1,7 %) ou encore Artigues-près-Bordeaux (2,1 %). La ville-centre elle-même, Bordeaux, est en déficit, puisqu'elle ne compte que 15,2 % de logements sociaux[2]. À cela s'ajoute le fait que sept communes sont alors considérées comme tangentes, leur parc HLM représentant une part des résidences principales certes supérieure à 20 %, mais si proche de ce niveau qu'un effort de production important y reste nécessaire[3] : il s'agit de faire en sorte que le nombre de logements sociaux évolue au moins aussi vite que celui de l'ensemble des résidences principales.

Ainsi, seules six communes à l'échelle de l'agglomération se trouvent dans une situation pouvant être jugée comme satisfaisante en matière de logement social au regard de l'indicateur retenu par l'article 55 de la loi SRU. Lors de la mise à jour du PLH, en 2007, cette situation n'a pas changé : les dix communes déficitaires n'ont en particulier pas rattrapé leur retard[4].

La loi de mobilisation du foncier public, votée en 2013, fait passer de 20 à 25 % la part de logements sociaux attendue parmi les résidences principales. Ses effets sont importants dans la CUB (cf. Figure 35). La responsable du service Délégation des aides à la pierre de la CUB, rencontrée quelques mois après le vote de la loi, considère ainsi que « c'est comme si toute la CUB était en déficit : si on prend les communes qui sont à moins de 25 % et celles qui sont à 25-26, on arrive à 80 % de la population vivant dans des communes déficitaires » (Entretien, 15/10/2013). L'augmentation du taux fait en effet basculer trois communes supplémentaires dans le groupe de celles qui sont déficitaires, auxquelles s'ajoutent d'une part Martignas-sur-Jalles, qui a rejoint la CUB en juillet 2013 et dont les logements sociaux ne représentent pas 25 % des résidences principales, et d'autre part Bruges, dont la part de logements sociaux est tombée en-dessous des 20 %. Malgré les efforts de certaines communes, Artigues-près-Bordeaux étant par exemple passée de 2,1 à 22,5 % de logements sociaux entre 2001 et 2014, aucune commune déficitaire ne cesse de l'être. De plus, selon le même principe que celui appliqué dans les PLH de 2001 et de 2007, deux communes supplémentaires peuvent être considérées comme tangentes, leur part de logements sociaux représentant entre 25 et 30 % de leurs résidences principales.

En conséquence, la production de logements social et sa spatialisation apparaissent comme faisant partie des principaux enjeux lors de l'élaboration du PLUi de la CUB, comme en témoignent ces propos du responsable du service qui en assure la coordination :

> *« L'agglo avait jusqu'à présent, dans l'ancien PLH, mené une politique de rattrapage par rapport à la production de logement locatif social… avec succès, puisqu'aujourd'hui on est à 20 % de logements sociaux à l'échelle de l'agglo. Il reste que le chemin à parcourir est encore important, parce que derrière ces 20 % à l'échelle de l'agglo se*

---

[1] Il est à noter que si la commune de Bouliac n'est pas concernée par l'article 55 de la loi SRU, celle-ci se voit assigner dans les documents de programmation de la CUB un effort de production HLM semblable à ceux des communes déficitaires, probablement du fait de sa proximité à la ville-centre et à d'importants projets de développement urbain (opération d'intérêt national et projets en lien avec le grand projet de ville à Floirac).

[2] DDE de la Gironde, 2006, *Porter-à-connaissance de l'État dans la perspective de la mise en conformité du programme local de l'habitat de la communauté urbaine de Bordeaux*, p. 32-36.

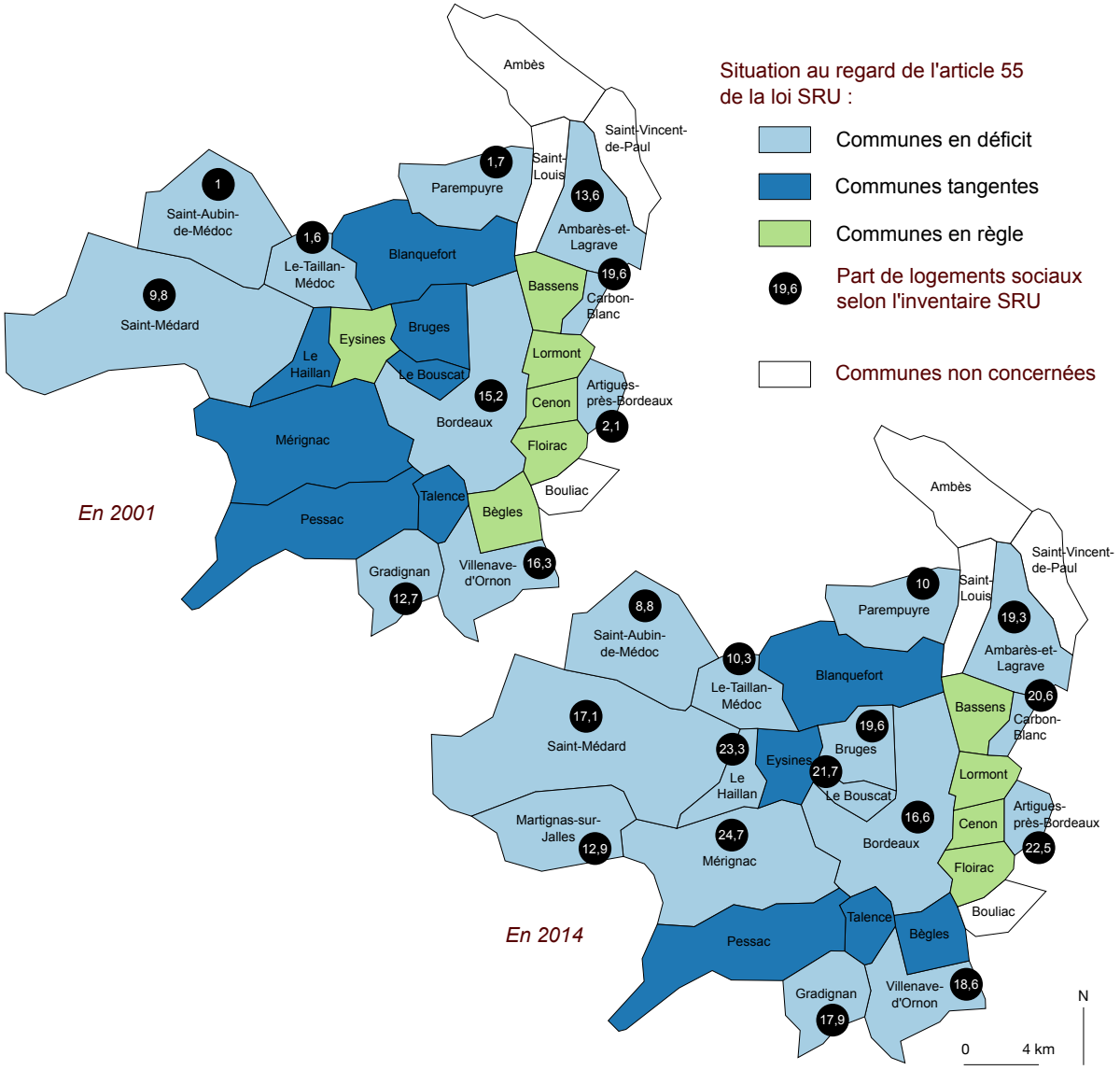
[3] Sont considérées comme « tangentes » dans le PLH de 2007 les communes dont la part de logements sociaux parmi les résidences principales est comprise entre le taux réglementaire et ce taux augmenté de cinq points.

[4] CUB, 2007, « Diagnostic et Enjeux », *PLH de la CUB*.

cachent évidemment, des enjeux de répartition territoriale : certaines communes sont évidemment en règle et d'autres ne le sont absolument pas. Tout l'enjeu de la révision, c'est de dire : 'Bon, vous avez engagé, commencé à produire un effort, il faut continuer'. Donc ça, c'est quand même au cœur de notre révision. » (Entretien avec le responsable du service Politiques de l'habitat de la CUB, 10/07/2013).

La difficulté est présentée ici non pas comme résidant dans la production d'une politique nouvelle en matière d'accompagnement à la production du logement social, mais plutôt comme consistant à faire perdurer la mobilisation des élus communaux en la matière.

Figure 35. Situation des communes de la CUB au regard de l'article 55 de la loi SRU en 2001 et en 2014



Élaboration personnelle. Sources : DDE de la Gironde, 2006, Porter-à-connaissance de l'État dans la perspective de la mise en conformité du programme local de l'habitat de la communauté urbaine de Bordeaux ; DREAL Aquitaine, 2015, Tableau de bord Communes SRU en Aquitaine.

1.1.2. La programmation, une compétence de l'EPCI exercée de façon partenariale avec les communes

Lorsqu'elle élabore ses documents de programmation concernant le logement, la CUB doit donc trouver le moyen de faire respecter les obligations réglementaires imposées par l'État ou négociées avec ses services déconcentrés, notamment lors de la répartition à l'échelle communale des objectifs de production HLM. Les services de l'EPCI peuvent s'appuyer, pour ce faire, sur un éventail de compétences ainsi que de moyens humains et financiers qui se sont progressivement élargis au cours des années 2000, en particulier à la suite de la délégation des aides à la pierre en 2006 (cf. chapitre 6). Plusieurs observateurs ont noté l'importance de cette étape dans la montée en compétence des EPCI, par exemple à Lyon, Dunkerque et Lille (Cordier, 2011 ; Desage, 2012, p. 214). Les propos d'une salariée de la CUB mettent en évidence le fait qu'elle a constitué, dans le cas du Bordelais, un changement particulièrement radical :

> *« Aujourd'hui, il y a encore des choses qu'on n'arrive pas à faire, des difficultés dans la mise en œuvre politique. Ça, c'est lié effectivement à une culture, à un manque d'historique dans l'exercice puisque, effectivement, nous on a commencé à faire ça en 2000 au niveau de l'habitat, donc c'est relativement récent, surtout par rapport à des collectivités qui font ça depuis 25 à 30 ans. Après, on a commencé tard, mais on a été très vite : quand on a pris la délégation en 2006, ça a été très rapide et très brutal, même, parce qu'on n'avait pas de pratique, de connaissance extrêmement fine sur l'habitat, sur les finances liées à l'habitat, etc., et on a dû effectivement faire ça de façon un peu… on a appris en marchant. »* (Entretien avec la responsable du service Délégation des aides à la pierre de la CUB, 15/10/2013).

Lors de l'élaboration du PLH, il est nécessaire que la CUB obtienne l'accord de ses communes-membres. Il est vrai que l'adoption de ce document ne nécessite pas l'unanimité : les communes émettent certes un avis sur le document et peuvent exprimer des réserves, mais c'est le vote des deux-tiers des conseillers communautaires de l'EPCI qui permet d'arrêter, puis d'approuver le document[1]. En règle générale, les intercommunalités cherchent néanmoins à produire, par la concertation et la négociation, un consensus. C'est, d'une part, le résultat d'une habitude prise de long terme dans de nombreuses institutions intercommunales françaises : les élus des communes de la CUB ont, comme ceux des autres communautés urbaines créées dans les années 1960, cherché à « neutraliser les fragments » de la compétence Habitat confiée à l'EPCI « pour la 'remunicipaliser' de manière informelle » (Desage, 2012, p. 202) (cf. chapitre 2). P. Quilichini (2006, p. 32) souligne le fait qu'en évitant d'agir sans l'accord de la quasi-totalité des communes alors qu'ils en ont juridiquement la possibilité, les EPCI inscrivent ainsi leur intervention dans le registre « partenarial ». Pour F. Desage et D. Guéranger (2011), cette pratique peut cependant aboutir, de fait de l'importance qu'elle confère à la négociation informelle entre les services communaux et intercommunaux, à des formes de dépolitisation de l'action publique locale,

[1] Le conseil communautaire délibère trois fois concernant le projet de PLH : il arrête d'abord le document lors d'un premier vote, à la suite duquel celui-ci est transmis aux communes, qui disposent alors d'un délai de deux mois pour faire connaître leur avis ; il délibère ensuite à nouveau en fonction de ces avis, puis transmet le document aux services déconcentrés de l'État et *via* ceux-ci, au CRH. Ceux-ci peuvent transmettre à l'EPCI des demandes de modifications ou émettre des réserves. Une troisième délibération permet d'adopter le document, qui devient exécutoire deux mois après sa transmission aux services déconcentrés de l'État (art. L. 302-2 CCH).

voire à des modalités de prise de décision dont on peut questionner le statut démocratique. Dans le même temps, la recherche du consensus dans l'élaboration du PLH permet aussi d'assurer l'acceptabilité du document et peut en faciliter la mise en œuvre.

En conséquence, si les compétences de la CUB en font bien le « chef de file » en ce qui concerne la programmation du logement, l'EPCI sollicite systématiquement l'avis de ses communes-membres lors de l'élaboration du PLH et négocie avec elles différentes dispositions. Or, non seulement la montée en compétence de la CUB n'a pas abouti à un « repli » systématique des communes sur les questions de logement, mais de nombreuses communes de la CUB disposent, au contraire de celles de la CAB par exemple, de services dotés de salariés spécifiquement chargés des questions liées au logement. Cela résulte notamment du fait que les communes continuent à assurer des compétences en la matière, concernant l'attribution des logements sociaux ou la délivrance des autorisations d'urbanisme par exemple. C'est le cas dans la ville-centre : la mairie de Bordeaux a renforcé au cours de la dernière décennie son service en charge de l'habitat, qui comptait au moment de l'enquête quinze salariés. Un salarié de la commune[1] a considéré que c'était la condition pour faire advenir une « co-construction de la politique de l'habitat » avec l'EPCI. L'argumentation utilisée par l'enquêté pour justifier l'implication de ses services dans la programmation renvoie au fait que la compétence en matière de peuplement n'a pas été transférée à la CUB. Or, selon lui, « même si la compétence juridique [en matière de programmation de la production HLM neuve] est à la CUB, il n'y a rien qui est validé uniquement au niveau de la CUB, […] parce que la programmation, c'est elle qui détermine, après, le peuplement ». Dans une commune limitrophe de Bordeaux, le responsable du service Planification et grands projets explique pour sa part que son poste a été créé au cours des cinq dernières années car le fait de ne plus gérer à l'échelle communale que les permis de construire a créé une « frustration » au sein des services, liée à l'impossibilité de mettre en œuvre « une stratégie de développement territorial » à l'échelle communale. La création du poste était donc supposée permettre à la commune d'« être un partenaire de la communauté urbaine » (Entretien, 07/07/2014).

Ainsi, les modalités d'élaboration de la programmation HLM du PLUi, au début des années 2010, témoignent, de la part des salariés de l'EPCI, d'une triple préoccupation : respecter des objectifs généraux en matière d'urbanisme, définis par le conseil communautaire ; respecter autant que possible les volontés et souhaits des communes ; faire émerger de la mise en commun des projets communaux une cohérence à l'échelle intercommunale. Dans un contexte où subsistent des oppositions politiques, la recherche d'une articulation de ces objectifs parfois contradictoires a nécessité, comme le résume le responsable du service Politiques de l'habitat de la CUB dans le cas du PLUi élaboré en 2016, d'être vraiment « dans une mobilisation très forte […] avec les 28 communes » (Entretien, 10/07/2013). Les modalités de ces échanges semblent avoir été différentes à la fois en fonction du positionnement des communes au sein de la CUB et en fonction des sujets abordés. La façon dont certains acteurs ont présenté cette négociation témoigne de la recherche d'un rapport de force :

> *« La CUB ne peut pas définir, toute seule, la politique qui va [dans la commune]. Il n'y a aucun conflit dans ce que je dis : au départ, on peut s'interroger, mais c'est vrai que la CUB respecte parfaitement notre posture et notre vision des choses et ça se passe*

[1] De façon à garantir l'anonymat des enquêtés, des précisions quant à leur statut et à la date des entretiens sont ici exceptionnellement omises.

plutôt très bien entre nous. […] Le partage, il est clair : le peuplement et la programmation, même si ça fait l'objet d'une délibération de validation par la CUB, ça passe d'abord par la ville et des négociations directes entre la ville, en l'occurrence mon service, et les bailleurs sociaux. » (Entretien avec le directeur de l'habitat, du logement et de la rénovation urbaine d'une commune de la CUB, 18/02/2014).

Plusieurs échanges avec des salariés de communes de la CUB témoignent cependant du fait que, sur différents sujets, l'EPCI a imposé certaines décisions. Par exemple, une commune de la CUB souhaitait inscrire dans son centre-bourg des emplacements réservés obligeant les propriétaires des terrains concernés à y construire entre 60 et 70 % de logements locatifs sociaux et en accession sociale à la propriété (Entretien avec la responsable du service Habitat d'une commune de la CUB, 12/08/2014)[1]. La CUB s'est opposée à ce que de telles dispositions soient retenues, d'une part parce que ses services souhaitaient concentrer les emplacements réservés les plus prescriptifs en matière de logement social sur le cœur d'agglomération et d'autre part parce qu'ils considéraient que de telles contraintes rendaient impossible le montage d'opérations immobilières sur ces terrains d'un point de vue financier (Entretien avec le responsable du service Politiques de l'habitat de la CUB, 10/07/2013). La commune a choisi de céder sur ce point et de se contenter d'emplacements réservés obligeant la construction de 35 % de logements locatifs sociaux et 15 % de logements en accession sociale à la propriété.

1.1.3. Une production ordinaire du consentement communal au logement social par l'EPCI

Dans ce contexte, plusieurs enquêtés ont souligné le fait que la programmation HLM dans le cadre du PLUi a fait l'objet d'échanges encore tendus entre les services intercommunaux et certains services et élus municipaux, résultant des réticences de ces derniers ou bien lors de la fixation des objectifs quantitatifs, ou bien lors de l'inscription au plan d'urbanisme d'outils permettant de les réaliser (Entretien avec une chargée d'études d'une agence d'urbanisme, 24/07/2013 et avec la responsable du bureau du financement du logement du conseil départemental de la Gironde, 23/07/2013). Au cours des années 2000 et 2010, la situation s'est cependant améliorée : ainsi, la quasi-totalité des communes de la CUB ont dorénavant des rythmes de production HLM réguliers (cf. ci-dessous). Le porter-à-connaissance rédigé par les services déconcentrés de l'État dans la perspective de la révision du PLH en 2006 témoigne du chemin parcouru, puisqu'il met en évidence le fait que seulement 69 % des objectifs de construction HLM inscrits dans le PLH 2001-2005 avaient alors été réalisés à l'échelle de l'agglomération, dans un contexte pourtant de forte augmentation du nombre des résidences principales. Parmi les communes déficitaires, Ambarès-et-Lagrave, Bordeaux, Carbon-Blanc et Villenave-d'Ornon avaient même vu, au cours de ces cinq années, leur part de logements sociaux diminuer[2]. Outre leurs opinions politiques, l'agence d'urbanisme locale a montré que les réticences des maires

[1] À propos de cet outil et des modalités de son application par les acteurs de l'habitat, cf. chapitre 9.

[2] DDE de la Gironde, 2006, *Porter-à-connaissance de l'État dans la perspective de la mise en conformité du programme local de l'habitat de la communauté urbaine de Bordeaux*, p. 32-36.

s'expliquaient aussi par la mobilisation de riverains constitués en association, ne souhaitant pas voir d'opération HLM construite dans leur quartier et menaçant de recours les permis de construire[1]. Plusieurs salariés d'organismes HLM ont souligné le fait que de telles réactions existaient toujours aujourd'hui de la part de riverains, mais qu'elles étaient plus orientées autour de questions liées à la forme urbaine des opérations, jugées trop denses (Entretien avec une chargée d'opération d'une ESH intervenant dans la CUB, 23/07/2013).

Quoiqu'il en soit, les propos des enquêtés mettent en évidence le fait que la « conversion » de certaines majorités municipales à la production de logements sociaux est le résultat d'un travail de dialogue, mené selon des modalités très proches de celles évoquées par plusieurs autres observateurs. En particulier, deux des méthodes décrites par F. Desage (2012 ; 2013) dans les cas de Lille et de Nantes pour réduire les « oppositions de principe » au logement social ont été mentionnées (voir aussi : Driant, 2009 ; Cordier, 2011). D'une part, l'appropriation explicite par l'EPCI de l'objectif fixé par l'article 55 de la loi SRU a contribué à en faire l'indicateur d'une situation « normale » en matière de logement social. Comme dans d'autres communautés urbaines, les maires des communes déficitaires se sont en conséquence trouvés lassés d'être fréquemment « pointés du doigt » par leurs collègues et la presse, ce qui les a conduits à « donner des gages de bonne volonté » en faveur de la production HLM (Desage, 2012, p. 215). Un enquêté témoigne ainsi du caractère ordinaire du taux de 25 % pour les élus municipaux :

> *« Ici, il y a un vrai dynamisme de la construction privée, qui fait que rattraper le retard pour atteindre 25 % [de logements sociaux], c'est très compliqué. J'essaie d'expliquer à mes élus que c'est déjà un miracle que notre taux ne descende pas, mais ils n'ont que '25 % !' à la bouche. C'est l'effet SRU ! Dans leur tête maintenant, c'est la normale, c'est ce qu'il faut pour assurer le rôle social de la ville. »* (Entretien avec le directeur de l'habitat, du logement et de la rénovation urbaine d'une commune de la CUB, 18/02/2014).

D'autre part, les salariés de l'EPCI et des organismes HLM ont œuvré à faire évoluer la représentation des publics potentiels du logement social, en montrant que celui-ci peut certes abriter les plus démunis, mais aussi, dans une perspective de mixité sociale, les classes moyennes (Entretien avec la directrice d'une association HLM, 30/08/2013). Les propos de la responsable du service Habitat d'une commune de la CUB témoignent par exemple de l'appropriation de cet argument à l'échelle communale :

> *« On a une grosse difficulté ici, on a des classes qui ferment […] parce que bien sûr, on n'arrive pas à retenir les jeunes ménages : les logements sont trop chers, la maison individuelle dans l'ancien est assez chère, les terrains individuels se vendent très cher […]. Les jeunes ménages s'en vont dans le Médoc acheter ou construire […]. Donc à chaque fois qu'on essaie de faire du logement, et surtout du logement public (sic), on se pose la question : 'Pour qui on construit ?' et on essaie de faire en sorte que les logements soient adaptés à des jeunes ménages avec enfants, au niveau de la taille et du loyer »* (Entretien avec la responsable du service Habitat d'une commune de la CUB, 12/08/2014).

[1] CUB, « Diagnostic et Enjeux », *PLH de la CUB*, p. 41.

Plusieurs enquêtés évoquent notamment qu'un important travail de « pédagogie » a dû être réalisé auprès des élus pour que soient intégrés ce type d'arguments (Entretien avec le directeur général d'une ESH intervenant dans la CUB, 18/02/2014). Cela a permis, comme l'explique dans un autre contexte F. Desage (2013, p. 37), de convaincre « de nombreux maires qu'il existe une demande importante dans leur commune, fût-elle résidentielle et prospère », que ce soit pour « assurer la décohabitation des jeunes adultes » ou loger « des personnes âgées isolées ».

1.2. L'articulation entre les situations urbaines et les objectifs de l'article 55 de la loi SRU dans les programmations de 2007 et de 2016

À la suite de négociations menées dans le contexte décrit ci-dessus, le PLH de la CUB, adopté en 2007, comme son PLUi, adopté en 2016, fixent des objectifs de production de logements et de logements sociaux à l'échelle de chacune des 27, puis des 28 communes de l'EPCI. Dans les deux documents, la méthodologie retenue pour réaliser la spatialisation peut être résumée ainsi : dans un premier temps, les objectifs de production de logement en général sont définis à partir d'une volonté de concentrer la production sur le cœur d'agglomération, de façon à en renforcer l'attractivité mais aussi à limiter la consommation foncière ; dans un second temps, la part de logements sociaux dans la production est arrêtée, principalement en considérant la situation des communes par rapport à l'objectif fixé par l'article 55 de la loi SRU. Les négociations avec chaque commune sont prises en compte, de façon à ajuster les objectifs découlant de cette double analyse (Entretien avec le responsable du responsable du service Politiques de l'habitat de la CUB, 10/07/2013).

1.2.1. La fixation des objectifs de production de l'ensemble des logements en fonction d'une géographie prioritaire

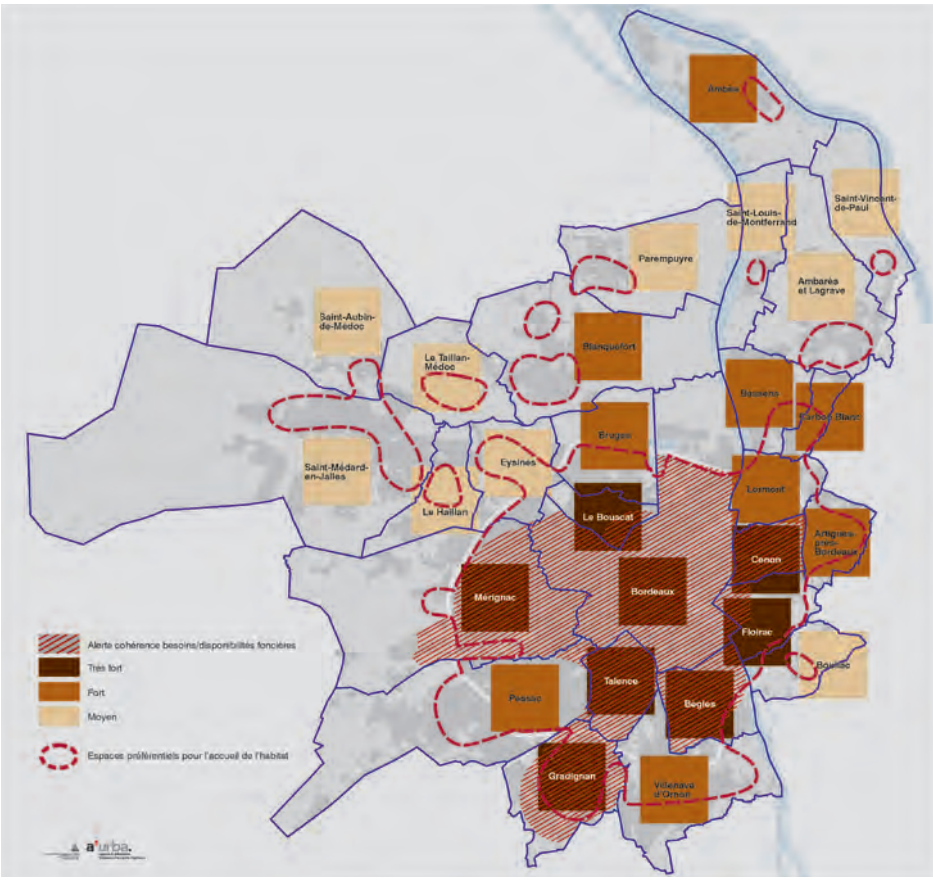
Dans le PLH de 2007 comme dans le PLUi de 2016, la CUB s'appuie, pour distribuer l'ensemble des objectifs de production de logements, sur la volonté explicite de faire en sorte que la croissance du parc se produise principalement en cœur d'agglomération, dans les zones les mieux équipées et desservies par les transports en commun.

En 2007, des objectifs de construction de logements ordinaires ne sont pas à proprement fixés par le PLH. Le document s'appuie uniquement sur une estimation des besoins en logements, élaborée à partir d'une projection de l'évolution démographique de l'agglomération, qui a été conçue dans le cadre du schéma directeur d'aménagement et d'urbanisme de l'agglomération. Cette projection repose sur l'hypothèse d'une croissance de l'agglomération, principalement assurée par les villes centrales[1]. La part de logements locatifs sociaux dans ces « besoins en logement » est ensuite définie selon une méthodologie décrite ci-dessous.

[1] CUB, 2007, « Diagnostic et Enjeux », *PLH de la CUB*, p. 19-20.

En plus de ces outils, le PLH définit plus précisément une géographie préférentielle pour le développement de l'habitat, qui s'affranchit partiellement des limites communales. Il s'agit d'identifier, à l'échelle de l'agglomération, les zones les plus à même d'accueillir les logements à produire et d'en mobiliser les acteurs. Pour ce faire, l'agence d'urbanisme locale a croisé le résultat de deux études. La première a consisté à rapporter les besoins en logements identifiés suite à l'analyse démographique aux gisements fonciers existants, ceux-ci ayant été estimés à l'aide d'une analyse des zones urbaines (U) et à urbaniser (AU1) des PLU, c'est-à-dire celles dans lesquelles des développements immobiliers sont envisageables à court ou moyen terme. La seconde repose sur une identification de « secteurs d'implantation privilégiée pour le développement de l'habitat », réalisée en prenant en compte, à partir de données géolocalisées, différents critères censés représenter les « éléments structurants de l'agglomération »[1]. Parmi ceux-ci, on peut citer la densité bâtie, les centralités (y compris les centre-bourgs périphériques), les équipements majeurs, mais aussi les projets de transports en commun en site propre existants ou en projet. Le croisement de ces deux études aboutit à la carte de synthèse présentée en Figure 36.

Figure 36. Mobilisation nécessaire pour répondre aux besoins en logements au sein de la CUB, selon le PLH adopté en 2007



Source : CUB, 2007, « Orientations & Actions », PLH de la CUB.

[1] CUB, 2007, « Orientations et Actions », *PLH de la CUB*, p. 23.

Celle-ci définit d'abord un « espace préférentiel pour l'accueil de l'habitat », qui correspond principalement au centre de l'agglomération, aux centre-bourgs des villes périphériques et au contour des axes de transport en commun en site propre. À cela s'ajoute un code-couleur, présenté à l'échelle communale, témoignant des efforts que devront consentir les élus locaux et les opérateurs pour satisfaire les besoins en logements identifiés : dans les communes dont le nom est inscrit sur fond rouge foncé, non seulement la plupart des gisements fonciers devront être développés, mais ils devront aussi l'être de façon dense. La superposition des résultats de la projection statistique et de la représentation cartographique apparait ainsi principalement comme un outil informatif et incitatif, visant à orienter l'action des acteurs du logement.

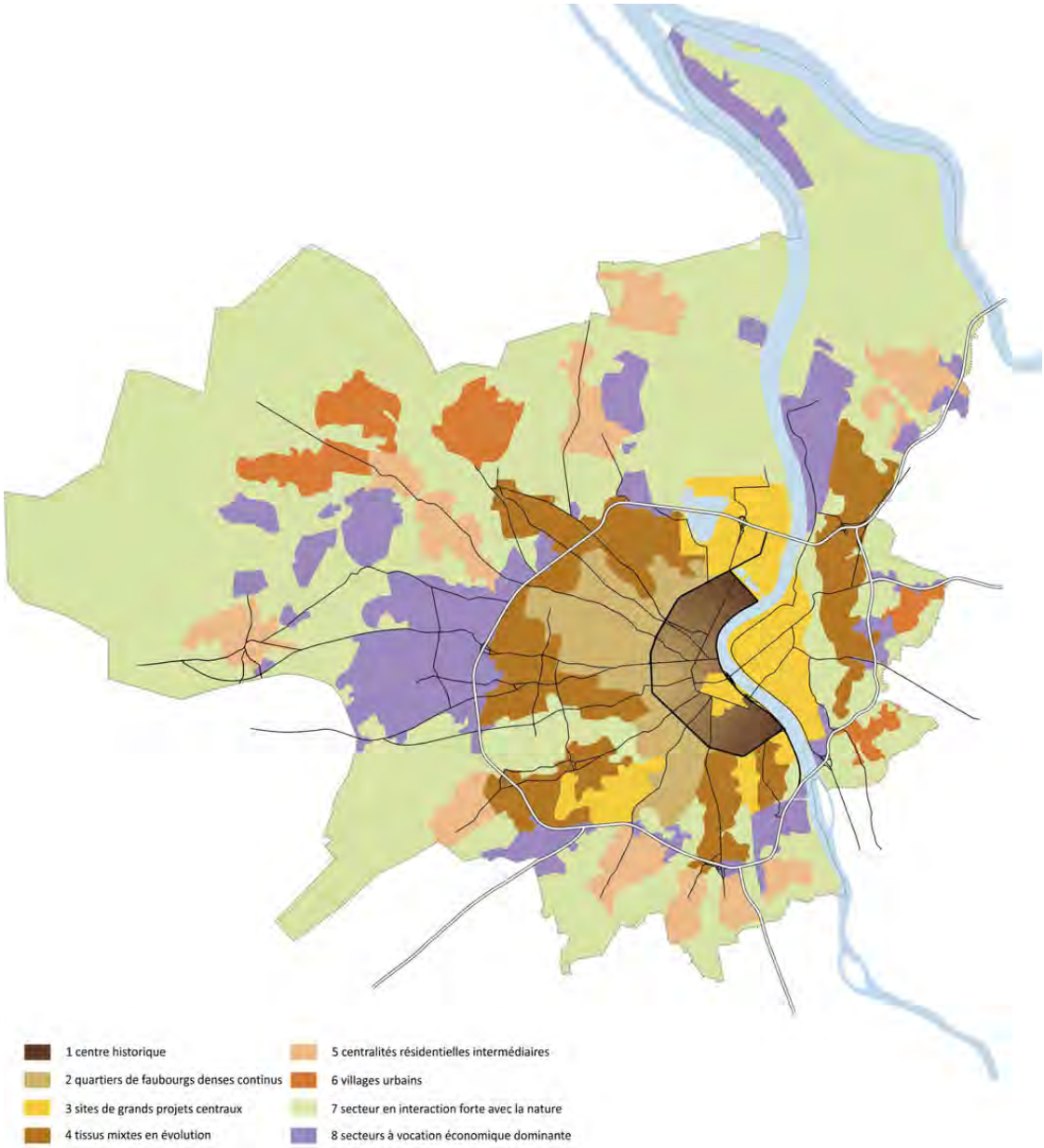
En 2016, le dispositif retenu dans le PLUi est plus contraignant, car des objectifs quantitatifs sont explicitement fixés en matière de production non seulement de logements conventionnés, mais aussi de logements en général. La façon dont ces objectifs ont été définis n'est pas explicitée dans le document ; ceux-ci résultent en fait de la négociation entre la CUB et ses communes-membres à partir de projections démographiques et de différents critères, selon les modalités que j'ai décrites ci-dessus. Parmi les critères mobilisés, deux sont explicitement mentionnés. Le premier est, en cohérence avec les objectifs formulés en 2007, la priorité donnée à « la densification le long des axes de transport en commun structurants et autour des haltes ferroviaires et des polarités urbaines ». Le second critère mobilisé pour réaliser la spatialisation est le développement préférentiel au sein des « sites de projet » existants : cela signifie que la programmation, comme dans le Val-de-Bièvre (cf. Encadré 14), n'est pas l'exercice à partir duquel sont formulés les projets de développement. Il semble ainsi que la programmation résulte des opérations d'urbanisme plutôt qu'elle ne les motive.

L'originalité du PLUi de la CUB résulte cependant dans le fait que se superposent, aux objectifs quantitatifs, des orientations qualitatives différenciées en fonction de « situations urbaines ». Ces orientations permettent d'insister sur le fait qu'un même nombre de logements programmés peut se traduire par différents types d'interventions. Huit « situations » sont identifiées à l'échelle intercommunale, selon une méthodologie qui s'affranchit ici aussi des frontières communales (cf. Figure 37). Ces « situations » ont été définies à la suite d'un diagnostic territorial, en mobilisant notamment les critères suivants : « modalités de déplacement, habitat et habitants, offre de nature, localisation de l'emploi, offre de services, d'équipements et polarités, offre foncière, typologie urbaine et densité »[1]. Les critères pris en compte sont donc plus transversaux que ceux mobilisés pour élaborer la géographie préférentielle du PLH de 2007, ce qui paraît cohérent dans le cadre de l'élaboration d'un PLUi abordant aussi des enjeux d'urbanisme ou encore de déplacements. Il est cependant à noter que les situations « centre historique », « quartiers de faubourgs denses continus », « sites de grands projets centraux », « tissus mixtes en évolution », « centralités résidentielles intermédiaires » et « villages urbains » dessinent, à quelques exceptions près, un zonage certes plus spécifique d'un point de vue qualitatif, mais proche d'un point de vue géographique, de la géographie préférentielle de 2007. Différents enjeux et points de vigilance sont, à l'échelle de chaque zone, mentionnés, y compris en matière de développement du logement social : par exemple, les sites de grands projets centraux sont identifiés comme étant des « secteurs de développement du logement social », permettant le rééquilibrage de l'offre en la matière à l'échelle de l'EPCI ; dans le cœur historique, il s'agit de prioriser la production de logement social par l'acquisition-amélioration, dans l'objectif notamment de lutter contre le logement indigne ; dans

[1] CUB, 2015, « Livret des situations urbaines », *PLUi 3.1. de Bordeaux Métropole*, p. 3.

les centralités intermédiaires et les villages urbains, le document insiste sur la nécessité de diversifier l'offre à destination notamment des jeunes ménages et des ménages vieillissants. Si ces recommandations restent seulement développées sur quelques lignes, elles permettent de dépasser une vision exclusivement quantitative de la production du logement social, en envisageant à la fois les moyens à mobiliser pour la concrétiser et les publics auxquels elle est destinée.

Figure 37. « Situations urbaines » du PLUi de la CUB adopté en 2016



Source : CUB, 2015, « Livret des situations urbaines », PLUi 3.1 de Bordeaux Métropole, p. 2.

1.2.2. Une programmation reposant sur le critère de l'article 55 de la loi SRU

Concernant plus particulièrement la programmation HLM, le PLH de 2007 comme le PLUi de 2016 ont la particularité de fixer des objectifs de production de logements locatifs conventionnés publics et privés, et non exclusivement de logements locatifs sociaux, même si ceux-ci représentent effectivement la majeure partie des réalisations. En 2007, aucune précision n'est apportée concernant la typologie (PLAI, PLUS, PLS) de ces logements, le PLH se contentant de mentionner que les PLS ne doivent pas « être surreprésentés dans la production »[1]. En 2016, le PLUi ne propose pas non plus une répartition des typologies de logement par commune, mais il impose plus explicitement deux principes généraux : « un minimum de 30 % de PLAI » et un « maximum de 30 % de PLS »[2].

Tableau 22. Logements programmés dans la CUB dans le PLH adopté en 2007 et le PLUi adopté en 2016

		Bordeaux	Périphérie de Bordeaux rive gauche	Périphérie de Bordeaux rive droite	Autres communes en déficit au sens de l'art. 55 de la loi SRU	Autres communes non soumises à l'art. 55 de la loi SRU
PLH 2007	Nombre de log. conventionnés programmés	576	535	59	356	18
	Part moy. des log. conventionnés dans l'ensemble de la programmation	32 %	28 %	16 %	37 %	27 %
	Log. conventionnés programmés rapportés aux log. HLM en 2007	3,5 %	2,4 %	0,5 %	5,5 %	6,7 %
PLUi 2016	Nombre de log. conventionnés programmés	1 000	771	181	606	24
	Part des log. conventionnés dans l'ensemble de la programmation	33 %	31 %	22 %	50 %	25 %
	Log. conventionnés programmés rapportés aux log. HLM en 2013	6,3 %	3,2 %	1,5 %	6,3 %	7,3 %

Élaboration personnelle. Source : CUB, 2007, PLH de la CUB ; 2015, PLUi 3.1. de Bordeaux Métropole ; INSEE, Recensement de la population, 2007, 2013.
Individus : concernant la programmation, logements conventionnés publics et privés programmés ; concernant la part de logements HLM, résidences principales HLM louées vides selon l'INSEE.

[1] CUB, 2007, « Orientations et Actions », *PLH de la CUB*, p. 18.
[2] CUB, 2016, « POA Habitat », *PLUi 3.1. de Bordeaux Métropole*, p. 30.

Le nombre de logements conventionnés effectivement programmé dans chaque commune correspond à une part, en 2007, des besoins généraux en logements et, en 2016, de l'objectif général de construction de logements. L'importance plus ou moins grande de cette part a été définie, dans les deux cas, en fonction de la situation de la commune par rapport à l'objectif fixé par l'article 55 de la loi SRU : les communes déficitaires ont généralement les parts de logement social dans la programmation les plus importantes, tandis que les communes en règle ou non soumises ont les parts les plus faibles (cf. Tableau 22). Ainsi, les communes situées à la périphérie de Bordeaux sur la rive gauche, qui ont toutes des parts de logement social dans leurs résidences principales proches de 20 %, ont pour objectif de produire, à deux exceptions près, entre 20 et 35 % de logements conventionnés aussi bien en 2007 qu'en 2016. Parmi ces communes, celles qui sont déficitaires au sens de la loi SRU n'ont pas nécessairement des objectifs beaucoup plus élevés que les autres, à l'exception du Bouscat en 2016, dont 39 % de la production annuelle doit être du logement social. Une part semblable de logements HLM dans la production neuve est proposée aux communes non soumises à l'article 55 de la loi SRU[1]. Il est cependant à noter qu'elle implique une croissance beaucoup plus rapide de leur parc de logements HLM existant, qui est très faible (par exemple, 15 logements HLM loués vides à Saint-Vincent-de-Paul en 2007 selon l'INSEE). Les communes de la rive droite, toutes très bien dotées, ont pour leur part des objectifs de production HLM faibles. Cependant, si certaines d'entre elles étaient autorisées, en 2007, à ne construire aucun logement social, il leur est demandé, en 2016, de continuer à participer à l'effort de production, les logements conventionnés pouvant alors représenter jusqu'à 36 % de la programmation neuve dans le cas de Bassens.

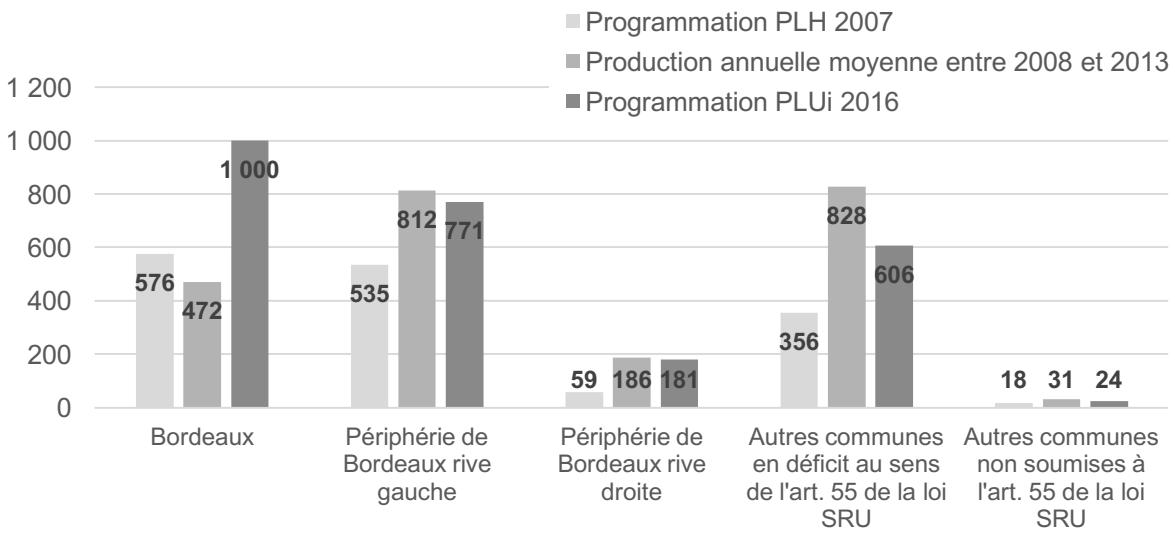
Les parts de logements conventionnés les plus importantes par rapport à l'ensemble de la production sont demandées aux autres communes déficitaires, puisqu'elles atteignent en moyenne 37 % en 2007 et 50 % en 2016. Ces valeurs cachent cependant des taux communaux très variés, allant de 23 à 67 % en 2007 et de 40 à 72 % en 2016. Si ce n'est pas systématiquement le cas, les parts les plus importantes sont en règle générale assignées aux communes les plus déficitaires. Les logements conventionnés programmés correspondent à une part importante du parc HLM existant dans ces communes, pouvant atteindre 42 % à Saint-Aubin-de-Médoc en 2007 et 32 % à Parempuyre en 2016, qui sont parmi les communes les moins bien dotées de l'agglomération. Il est à noter que certains de ces taux, en apparence très élevés, peuvent cependant correspondre ici aussi à un nombre de logements conventionnés à produire relativement faible dans l'absolu, du fait de volumes de production contenus ou d'un parc HLM existant minime : Saint-Aubin-de-Médoc ne doit ainsi construire chaque année que 10 logements conventionnés neufs. Le cas de Bordeaux, déficitaire sur toute la période, est spécifique. La part de logements sociaux devant être construite n'augmente que d'un pourcent entre 2007 et 2016, pour atteindre 33 %, soit un niveau moins élevé que celui de la plupart des autres communes déficitaires. En 2007, le nombre de logements sociaux programmés annuellement représente une part assez faible du parc existant (3,5 %), impliquant un effort moindre de la ville-centre que celui consenti par la plupart des autres communes déficitaires. En 2016, si la part de logements sociaux dans la programmation bordelaise reste quasiment la même, l'augmentation du nombre total de logements programmés, très forte à Bordeaux, fait

[1] À l'exception, en 2007, de Bouliac.

qu'elle correspond à une part du parc HLM existant plus importante (6,3 %), égale au niveau moyen de cet indicateur dans les communes déficitaires.

Entre 2007 et 2016, il semble donc que les grands principes de la programmation HLM ont peu changé, celle-ci restant principalement dépendante de la part de logements sociaux dans les résidences principales, ajustée en fonction d'éventuelles demandes politiques. La principale évolution réside dans la répartition de l'effort de construction supplémentaire. À trois exceptions près, les objectifs de production de logement sociaux de toutes les communes ont été augmentés entre 2007 et 2015. De plus, en 2015, aucune commune n'est chargée de produire moins de 20 % de logements HLM parmi l'ensemble de sa production, alors que c'était le cas en 2007. Cependant, l'effort supplémentaire de construction a été réparti de façon très hétérogène dans la CUB. Les 1038 logements conventionnés programmés en plus en 2016 se trouvent ainsi pour 23 % d'entre eux dans la périphérie rive gauche et pour 24 % dans les autres communes en déficit. La périphérie rive droite et les communes non soumises à la loi SRU ne participent que très marginalement à cet effort supplémentaire. Par contre, la programmation 2016 témoigne d'un engagement beaucoup plus résolu de la commune de Bordeaux, particulièrement visible sur la Figure 38 : 41 % des logements ajoutés à la programmation en 2016 doivent en effet être construits dans la ville-centre.

Figure 38. Production annuelle moyenne dans la CUB entre 2008 et 2013 et programmation du PLH adopté en 2007 et du PLUi adopté en 2016

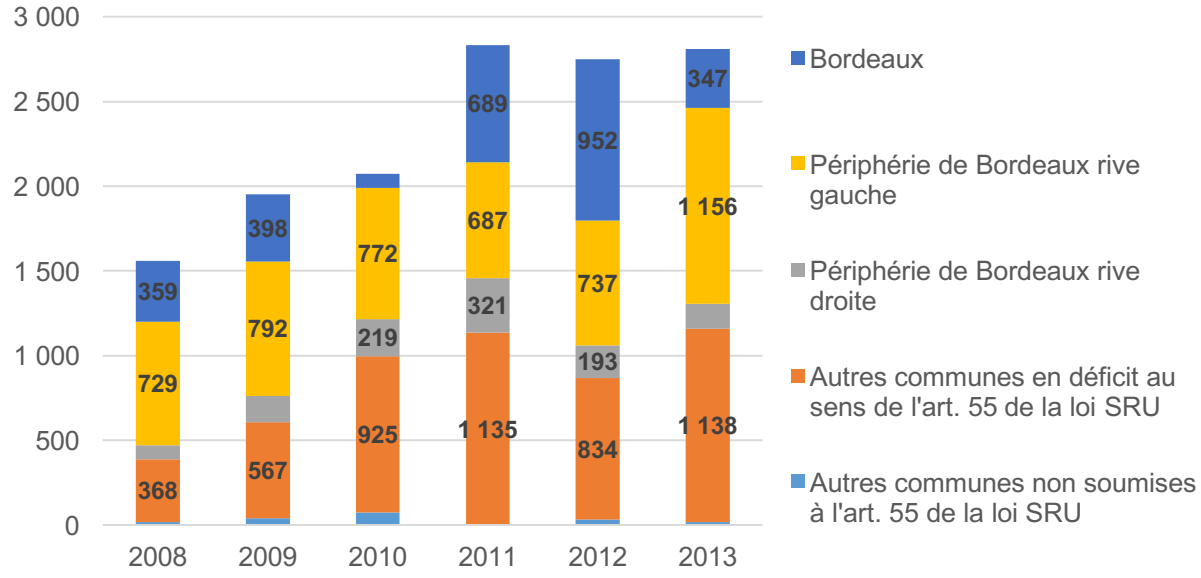


Élaboration personnelle. CUB, 2007, PLH de la CUB ; 2015, PLUi 3.1. de Bordeaux Métropole. Individus : colonnes de gauche, logements conventionnés publics et privés programmés ; colonne de droite, logements locatifs sociaux ordinaires financés dans l'année par des ESH et des OPH, hors opérations ANRU. Concernant la définition des zones, cf. Figure 41.

1.2.3. Une production contribuant à un rééquilibrage, mais pas vers la ville-centre

Les logements locatifs sociaux financés par des ESH et des OPH entre 2008 et 2013, hors zones ANRU, atteignent un niveau permettant de dépasser les objectifs fixés par le PLH de 2007, alors même que ces derniers concernent pour rappel l'ensemble des logements conventionnés publics et privés. Dans tous les groupes de communes de la Figure 38 sauf Bordeaux, la production annuelle moyenne est ainsi plus élevée que la programmation annuelle moyenne. Dans le groupe des autres communes déficitaires, le volume de logements financés va jusqu'à dépasser de 450 unités la programmation. Il est de plus à noter que le PLUi adopté en 2016 fixe des objectifs parfois moins élevés que le nombre moyen de logements financés par des ESH et des OPH au cours des années précédentes, y compris dans les groupes de communes contenant des communes en déficit. Il est possible que la programmation soit ainsi plus précautionneuse que les réalisations, de façon à ne pas risquer de mettre les communes dans des situations délicates si les conditions de financement du logement social ou les stratégies des organismes HLM intervenant localement venaient à changer. Seule la commune de Bordeaux apparaît en décalage, ses réalisations étant inférieures aux objectifs de 2007 comme à ceux de 2016.

Figure 39. Production HLM financée dans l'année par des ESH et des OPH dans la CUB entre 2008 et 2013



Élaboration personnelle. Source : SISAL, 2014.
Individus : logements locatifs sociaux ordinaires financés dans l'année par des ESH et des OPH, hors opérations ANRU.

L'observation du rythme de financement des logements locatifs sociaux neufs dans la CUB fait apparaître le fait que l'augmentation de la production HLM y a été principalement assuré par

le groupe des communes déficitaires des franges de l'agglomération (cf. Figure 39). L'augmentation du nombre de logements produit par ces dernières a été progressif entre 2008 et 2009, passant d'un peu plus de 350 unités à près de 1 000. À partir des années 2010, ce volume de logements financés reste stable. Ainsi, près de 62 % des 1 251 logements locatifs sociaux qui ont été financés en plus en 2013 par rapport à 2008 l'ont été dans ces communes. L'évolution importante de leur taux de logements locatifs sociaux entre 2001 et 2014 (cf. Figure 35), certes insuffisante pour répondre aux exigences de la loi SRU, a été permise par cette augmentation régulière de leur niveau de production HLM. Au cours de la période, les communes périphériques de Bordeaux sur la rive gauche ont, pour leur part, continué à voir financés en leur sein un volume de logements sociaux constant, cohérent avec l'important développement urbain de ces communes et le fait qu'elles sont plusieurs à être déficitaires ou tangentes, notamment par rapport à l'objectif de 25 % de logements sociaux dans les résidences principales. Le volume relativement faible de la production HLM dans les communes non soumises et dans les communes périphériques de Bordeaux sur la rive droite s'est par ailleurs maintenu au cours de la période. Le cas de Bordeaux témoigne d'une irrégularité du nombre de logements financés dans la commune : celui-ci est très bas entre 2008 et 2010 puis à nouveau en 2013, mais beaucoup plus élevé en 2011 et 2012. Cette situation s'explique du fait du mode de production favorisé au sein de la commune. Les opportunités foncières dans le diffus étant relativement peu nombreuses et/ou permettant de construire peu de logements, l'essentiel de la production HLM est assurée au sein des « sites de projets » mentionnés ci-dessus, c'est-à-dire de grandes opérations d'urbanisme (cf. chapitre 10). Le niveau de production varie donc en fonction du rythme, forcément par à-coups, auquel ces opérations démarrent : 2011 et 2012 correspondent ainsi au financement de plusieurs opérations importantes, d'une part au sein de la ZAC Ginko et d'autre part au sein du projet des Bassins à Flot.

L'objectif du rééquilibrage de la production entre les communes occupe une place importante dans les exercices de programmation réalisés par la CUB. Il n'aboutit pas, au cours des années 2000 et 2010, à ce que la majorité des communes de l'agglomération soient, en 2016, en règle avec les objectifs augmentés de l'article 55 de la loi SRU. Cependant, il permet une réelle réorientation de la production vers les communes déficitaires. Ce sont en effet elles qui ont absorbé, au tournant des années 2000, la majorité de l'augmentation de la production HLM dans l'agglomération. Cette évolution pose cependant question, parce qu'une partie importante de ces communes déficitaires sont situées aux franges de l'agglomération : l'articulation des objectifs liés à l'article 55 de la loi SRU et ceux liés à l'objectif de maîtrise de la consommation foncière exige en conséquence une vigilance particulière quant à la forme et à la densité de ces opérations d'une part, et à leur localisation au sein des communes d'autre part. L'autre enjeu réside dans le rôle de la ville-centre dans le processus de rééquilibrage, celle-ci n'étant pas parvenue à réaliser ses objectifs de production. Le PLUi de 2016 engage cependant plus explicitement Bordeaux dans le rattrapage de son retard au sens de l'article 55 de la loi SRU, notamment en s'appuyant sur la concrétisation de plusieurs des projets urbains identifiés au cours de la décennie précédente, à l'aide d'outils envisagés dans le chapitre 10.

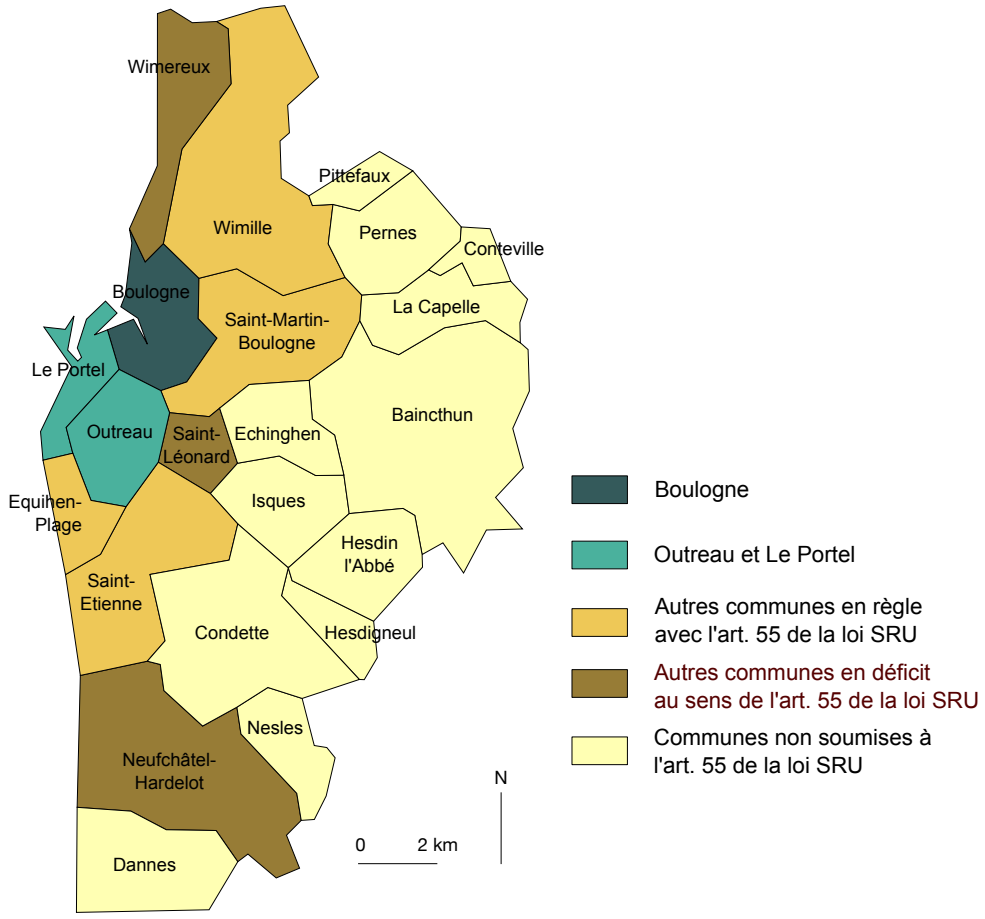
2. DANS LE BOULONNAIS, L'APPROPRIATION DU PRINCIPE DU RÉÉQUILIBRAGE AU-DELÀ DES EXIGENCES DE L'ARTICLE 55 DE LA LOI SRU

En 2008, le premier PLH de la CAB arrive à expiration. Le renouvellement de ce document est un enjeu important, car une convention de délégation des aides à la pierre dérogatoire a été signée en 2006, pour une durée de trois ans. Or, détenir un PLH exécutoire et en règle avec les exigences de la loi Liberté et responsabilité locales en matière de fixation d'objectifs de production est la condition *sine qua non* du renouvellement de cette délégation (cf. chapitre 6). Le PLH de 2008 est donc le premier document de programmation élaboré par l'EPCI qui fixe des objectifs de production de logements sociaux à une échelle plus fine que celle de l'intercommunalité.

La répartition de cet objectif soulève, dans la CAB, principalement deux enjeux, qui valent aussi bien dans les documents de programmation élaborés en 2008 qu'en 2017 (Entretien avec le responsable du service Habitat de la CAB, 15/01/2015) (cf. chapitre 6). En premier lieu, il s'agit, en cohérence avec le processus de régulation productiviste, d'atteindre un niveau de production plus élevé que celui qui est alors habituel dans l'EPCI : cela implique de passer d'une centaine de logements sociaux réalisés à 180, puis 200 unités. Il s'agit donc ici aussi de répartir l'effort de production supplémentaire entre les communes. En second lieu, le souhait est formulé que cette répartition se traduise par un rééquilibrage de la production HLM à l'échelle communale, mais qu'il n'aboutisse pour autant ni à un arrêt de la production dans certaines communes centrales, qui souhaitent développer leur parc de logements pour lutter contre la diminution de leur « attractivité résidentielle » (cf. chapitre 6), ni à une production trop importante dans des communales périurbaines et rurales de l'agglomération. L'articulation de ces objectifs donne lieu à deux exercices de spatialisation, qui sont présentés successivement ci-dessous.

De façon à discuter la programmation et les volumes de production réels, j'utilise dans cette section non seulement le zonage mobilisé dans le PLH adopté en 2008, mais aussi un zonage que j'ai élaboré (cf. Figure 40). Ce zonage croise, dans le cas de la CAB, la situation des communes au regard de l'article 55 de la loi SRU et les situations urbaines telles qu'elles sont identifiées dans le PLUi adopté en 2017. Elles conduisent à séparer les communes urbaines du centre de l'agglomération (Boulogne d'une part, Le Portel et Outreau d'autre part), les communes périphériques soumises à la loi SRU (celles en règle d'une part, et celles qui sont déficitaires ou l'ont été au cours des années 2000 et 2010 d'autre part) et enfin les communes non soumises à la loi SRU.

Figure 40. Communes de la CAB en fonction du zonage utilisé pour présenter les volumes de production



Élaboration personnelle. Sources : Ministère chargé du logement, 2016 Transparence Logement Social, site internet : http://www.transparence-logement-social.gouv.fr (consulté le 09/05/2017) ; CAB, 2017, « OAP Habitat », PLUi de la CAB.

2.1. En 2008, la recherche d'une répartition équitable de l'augmentation des volumes de production

2.1.1. L'enjeu du rééquilibrage dans une intercommunalité comptant peu de communes déficitaires au sens de l'article 55 de la loi SRU

Au contraire de la CUB, l'enjeu principal dans la CAB n'est pas celui de l'acceptation du logement social par les élus des communes urbaines. Comme je l'ai rappelé dans le chapitre 6, ceux-ci sont favorables à l'augmentation de la production, ce qui s'explique du fait de leur orientation politique, plutôt à gauche, du développement ancien du parc HLM local ainsi que d'une volonté, dans un contexte de faible dynamisme démographique, de se doter de logements à même d'attirer

des ménages pouvant utiliser les équipements publics communaux (Entretien avec le maire d'une commune de la CAB, 15/01/2015).

En particulier, l'application de l'article 55 de la loi SRU dans l'intercommunalité fait apparaître peu de situations de déficit (cf. Figure 40). La borne démographique retenue pour l'application de cet article, qui s'élève à 3 500 habitants, fait que 13 communes sur 22 n'y sont pas soumises. Parmi les neuf communes concernées, seules trois sont de plus, en 2008, en situation de déficit. C'est le cas pour Wimereux et Neufchâtel-Hardelot, du fait de la structure spécifique de leur parc de logements, ces communes étant notamment fréquentées pour leurs activités balnéaires (cf. chapitre 2). Si Wimereux est proche du seuil (18 % de logements HLM selon l'INSEE en 2007), Neufchâtel-Hardelot est plus largement déficitaire (10 % de logements HLM). La situation de cette dernière commune s'explique aussi par le fait qu'elle n'a dépassé le seuil de 3 500 habitants qu'à la toute fin des années 1990. Saint-Léonard est la troisième commune déficitaire, les logements sociaux y représentant seulement 7 % des résidences principales en 2007. Cette situation s'explique par le retard pris au long terme par la commune en matière de production HLM, notamment à la suite d'une croissance rapide de sa population dans les années 1970.

En conséquence, l'enjeu du rééquilibrage tel qu'il découle de l'application de l'article 55 de la loi SRU, s'il est prégnant pour ces trois communes, ne peut donc pas être considéré comme étant le plus important à l'échelle de l'agglomération. Malgré cela, la stratégie retenue par l'intercommunalité consiste à retenir, au-delà des exigences de l'article 55 de la loi SRU, un objectif de rééquilibrage de la production. Ainsi, le PLH mentionne le fait que, en plus de l'augmentation de la production dans les communes « officiellement » déficitaires, deux autres orientations ont été retenues. Concernant les communes du centre de l'agglomération, une formulation ambiguë justifie le fait qu'une part importante de la production doit continuer à leur être assignée pour qu'elles réalisent leurs projets urbains, mais sans que cela ne se traduise pour autant par une concentration de la production de logements en leur sein : il faut « fixer un objectif ambitieux permettant de ne pas densifier encore ces communes tout en répondant à la forte demande en attente »[1]. Concernant les communes rurales, généralement peu ou pas dotées en logements sociaux, l'objectif formulé est qu'« aucune commune de l'agglomération ne reste à 0 % de logements sociaux »[2], même en-dehors de toute obligation réglementaire. S'il ne s'agit donc pas de renverser les équilibres existants en matière de distribution du logement social dans l'agglomération, le PLH témoigne cependant d'une volonté de faire porter une partie de l'effort de production neuve par des communes qui, jusque-là, avaient peu participé à la production HLM.

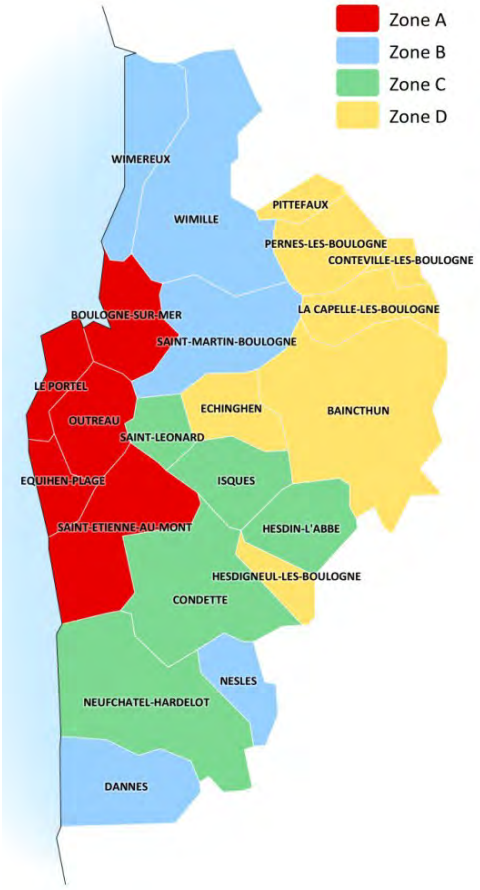
2.1.2. La traduction de l'objectif de rééquilibrage en un dispositif peu contraignant, conçu à partir des taux de logements sociaux communaux

Le dispositif réglementaire retenu pour spatialiser la production entre les communes de l'EPCI ne reflète cependant pas explicitement les objectifs présentés ci-dessus. En premier lieu, le PLH profite des marges de manœuvre laissées par la loi Liberté et responsabilité locales : les objectifs retenus sont exprimés à l'échelle de groupes de communes (cf. Figure 41) ; ils ne mentionnent pas, à cette échelle, la typologie (PLUS, PLAI, PLS) des logements sociaux devant

[1] CAB, 2008, « Programme d'actions », *PLH de la CAB*, fiche-action 1.2.
[2] *Idem*.

être réalisés ; ils ne valent enfin que pour les logements locatifs sociaux, et pas pour le reste de la production de logements, celle-ci n'étant pas mentionnée. Il n'est donc pas possible de savoir quelle part de la production neuve doit être consacrée, dans chaque commune, à la production de logements sociaux.

Figure 41. Zonage retenu pour spatialiser la production de logements locatifs sociaux dans le PLH de la CAB adopté en 2008



Source : CAB, 2008, PLH de la CAB.

En second lieu, le zonage retenu pour élaborer la spatialisation ne reflète qu'imparfaitement les objectifs mentionnés ci-dessus. Il a été construit, d'après le PLH, de façon à ce que les communes de chaque zone aient des « caractéristiques similaires en termes de parc social »[1]. S'il résulte supposément du diagnostic réalisé dans le cadre de l'élaboration du document, ce zonage apparaît cependant comme ayant été exclusivement construit à l'aide de l'indicateur de la part de logement social parmi les résidences principales. Ainsi, les communes de la zone A sont celles qui ont plus de 25 % de logements sociaux, tandis que celles de la zone B en ont entre 15 et 25 %,

[1] CAB, 2008, « Programme d'actions », *PLH de la CAB*, fiche-action 1.2.

celles de la zone C, entre 5 et 15 % et celles de la zone D, moins de 5 %. À chaque zone est ensuite confié, selon des modalités que je décris ci-dessous, un objectif de production HLM annuel général, qui peut *a priori* être réparti entre les communes en fonction des opportunités.

Du point de vue des acteurs publics locaux, le choix d'avoir recours à l'indicateur de la part de logements sociaux dans les résidences principales pour construire le zonage a deux avantages. Cet indicateur consiste d'abord en un outil perçu comme objectif et légitime par la plupart des acteurs (Entretien avec le maire d'une commune de la CAB, 14/01/2015). Il me semble possible de faire l'hypothèse que cela résulte de l'importance prise par l'article 55 de la loi SRU dans le débat public national : la part de logements sociaux s'est ainsi imposée comme l'indicateur le plus pertinent pour envisager la plupart des enjeux liés à la production HLM. Cet indicateur permet ensuite de ne pas avoir à cibler des situations communales spécifiques pour construire une spatialisation, ce qui aurait pu complexifier l'adoption par les communes-membres de l'EPCI du document. Ainsi, si la zone A correspond effectivement aux communes les plus urbaines de l'agglomération, puisqu'elle intègre notamment Boulogne, Outreau et Le Portel, les zones B, C et D apparaissent cependant moins cohérentes du point de vue de la démographie, de la morphologie urbaine ou de la proximité géographique. Le rapprochement dans une même zone de Wimereux (station balnéaire du Nord de l'agglomération, comptant près de 907 habitants au kilomètre-carré et déficitaire au sens de l'article 55 de la loi SRU) et de Dannes (commune rurale du Sud de l'agglomération, comptant 130 habitants au kilomètre-carré et non soumise à l'article 55 de la loi SRU) peut ainsi poser question. Les communes en déficit au regard de la loi SRU se trouvent de plus séparées dans les zones B (Wimereux) et C (Saint-Léonard et Neufchâtel-Hardelot).

2.1.3. Une spatialisation passée à l'arrière-plan dans un contexte d'augmentation de la production HLM

À partir de ce zonage, le PLH fixe à chacune des quatre zones un objectif annuel de production HLM (cf. Tableau 23). Si les objectifs de production restent les plus importants dans les communes les mieux dotées, la concrétisation du rééquilibrage apparaît lorsqu'on rapporte le nombre de logements programmés au nombre de logements HLM existant dans la zone. Si la zone A assure la part la plus importante de l'objectif intercommunal, 80 nouveaux logements sociaux correspondent à 0,8 % du parc existant en 2013. L'effort, évalué à l'aide de cet indicateur, va croissant : si les zones B et C ont des objectifs proches, puisqu'elles doivent chacune assurer un peu plus de 20 % de la production intercommunale, leurs objectifs impliquent un développement annuel de leur parc HLM de respectivement 2 et 9 %. L'effort demandé à la zone D, rapporté au nombre de logements sociaux existants, est encore plus spectaculaire : tandis que l'INSEE en dénombre seulement neuf en 2007, 20 logements sont programmés chaque année. Cela revient, sur les six ans de validité du PLH, à multiplier par quatorze l'offre existante. Ainsi, l'effort demandé aux communes les moins dotées ne vise pas à faire en sorte qu'elles assurent l'essentiel de la production, ce qui reviendrait à produire une offre de logements sociaux surabondante là où ils sont actuellement rares et où l'accès aux services, aux commerces et aux moyens de transports collectifs est parfois insuffisant. Il ne vise pas non plus à ce qu'elles atteignent une part de 20 % de logements sociaux, ce que la plupart de ces communes n'ont par ailleurs pas l'obligation de faire. Il pose plutôt le principe d'une répartition équitable de l'effort de production, concernant l'ensemble des communes.

Tableau 23. Critères retenus pour concevoir les zones du PLH de la CAB adopté en 2008 et objectifs de production de logements locatifs sociaux correspondants

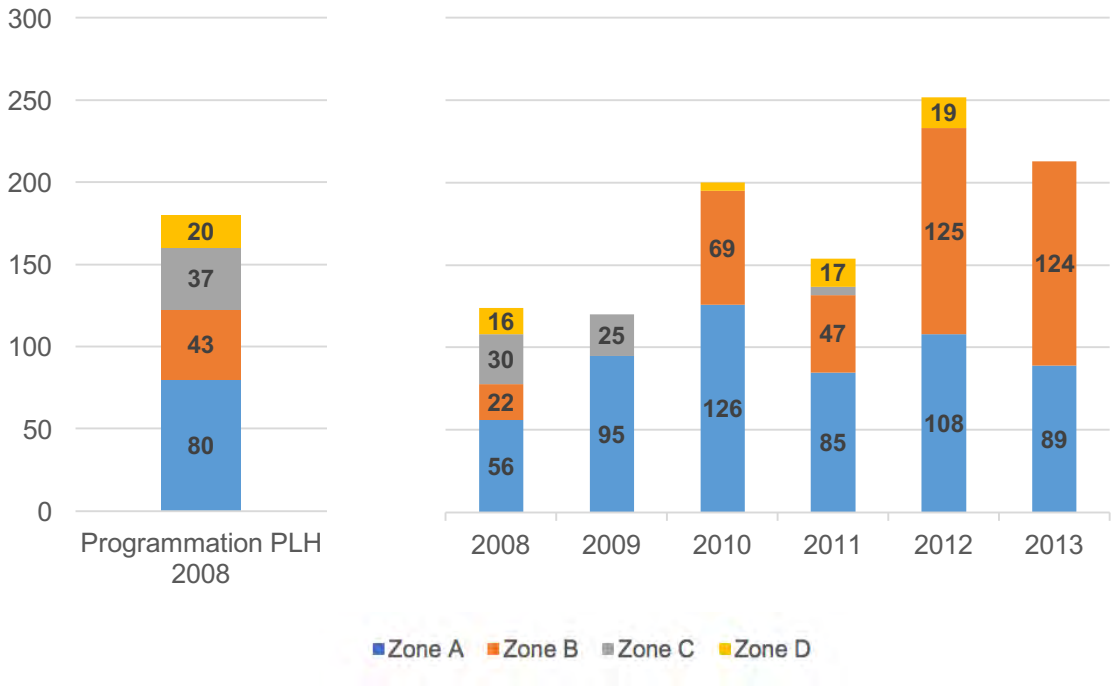
Zone	Critère de définition de la zone	Communes appartenant à la zone et soumises à l'art. 55 de la loi SRU en 2008	Nombre de logements sociaux existants en 2007	Objectif annuel de production de logements locatifs sociaux
A	Plus de 25 % de logements sociaux	Boulogne-sur-Mer, Le Portel, Outreau, Saint-Etienne-au-Mont	10 213 (soit 31 % des résidences principales)	80 (soit 44 % de l'objectif intercommunal)
B	Entre 15 et 25 % de logements sociaux	Saint-Martin-Boulogne, Wimereux (déficitaire), Wimille	1 995 (soit 20 %)	43 (soit 24 %)
C	Entre 5 et 15 % de logements sociaux	Neufchâtel-Hardelot (déficitaire), Saint-Léonard (déficitaire)	419 (soit 9 %)	37 (soit 21 %)
D	Moins de 5 % de logements sociaux	Aucune	9 (soit 0,5 %)	20 (soit 11 %)

Élaboration personnelle. Source : CAB, 2008, PLH de la CAB.
La situation des communes par rapport à la loi SRU est celle de 2008.

Cependant, cette spatialisation de la production HLM semble avoir eu peu d'impacts sur la localisation effective de la production. La répartition par zones des logements HLM financés chaque année par des ESH et des OPH entre 2008 et 2013 l'illustre (cf. Figure 42). Elle témoigne d'abord du fait que, à partir de 2010, l'objectif de 180 logements sociaux a été atteint à l'aide de la seule production des ESH et des OPH, hors zones ANRU. Cependant, si la répartition par zone de la production financée en 2008 respecte les ordres de grandeur fixés par le PLH, il s'agit de la seule année pendant laquelle c'est le cas. À partir de 2009, la production dans les zones C et D devient très irrégulière, dépendant du financement ponctuel d'opérations de plusieurs dizaines de logements. À cette même date, la production en zone A commence à atteindre le niveau fixé par le PLH, au-dessous duquel elle ne repasse ensuite plus. Surtout, à partir de 2010, la production en zone B, c'est-à-dire dans les communes disposant de 15 à 25 % de logements locatifs sociaux, dépasse largement les objectifs fixés dans le PLH. Le dynamisme de cette zone résulte en fait surtout du financement de plusieurs opérations importantes dans les communes de Wimille et, surtout, de Saint-Martin-Boulogne. Les objectifs de spatialisation du PLH n'ont certes pas à être respectés chaque année ; ils s'entendent plutôt à l'échelle de l'ensemble de la période de validité du document. Le décalage entre les objectifs et les réalisations est cependant trop important dans le cas présent, 64 logements ayant été réalisés en moyenne, sur la période, dans la zone B et seulement neuf dans la zone D. Le bilan du PLH réalisé par la CAB admet d'ailleurs cet échec[1].

[1] CAB, 2015, *Bilan du PLH en cours*.

Figure 42. Programmation du PLH adopté en 2008 et production HLM financée dans l'année par des ESH et des OPH dans la CAB entre 2008 et 2013



Élaboration personnelle. Source : CAB, 2008, PLH de la CAB ; SISAL, 2014. Individus : figure de gauche, logements locatifs sociaux ordinaires programmés ; figure de droite, logements locatifs sociaux ordinaires financés dans l'année par des ESH et des OPH, hors opérations ANRU.

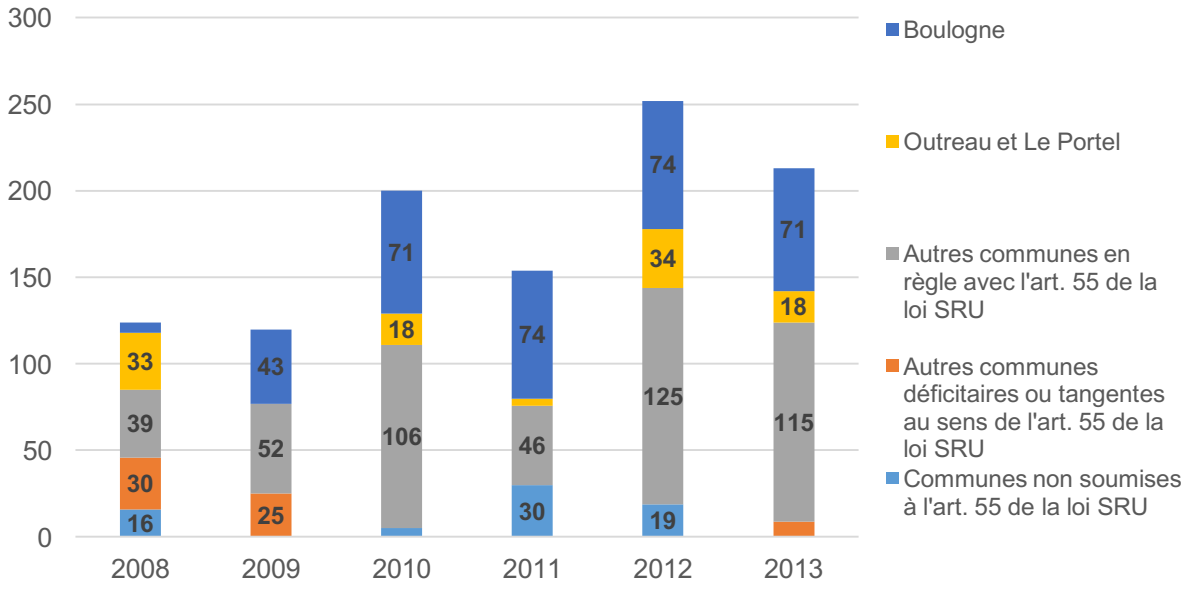
Deux hypothèses peuvent contribuer à l'expliquer. Il semble d'abord que le dispositif de spatialisation a été relativement peu mobilisé par les acteurs de la production HLM dans l'agglomération. Ainsi, le directeur général d'une ESH intervenant dans la CAB a admis ne pas avoir connaissance du zonage en quatre zones utilisé dans le PLH (Entretien, 03/12/2014), tandis qu'un directeur territorial d'un OPH s'est étonné de la rareté de sa mobilisation dans ses échanges avec la CAB :

> *« On aurait pu imaginer que l'agglo nous dise, quand elle nous réunit à la fin de l'année pour la programmation des années à venir : 'Bon, moi, quand je décline le PLH […], je constate que par rapport à ma répartition dans mes quatre zones, je ne m'y retrouve pas.' Il n'y a pas ça. Autrement dit, on ne nous dit pas : 'Vous êtes, par exemple, allés un peu trop sur Outreau, qui est dans la zone A ; allez sur la zone C, sur les communes SRU.' […] Il y a une espèce de déconnexion entre le PLH et l'opérationnel, comme si on se disait : 'Bon, tant que les bailleurs font le chiffre global !' »* (Entretien avec un directeur territorial d'un OPH intervenant dans la CAB, 14/01/2015).

Tout se passe donc comme si l'atteinte de l'objectif intercommunal, impliquant presque de doubler la production, avait primé sur les objectifs en termes de spatialisation et de rééquilibrage. À cela s'ajoute ensuite le fait que le zonage retenu, dont j'ai montré qu'il était mal articulé avec

certains des objectifs politiques de l'EPCI, n'a pas été mobilisateur. Il n'aurait pas permis, selon un élu municipal, une « appropriation des objectifs de production : *x* logements par an pour *cinq* communes, que voulez-vous que j'en fasse, moi, dans *une* commune ? » (Entretien avec le maire d'une commune de la CAB, 14/04/2015). La spatialisation semble ainsi avoir été principalement réalisée à l'intention des services de l'État pour obtenir la délégation des aides à la pierre, plutôt qu'à l'intention des élus communaux, pour encourager concrètement le développement d'opérations HLM.

Figure 43. Production HLM financée dans l'année par des ESH et des OPH dans la CAB entre 2008 et 2013



Élaboration personnelle. Source : SISAL, 2014. Individus : logements locatifs sociaux ordinaires financés dans l'année par des ESH et des OPH, hors opérations ANRU.

Il est cependant intéressant de noter le fait que, si les objectifs par zone n'ont pas été atteints, certains des objectifs politiques exprimés de façon plus qualitative dans le PLH ont pour leur part connu les prémices d'une concrétisation. Une analyse à une échelle plus fine permet de le mettre en évidence (cf. Figure 43). Il apparaît certes d'abord que la production HLM dans les trois communes qui étaient déficitaires au sens de l'article 55 de la loi SRU en 2008 a été irrégulière, ne permettant pas, à l'exception de Wimereux qui en était proche, l'atteinte rapide d'un taux de 20 % de logements sociaux. Cependant, le souhait de développer une production HLM dans les communes ayant peu ou pas de logements sociaux mais n'étant pas concernées par l'article 55 de la loi SRU semble avoir débouché sur le financement régulier d'opérations en leur sein au cours de la période, même si c'est pour aboutir à un nombre de logements peu élevé. La répartition de la programmation a de plus permis de limiter l'effort consenti par les communes d'Outreau et du Portel, qui sont déjà parmi les mieux dotées de l'agglomération, puisqu'elles représentent 29 % des logements HLM de la CAB et 38 % de leurs résidences principales sont des logements HLM. Enfin,

ce sont bien les communes de Boulogne d'une part, et les autres communes en règle avec la loi SRU d'autre part, qui ont assuré l'essentiel de l'augmentation de la production de logements, à savoir des communes ayant, comme le prévoyait le PLH, des projets d'extension urbaine et souhaitant répondre à d'importantes demandes en matière de logement social[1].

2.2. En 2017, une programmation plus opérationnelle dans le cadre de l'intégration des documents de programmation et d'urbanisme

La refonte du PLH, qui a abouti en 2017, a notamment pour objectif d'aboutir, selon le responsable du service Habitat de la CAB, à une « meilleure » spatialisation pour le logement locatif social mais aussi le logement en général (Entretien, 15/01/2015). Cette opération se fait cependant dans un cadre qui a évolué. En premier lieu, le document de programmation en matière d'habitat est dorénavant inséré dans le plan local d'urbanisme intercommunal (PLUi), sous la forme, pour ses dispositions devant être prises en compte dans la délivrance d'autorisations d'urbanisme, d'orientations d'aménagement et de programmation (OAP) et, pour les autres dispositions, d'un programme d'orientations et d'actions (POA). Cela implique qu'une intégration plus importante est possible entre les documents d'urbanisme et de programmation concernant l'habitat. En second lieu, la CAB s'est dotée, en collaboration avec la communauté de communes de Desvres-Samer, d'un SCOT, dont les dispositions s'imposent au PLUi, notamment en matière de nombre de logements à programmer (417 logements, dont 200 sociaux) et de consommation foncière.

Il est aussi à noter que le passage à 25 % des obligations liées à l'article 55 de la loi SRU n'a pas eu de conséquence dans la CAB. Cette augmentation de cinq points aurait impliqué que trois communes en règle deviennent déficitaires : Wimereux, qui a tout juste atteint le taux de 20 %, mais aussi Saint-Martin-Boulogne et Wimille. Cependant, l'augmentation du taux à respecter ne concerne pas plusieurs ensembles de communes : celles confrontées à des situations de faible demande en logement social, de décroissance démographique ou de croissance démographique exceptionnelle à court terme. Il est à noter que la CAB est concernée par ces dispositions au titre de la faible demande en logement social plutôt qu'à celui de la décroissance démographique. Elle ferait donc partie des agglomérations dans lesquelles « le parc de logements existant ne justifie pas un effort de production supplémentaire pour répondre à la demande et aux capacités à se loger des personnes à revenus modestes et des personnes défavorisées ». Pour évaluer cette situation, une liste spécifique a été produite par le Ministère chargé du logement, officiellement en fonction de trois critères : la part de bénéficiaires de l'allocation logement dont le taux d'effort est supérieur à 30 % ; le taux de vacance dans le parc locatif social ; le nombre de demandes de logements sociaux par rapport au nombre d'emménagements annuels, hors mutations internes, dans le parc locatif social[2].

---

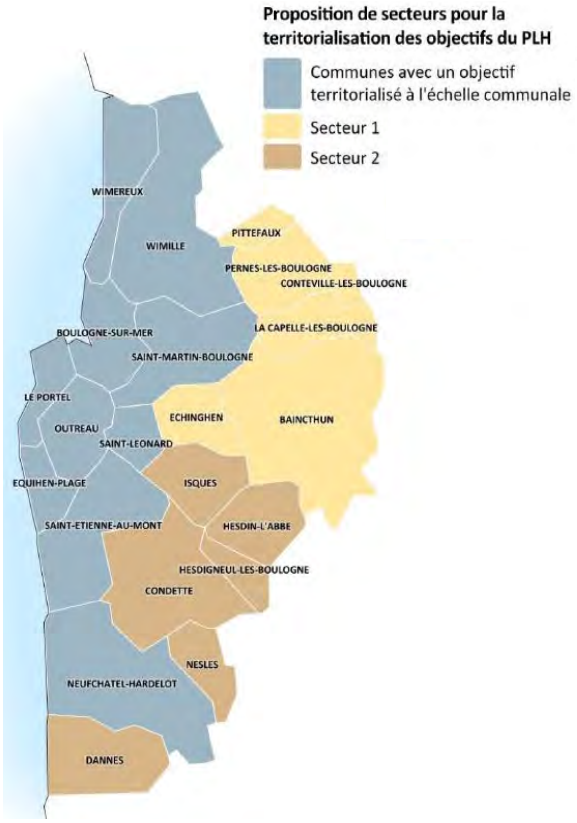
[1] CAB, 2008, « Programme d'actions », *PLH de la CAB*, fiche-action 1.2.

[2] Décret n°2014-870 du 1er août 2014 actualisant la liste des agglomérations et des établissements publics de coopération intercommunale et la liste des communes mentionnés respectivement aux deuxième et septième alinéas de l'article L. 302-5 du code de la construction et de l'habitation.

2.2.1. Un dispositif plus précis, donnant lieu à la programmation des objectifs, puis des interventions

De façon à ce que les objectifs de production spatialisés soient mieux appliqués que pendant la décennie précédente, la méthodologie retenue dans le cadre de l'élaboration du PLUi diffère de celle qui avait été retenue en 2008. Elle aboutit en effet d'abord à des objectifs plus précis, majoritairement exprimés à l'échelle communale. Elle s'appuie ensuite sur l'intégration du document de programmation concernant l'habitat dans le document d'urbanisme pour traduire ces objectifs chiffrés en des dispositifs opérationnels.

Figure 44. Zonage retenu pour spatialiser la production de logements locatifs sociaux dans le PLUi de la CAB adopté en 2017



Source : CAB, 2017, « POA Habitat », PLUi du Boulonnais.

Ainsi, la spatialisation des objectifs par zone est partiellement abandonnée, en cohérence avec les obligations posées par la loi MOLLE. Le PLUi différencie en fait, pour la spatialisation des logements PLUS et PLAI, deux cas : des communes auxquelles il assigne un objectif de production à l'échelle communale et des communes qu'il rassemble en deux secteurs, à l'échelle desquels il définit les objectifs de production (cf. Figure 44). Les communes disposant d'objectifs

propres sont celles qui sont concernées par les dispositions de l'article 55 de la loi SRU, à l'exception de la commune d'Équihen-Plage. Celle-ci compte en effet moins de 3 500 habitants, mais a tout de même été dotée d'objectifs à la commune parce qu'elle se trouve à proximité du centre de l'agglomération et parce qu'elle participe anciennement à la production de logements sociaux dans l'agglomération. Les autres communes sont pour leur part rassemblées en deux secteurs selon une logique de proximité géographique, le secteur 1 se trouvant au Nord de l'agglomération et le secteur 2 se trouvant au Sud. Si cette solution repose ici encore sur le recours à l'article 55 de la loi SRU, elle présente cependant l'avantage de pouvoir mieux diversifier les objectifs fixés en fonction des situations des communes où la production HLM doit *a priori* être la plus importante, et donc d'en faciliter l'appropriation par les élus locaux. Il est à noter que l'objectif de production annuel de logements PLS (20 unités) n'est pour sa part pas spatialisé. Un objectif de production de logements en acquisition-amélioration (15 unités) fait pour sa part aussi l'objet d'une spatialisation.

Une fois l'objectif de production HLM communal fixé, un échange a lieu entre les services de la CAB et les communes, représentées le plus souvent par leurs élus, visant à inscrire dans le volet urbanisme du PLUi des dispositions permettant leur concrétisation. Le responsable du service Habitat de la CAB décrit de la façon suivante le déroulement de ces échanges :

> *« Transformer en spatialisation concrète dans le plan local d'urbanisme ces objectifs chiffrés, c'est le travail qu'on est en train de finaliser. […] Là, le travail qu'on engage, c'est à la parcelle, c'est-à-dire : 'Vous devez faire 30 logements sociaux par an sur votre commune. Nous, on a estimé qu'il était pertinent sur ce territoire-là, sur cette extension urbaine-là ou sur ce gisement foncier-là, d'en mettre, donc on vous propose tel ou tel outil d'urbanisme pour le faire'. Bien-sûr, on intègre aussi les projets qui ont été identifiés au niveau communal […]. C'est un deuxième travail qui est compliqué, parce que le chiffre est pas toujours parlant, alors que l'identification des terrains, ça, c'est concret. »* (Entretien avec le responsable du service Habitat de la CAB, 15/01/2015).

Cette description insiste sur la dimension descendante de l'exercice de programmation, qui émane dans ce contexte principalement de l'objectif quantitatif abstrait, les éventuelles opérations déjà identifiées devant y être intégrées. Cette méthodologie est censée garantir l'atteinte des objectifs fixés à chaque commune, les conditions de leur réalisation étant inscrites dans les documents d'urbanisme. Les objectifs apparaissent ainsi non plus comme une tentative de mise en cohérence abstraite des projets communaux, mais plutôt comme un dispositif pré-opérationnel. Les modalités selon lesquelles les organismes HLM peuvent se saisir de ces possibilités sont envisagées dans le chapitre 9.

2.2.2. Une priorité toujours donnée à un rééquilibrage mesuré de l'offre HLM

La fixation des objectifs de production de logements HLM à l'échelle communale a été réalisée selon des principes semblables à ceux mobilisés en 2008 : il s'agit de répartir l'effort de production de façon équitable, en visant à un rééquilibrage du logement social entre l'ensemble des communes de l'agglomération, prenant en compte leurs situations respectives.

Dans les communes où des objectifs communaux doivent être définis, le responsable du service Habitat de la CAB décrit ainsi la façon dont les salariés de l'EPCI ont procédé pour décliner

à l'échelle communale les objectifs assignés par le SCOT à la CAB, soit 417 logements dont 200 logements locatifs sociaux :

> *« On a fait attention à plusieurs éléments. Un des objectifs évidemment, c'est une volonté de limiter l'étalement urbain et de préserver les espaces naturels et agricoles […]. On a pris les capacités de production identifiées sur les prochaines années, on a recensé tous les projets qu'avaient les différentes communes […]. On a aussi regardé un peu dans le rétroviseur, pour voir le volume de production neuve sur les cinq dernières années, pour ne pas être déconnectés du marché […]. On a pris le poids démographique aussi des communes, pour des enjeux d'équilibre […] et on a regardé les enjeux de tendance démographiques ainsi que les communes qui s'étaient dotées d'équipements publics, en essayant de faire en sorte qu'ils puissent continuer à servir. Après, évidemment, on a pris les enjeux de rattrapage ou de rééquilibrage en matière de logement social. »* (Entretien avec le responsable du service Habitat de la CAB, 15/01/2015).

Il est à noter que le critère de la demande en logement social exprimée par les ménages n'est pas mentionné par l'enquêté, traduisant une méfiance quant à la mobilisation de cet indicateur à l'échelle communale, observée aussi dans la CAVDB et dans la CUB (cf. Encadré 13).

Le croisement des différents éléments mentionnés par l'enquêté n'aurait pas été réalisé « de manière mathématique », mais « par le ressenti » (Entretien, 15/01/2015). Dans les faits, cela aboutit à l'identification de quatre situations, principalement à partir de la part de logements sociaux dans les résidences principales. L'effort demandé aux communes est plus ou moins intense en fonction de ces situations. Dans les communes identifiées comme constituant le « cœur d'agglomération » et déjà dotées de plus de 30 % de logements sociaux (Boulogne, Outreau, Le Portel et, dans une position certes moins centrale, Saint-Étienne-au-Mont), la part de logements HLM programmée par rapport à l'ensemble des logements est la plus faible : elle oscille entre 35 et 45 % et se traduit par des objectifs annuels relativement contenus : par exemple, 47 logements à Boulogne (soit l'équivalent de 0,8 % des logements HLM existants dans la commune en 2013) ou sept au Portel (soit 0,4 % des logements HLM existants). Dans les autres communes situées à proximité du cœur d'agglomération, mais en règle avec l'article 55 de la loi SRU, la part de logements HLM programmée reste élevée, puisqu'elle est comprise entre 40 et 46 %. Cela traduit la volonté de ces communes de poursuivre leur développement urbain. 26 logements HLM sont ainsi programmés à Saint-Martin-Boulogne, huit à Wimille, six à Wimereux et quatre à Equihen-Plage. Ces objectifs représentent entre 1 et 2 % du parc HLM existant en 2013 de ces communes. Dans les deux communes en déficit (Wimereux ayant atteint 20 % de logements sociaux), la part de logements HLM dans la programmation est fixée à 50 % à Neufchâtel-Hardelot (soit 15 logements) et 55 % à Saint-Léonard (soit 11 logements), ce qui implique un effort important de développement du parc social de ces communes (les logements programmés y représentant respectivement 10 et 7,1 % du parc existant en 2013). Enfin, dans les communes non soumises à la loi SRU et qui ont un objectif groupé, 30 % des logements programmés sont des logements sociaux.

ENCADRÉ 13. L'USAGE DE LA DEMANDE EN LOGEMENT SOCIAL POUR ÉLABORER LA SPATIALISATION A L'ÉCHELLE COMMUNALE

Parmi les critères mobilisés pour justifier les chiffrages communaux en matière de production de logements sociaux, il peut paraître surprenant que celui de la « demande » apparaisse peu. Cet indicateur renvoie au nombre de ménages ayant déposé une demande de logement social dans une commune donnée, et, éventuellement, aux caractéristiques socio-économiques de ces ménages et à leurs attentes en matière de logement (en particulier concernant le nombre de pièces). Les indicateurs de la demande sont certes systématiquement mentionnés dans les diagnostics des PLH et ils peuvent avoir été utilisés pour fixer l'objectif de production intercommunal lors des négociations avec l'État (cf. chapitre 6). D'après plusieurs interlocuteurs, ils permettent aussi de préciser ce qui est attendu par les communes, les EPCI et les organismes de logement social en matière de typologie de logements à produire (cf. chapitre 13). Cependant, la demande semble jouer un rôle beaucoup plus marginal dans la spatialisation des objectifs de production HLM à l'échelle communale.

Cela peut s'expliquer, en premier lieu, par le fait que c'est un indicateur dont la fiabilité a pu être contestée. Les demandes de logement social n'étaient en effet, jusqu'à récemment, pas centralisées dans un fichier unique, mais gérées par différentes institutions pouvant présenter, de façon directe ou indirecte, des candidats à l'obtention d'un logement lors d'une commission d'attribution des logements (CAL). Ces institutions étaient les mairies, les préfectures, les organismes HLM, les membres d'Action Logement, les ministères, les caisses d'allocations familiales et certaines associations (IAU, 2011, p. 3). Les mairies avaient ainsi par exemple la possibilité de consulter leurs propres fichiers pour connaître quantitativement et qualitativement les demandeurs qui s'étaient manifestés auprès d'elles, mais elles ne pouvaient avoir une vision exhaustive de l'ensemble de la demande. Depuis 1998, un numéro unique a été mis en place à l'échelle départementale pour éviter le compte de doublons, mais la façon dont il était géré n'en permettait pas une exploitation statistique systématique. Depuis 2011, un système national d'enregistrement de la demande centralisé a été mis en place par l'État et l'USH, qui fonctionne à partir d'une nouvelle version du numéro unique d'enregistrement mis en place par la loi MOLLE. Ce système permet de produire des chiffres-clés et de réaliser des traitements statistiques concernant les demandeurs de façon plus fiable que par le passé. On sait ainsi que, à la fin 2015, plus de 1,9 millions de demandes de logement social sont enregistrées en France[1].

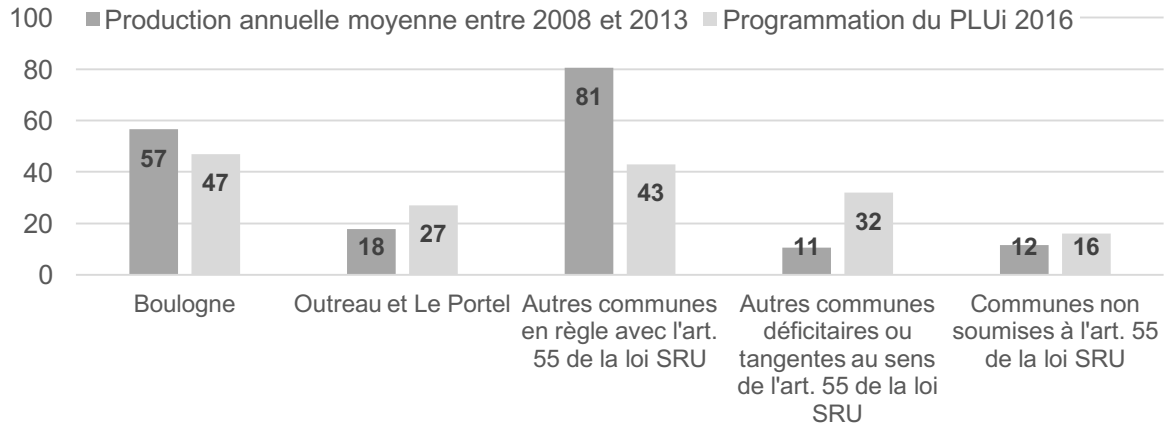
En plus de ces difficultés méthodologiques, les salariés en charge de la rédaction des PLH ont eu tendance à considérer, en second lieu, que la demande exprimée en termes de dépôts de dossier ne reflète que partiellement les besoins en logements, et notamment en logements sociaux, à l'échelle d'une commune. L'un d'entre eux explique par exemple :

> *« On a pris avec beaucoup de pincettes la demande locative sociale. Il fallait quand même regarder où était la demande, mais les sources de ces chiffres sont rarement bonnes […]. Surtout, les gens ne sont pas fous : même s'ils souhaiteraient être sur une commune, ils demandent un logement social là où il y en a. Il y a un effet d'attraction. Forcément, la commune qui n'a pas de logement social, on a donc peu*

de demandes dessus, mais ça ne veut pas dire qu'il n'y a pas un besoin » (Entretien avec le responsable du service Habitat de la CAB, 15/01/2015).

La mesure de la demande de logement social à l'échelle communale paraît donc problématique aux enquêtés parce qu'elle serait trop fortement influencée par la situation actuelle des communes au regard du logement social. Si elle peut donc être mobilisée à l'échelle d'une agglomération, elle risque à l'échelle communale d'entrer en conflit avec l'objectif politique du rééquilibrage, ce pourquoi elle est évitée. En plus des limites citées par l'enquêté ci-dessus, plusieurs autres interlocuteurs ont aussi estimé ainsi qu'un ménage ayant demandé un logement à un endroit précis pourrait tout à fait en accepter un dans une commune limitrophe, voire dans une commune plus éloignée (notamment, entretiens avec la responsable du service Habitat d'une mairie de la CUB, 07/07/2014 et avec l'adjoint au maire chargé de l'aménagement et du développement urbain d'une mairie de la CAVDB, 07/04/2014).

Figure 45. Production annuelle moyenne entre 2008 et 2013 et programmation du PLUi adopté en 2017



Élaboration personnelle. Source : SISAL, 2014 ; CAB, 2017, « POA Habitat », PLUi du Boulonnais.
Individus : colonnes de gauche, logements PLUS-PLAI programmés ; colonne de droite, logements locatifs sociaux ordinaires financés dans l'année par des ESH et des OPH, hors opérations ANRU.

Rapportée à la production annuelle moyenne de logements sociaux entre 2008 et 2013, la programmation retenue dans le PLUi semble procéder à un rééquilibrage en fait assez mesuré (cf. Figure 45). Cette figure met d'abord en évidence le fait que l'enjeu principal ne réside plus dans l'augmentation quantitative de la production à l'échelle de la CAB : la production annuelle moyenne entre 2008 et 2013 est supérieure au nombre de logements PLUS et PLAI programmés (auxquels il reste cependant nécessaire d'ajouter 35 logements non spatialisés). Concernant les communes de

[1] Ministère chargé du logement, 2016, « Chiffres clés sur la demande de logement social », site internet : http://www.logement.gouv.fr/les-chiffres-du-logement-social (consulté le 25 novembre 2016).

Boulogne, d'Outreau et du Portel, le PLUi implique des volumes de production proches, à une dizaine d'unités près, de ceux qui ont existé entre 2008 et 2013. Il en est de même pour les communes non soumises à l'article 55 de la loi SRU, qui doivent poursuivre un effort de production comparable à celui qu'elles ont consenti au cours des dernières décennies. Les évolutions les plus importantes concernent les communes périphériques soumises à la loi SRU : dans les communes en règle, la production programmée en 2016 y est largement moindre que la production effective entre 2008 et 2013, ce qui implique qu'elles doivent limiter dorénavant leurs opérations de développement de logement social. Inversement, dans les communes déficitaires ou tangentes, une augmentation de l'effort est demandée. Le rééquilibrage, par rapport aux rythmes de production existants, semble donc surtout consister en un transfert de la production HLM entre ces deux types de communes.

2.2.3. Faire accepter l'augmentation, mais aussi la diminution des objectifs de production

Dans la CAB, l'augmentation du nombre de logements HLM à produire à l'échelle intercommunale a été importante au cours des années 2000, mais elle a été plus limitée ensuite, l'objectif restant officiellement contenu entre 180 et 200 unités au cours des années 2010, malgré des augmentations ponctuelles à la demande des services déconcentrés de l'État (cf. chapitre 6). Dans ce contexte, tout rééquilibrage de la production implique certes que des communes produisent plus qu'elles ne le faisaient jusqu'alors, mais aussi, ce qui est plus spécifique au contexte boulonnais, que des communes acceptent de voir diminuer leurs volumes de production de logements, mais aussi de logements HLM. La programmation retenue dans le PLUi de 2017 a effectivement donné lieu à ces deux types d'ajustements. La promotion du logement social auprès des élus communaux ne souhaitant a priori pas en réaliser, principalement dans les communes périurbaines et rurales, a abouti à des échanges comparables à ceux décrits dans le cas de la CUB. Le responsable du service Habitat de la CAB mentionne ainsi avoir pris « un peu son bâton de pèlerin » pour expliquer aux élus de certaines communes :

> *« Ce que c'est que le logement social, comment ça fonctionne, que leur population a aussi ces besoins-là. L'évolution socio-économique de l'agglo fait aussi que beaucoup d'élus se rendaient compte que si leur école, ils voulaient encore qu'elle soit ouverte, il allait bien falloir faire quelque chose »* (Entretien avec le responsable du service Habitat de la CAB, 15/01/2015).

À ces échanges s'ajoutent ceux consistant à demander à certains élus et services communaux de moduler leurs projets de développement urbain prévus au cours des prochaines années. Dans plusieurs cas, en effet, les objectifs annuels de production fixés étaient inférieurs au nombre de logement déjà prévus dans des opérations en cours. Dans ces cas-là, il a été nécessaire de mobiliser deux arguments pour convaincre les élus d'amender leurs projets : celui de « l'équilibre du territoire », c'est-à-dire la nécessité de rééquilibrage permettant de limiter la concentration de l'offre sociale, mais aussi, et surtout, celui de la « loi du marché », consistant à rappeler les risques d'invendus et de vacance locative si la production de logements à l'échelle de la CAB est trop importante (cf. chapitre 6). De plus, il n'a, quand c'était possible, pas été demandé aux élus de renoncer à des projets, mais plutôt de les « phaser » dans le temps (Entretien avec le responsable

du service Habitat de la CAB, 15/01/2015). Dans certains cas, ces échanges ont donné lieu à une reconnaissance de l'intérêt intercommunal et à une appropriation des arguments cités ci-dessus par les élus communaux, comme en témoignent les propos de ce maire :

> *« On a dû par rapport à la réglementation... par rapport aux directives de la CAB, on a dû revoir nos chiffres de production de logements. Les reculer un peu aussi dans le temps, en faire moins sur un peu plus longtemps. Le but c'est de ne pas dépasser un certain nombre de logements, parce qu'au-delà la commune contribuerait trop, et on risque la surchauffe au niveau de l'agglo. »* (Entretien avec le maire d'une commune de la CAB, 15/01/2015).

D'autres situations ont été plus conflictuelles, mais elles concernent généralement plutôt des communes dont les projets de logements en accession à la propriété impliquent une consommation foncière trop importante. C'est notamment le cas dans les communes de Dannes et d'Echinghen, dont les conseils municipaux ont voté contre le projet de PLUi. Pour le maire d'Équihen-Plage[1], les enjeux fonciers s'articulent avec une crainte plus générale quant au fait que les objectifs de production assignés à la commune (dix logements, dont quatre PLUS-PLAI par an) seront trop peu importants pour en maintenir le dynamisme commercial, sauvegarder les classes de l'école ou encore améliorer l'attractivité touristique. Cette opposition s'est là aussi traduite par un vote négatif de la commune sur le projet de PLUi en 2015, puis par un avis favorable avec réserve en 2016, la version du document présentée l'année précédente ayant été entretemps retoquée par l'État pour consommation foncière excessive[2].

La répartition de l'objectif intercommunal de production de logements sociaux, dans la CAB, a donné lieu à une tentative de rééquilibrage du logement social, visant au maintien de la part de logements HLM dans les communes centrales bien dotées, au rattrapage dans les communes déficitaires et à ce que l'ensemble des communes rurales fassent leur part. Ces objectifs généraux sont maintenus du milieu des années 2000 au milieu des années 2010. Ils témoignent de l'importance prise à la fois par les indicateurs et par les principes généraux imposés par l'État dans l'article 55 de la loi SRU, alors même que les communes de la CAB sont loin d'être aussi concernées par ces dispositions que celles de la CUB. La méthodologie retenue pour concrétiser ces objectifs connaît cependant une inflexion majeure : alors que la spatialisation paraît principalement indicative dans le PLH élaboré en 2008, elle devient plus contraignante en 2017, parce qu'elle est traduite dans le volet urbanisme du PLUi et parce qu'elle donne lieu à des ajustements à la hausse, mais aussi à la baisse des projets communaux lors d'échanges avec l'EPCI.

---

[1] De façon à garantir l'anonymat des enquêtés, des précisions quant à leur statut et à la date des entretiens sont ici exceptionnellement omises.

[2] Delage, S., 2015, « Il faut espérer qu'Équihen-Plage ne deviendra pas une réserve d'indiens », *La Voix du Nord* ; 2015, « L'État demande aux élus du Boulonnais de revoir leur copie ! », *La Voix du Nord* ; 2016, « Le PLU du Boulonnais fait des vagues : Echinghen mécontent, Équihen-Plage négocie », *La Voix du Nord.*

CONCLUSION

L'étude de la programmation HLM à l'échelle communale dans la CUB et la CAB met en évidence le fait que, malgré le fait qu'elles restent élaborées dans un rapport étroit avec les communes, de réelles stratégies intercommunales en matière de logement social sont élaborées. Ce résultat invite à nuancer l'argument avancé par F. Desage (2012) concernant une « incapacité » des EPCI français à mettre en œuvre des politiques aboutissant effectivement au rééquilibrage des taux de logements sociaux entre leurs communes-membres[1]. À Lille et Nantes, les moyens mis en œuvre n'auraient en effet pas permis « un lissage des taux de logements sociaux par commune » ou d'empêcher que l'écart entre les taux de logements sociaux des villes-centres et ceux des autres communes de l'agglomération se creuse (Desage, 2012, p. 220). Dans le Bordelais et le Boulonnais, les programmations HLM affichent une réelle volonté de rééquilibrage, qui se traduit notamment par une distribution hétérogène entre les communes de l'augmentation de la production consentie au cours des années 2000. Entre 2008 et 2013, cela se traduit par une stagnation de la production dans les communes les mieux dotées, et par une augmentation nette au sein des communes déficitaires dans la CUB, ou au sein des communes ayant entre 20 et 25 % de logements sociaux dans la CAB. Le document de programmation et d'urbanisme élaboré en 2016 dans la CAB laisse de plus penser qu'une diminution de la production dans certaines communes au profit d'autres a pu être effectivement mis en œuvre. Si cette répartition hétérogène de l'effort de production supplémentaire n'aboutit pas à un renversement spectaculaire de l'ensemble des situations communales au regard de l'article 55 de la loi SRU, il me semble néanmoins témoigner du fait que l'exercice de programmation, articulé à la délégation des aides à la pierre, peut permettre aux EPCI d'agir sur la répartition de l'offre à l'échelle communale. Il est cependant à noter que la CAVDB n'est pas concernée par cette conclusion, le PLH adopté en 2009 consistant exclusivement en une mise en commun des projets communaux préexistants (cf. Encadré 14).

ENCADRÉ 14. LA PROGRAMMATION HLM À L'ÉCHELLE COMMUNALE DANS LA CAVDB

Le PLH de la CAVDB adopté en 2009 ne contient pas à proprement parler une spatialisation des objectifs de production HLM à partir de critères qui auraient été posés en amont, de façon à mettre en cohérence les projets des communes et à définir des orientations communes. Il contient cependant une « Annexe programmation », dans laquelle sont mentionnés, pour la période 2009-2014, des chiffres de production prévisionnels. Ceux-ci résultent explicitement d'une analyse des PLU communaux approuvés et de la mise en commun de projets

[1] Il est à noter que l'argument de l'auteur repose aussi sur une analyse des politiques d'attribution et sur celle d'opérations ANRU.

déjà identifiés par les communes, l'élaboration du PLH n'ayant pas impliqué de choix stratégique nouveau en termes de spatialisation de la production HLM neuve. Comme le soulignent Desjardins *et al.* (2010, p. 121), les dispositions de ce document y sont en effet présentées comme étant « toutes conformes aux intentions des différentes communes ». En d'autres termes, « ce n'est pas un PLH qui impose aux villes, mais il a permis quand même aux villes de se positionner de façon un peu plus concrète, un peu plus précise que leur PLU » (Entretien avec le responsable du service Habitat de la CAVDB, 10/02/2014)

Cette situation s'explique parce que les communes-membres de la CAVDB se sont montrées réticentes à construire une capacité d'action intercommunale en général, et plus particulièrement en matière de logement. Est en effet retenue une conception restrictive de la compétence « Équilibre social de l'habitat », que doivent obligatoirement prendre en charge les communautés d'agglomération. J'ai rappelé, dans le chapitre 6, que cela répondait principalement à une volonté des communes de conserver leurs prérogatives. D'autres arguments sont avancés par les enquêtés, comme par exemple le fait que plusieurs maires sont engagés à l'échelle nationale sur des questions de logement[1] et ne souhaitent donc pas s'en voir dessaisis (Entretien avec le responsable du service Habitat de la CAVDB, 10/02/2014), ou le fait que les communes disposent de ressources techniques suffisantes pour élaborer leurs propres politiques : leurs administrations sont souvent importantes et elles ont parfois un OPH municipal (Entretien avec le directeur de l'aménagement d'une commune de la CAVDB, 07/04/2014). La CAVDB ne joue, en conséquence, qu'un rôle très marginal dans l'élaboration et la mise en œuvre des politiques du logement. Selon le responsable de son service Habitat, qui était le seul salarié de l'EPCI chargé de cette question au moment de l'enquête, l'action intercommunale en matière de logement se limite à des fonctions d'accompagnement :

> *« Nous, on a effectivement une compétence en matière de programme local de l'habitat, donc ce qu'on fait, c'est contribuer à définir les besoins du territoire en matière de logement, et puis voir comment les projets en cours s'articulent avec les besoins identifiés. Après, on est rarement pilotes sur tout ce qui est projet, opérations lancées, etc. Sur cette question-là, c'est les villes. On est aussi en suivi, avec parfois des questions qui sont posées par les communes, pour savoir si tel projet est opportun. […] On a monté en plus, mais c'est assez classique, l'observatoire de l'habitat, qui permet de faire un point régulier de façon annuelle sur les différents indicateurs posés dans le PLH. […] Après, on fait des réunions avec des acteurs de l'habitat, communes et organismes, mais ce sont surtout des instances de dialogue sur les réalisations du PLH »* (Entretien avec le responsable du service Habitat de la CAVDB, 10/02/2014).

Si l'intercommunalité joue dans ce cas un rôle marginal, son existence permet néanmoins aux communes-membres d'accéder à des ressources qu'elles ne pourraient mobiliser seules. Comme je l'ai rappelé dans le chapitre 6, l'élaboration d'un PLH leur permet notamment, d'une part, de se positionner vis-à-vis de l'État pour poursuivre une politique de développement du

[1] C'est particulièrement le cas du maire de Cachan depuis 1998, Jean-Yves Le Bouillonnec, qui a été responsable des questions relatives à l'urbanisme et au logement à l'Assemblée Nationale ou lors de la campagne présidentielle de F. Hollande, en 2012. Il a notamment publié, en 2010, un essai intitulé *Logement : le bien premier.*

logement social et, d'autre part, de profiter de certains avantages ouverts par l'approbation de ce document[1] (Gallez *et al.*, 2011, p. 122). De plus, ce document contribue à construire sur le long terme, par un travail d'expertise notamment, une vision unifiée du développement intercommunal, sans que cela ne se traduise nécessairement par la prise en charge au niveau de l'EPCI des mesures permettant de la faire advenir. Cet aspect est très net dans le discours des salariés des communes de la CAVDB enquêtés, qui témoignent d'une « révolution copernicienne » dans les rapports locaux :

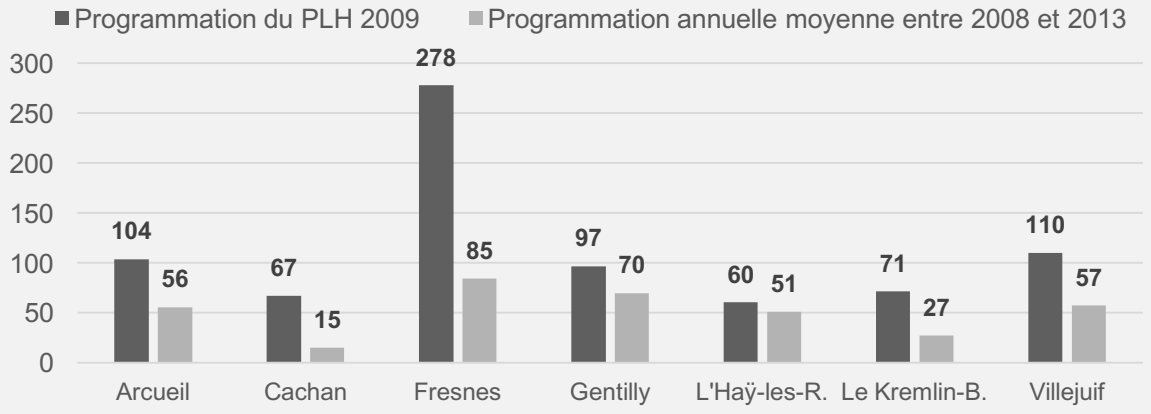
> *« Chaque commune vit sa vie aujourd'hui. […] Ce qui a changé fondamentalement par rapport au temps d'avant – que moi j'ai connu –, c'est qu'aujourd'hui, ce qui se passe chez nos voisins, on dit : 'C'est bien pour eux, et c'est bien pour nous !' Parce qu'on est tous bénéficiaires, on profite tous de la dynamique. […] On est ensemble sur un territoire qui est finalement assez petit. […] Dans le temps, quand le Carrefour s'est installé à l'Haÿ-les-Roses, vous n'imaginez pas : tout le monde était aux quatre-cent coups. Ce qui se passait chez les autres, c'était pas bien : 'Ils sont allés à l'Haÿ et pas chez nous' »* (Entretien avec la directrice de cabinet d'un maire de la CAVDB, 18/03/2014).

La programmation présentée dans le PLH de 2009 n'est influencée ni par l'objectif de rééquilibrage de la production HLM, toutes les communes de la CAVDB étant en règle avec l'article 55 de la loi SRU, ni par l'objectif de consommation maîtrisée de la ressource foncière, toutes les communes étant urbaines et leurs sols étant quasi-entièrement artificialisés. Elle témoigne plutôt de stratégies communales différenciées (cf. Figure 46).

Les communes de Fresnes et de Cachan, gouvernées par des élus socialistes et comptant respectivement 30 et 26 % de logements sociaux en 2007, présentent les projets de développement HLM les plus ambitieux de l'agglomération. C'est dû à la programmation de logements au sein de ZAC, respectivement de la Cerisaie et Desmoulins, qui sont l'outil privilégié dans ces communes pour réaliser des logements locatifs sociaux. Ce sont les communes qui prévoient la croissance la plus importante de leur parc existant, et les parts de logement social dans la production neuve les plus fortes (63 % dans les deux cas). La commune de L'Haÿ-les-Roses, gouvernée elle aussi par des élus socialistes et abritant en 2007 près de 20 % de logements sociaux, est celle qui prévoit de produire la part de logements sociaux la moins importante parmi l'ensemble des logements programmés, correspondant à 32 %. Les quatre autres communes présentent des projets intermédiaires, la part de logements sociaux dans la production neuve oscillant entre 50 et 54 %. Il apparaît ainsi clairement que, au-delà d'opérations conjoncturelles et de différences d'intensité, l'ensemble des communes de la CAVDB partagent l'objectif de maintenir une part élevée de logements sociaux parmi leurs résidences principales.

[1] Parmi ces dispositions, la loi MOLLE prévoit que les PLH peuvent dessiner des zones d'exclusion du surloyer de solidarité, dont s'acquittent sous certaines conditions les ménages dont les revenus dépassent les plafonds d'éligibilité au logement social.

Figure 46. Production annuelle moyenne entre 2008 et 2013 et programmation du PLH adopté en 2009



Élaboration personnelle. Source : SISAL, 2014 ; CAVDB, 2009, « Annexe programmation », PLH de la CAVDB.
Individus : colonnes de droite : logements locatifs sociaux ordinaires financés dans l'année par des ESH et des OPH, hors opérations ANRU ; colonne de gauche : logements locatifs sociaux programmés dans le PLH.

Dans la mesure où la programmation dépend d'opérations identifiées, les décalages entre la programmation et les réalisations s'expliquent en règle générale ou bien parce que certaines de ces opérations ont été financées plus tardivement que prévu, ou bien parce que les caractéristiques des logements programmés ont été modifiées au cours de l'évolution du projet. Le décalage très fort entre le nombre de logements attendu à Fresnes et la production annuelle moyenne s'explique notamment par le fait que les logements de la ZAC de la Cerisaie n'étaient pas tous financés en 2013.

L'action des EPCI en matière de spatialisation de la production HLM a cependant pour ambiguïté de se faire principalement en fonction d'un critère assigné par l'État, et non d'une analyse de la situation locale. Cette situation est certes diagnostiquée dans les documents de programmation et sert notamment à définir l'objectif intercommunal de production de logements en général, mais la répartition des logements sociaux entre les communes ne semble pour sa part se faire qu'à l'aide du critère fixé par le législateur dans l'article 55 de la loi SRU. Cette situation est particulièrement exemplifiée par le cas de la CAB, au sein de laquelle la spatialisation de la production est organisée autour du taux de 20 % de logements sociaux alors même que la majorité des communes de l'EPCI sont en règle ou non concernées par la loi. Ce critère peut certes être nuancé par une analyse des situations urbaines, mais même lorsque c'est le cas, l'objectif est généralement de respecter un autre critère fixé par la loi SRU, celui de la maîtrise de la consommation foncière. C'est donc la négociation de l'objectif entre l'EPCI et ses communes-membres qui constitue la principale occasion d'une adaptation des critères nationaux aux spécificités locales.

Enfin, les cas de la CUB et de la CAB permettent de discuter la mesure dans laquelle l'intégration des documents d'urbanisme et de programmation (le PLU intercommunal « trois en

un », tenant aussi lieu de plan de déplacements urbains et de PLH) participe à accroître la capacité des EPCI à agir. S'il est trop tôt pour évaluer les résultats des documents élaborés en 2016, les méthodologies mobilisées dans les deux EPCI témoignent d'avantages et d'inconvénients. Dans la CAB, la rédaction d'un PLUi a été l'occasion de mieux articuler la programmation et les règles d'urbanisme, notamment parce que les services intercommunaux ont raisonné en partant de l'objectif chiffré et en envisageant ensuite ses déclinaisons opérationnelles. Dans la CUB, les résultats de l'exercice sont plus mitigés, la négociation complexe des règles d'urbanisme entre l'EPCI et les communes n'ayant pas permis une articulation comparable des documents. Les réactions des directeurs d'organismes HLM impliqués dans la réalisation du document, présentés dans la quatrième partie, témoignent du fait que les choix en matière d'urbanisme ont précédé ceux aboutissant à la réalisation du document de programmation en matière de logement.

CONCLUSION DE LA PARTIE 2

La spatialisation de la production HLM en France reste, directement ou indirectement, une affaire d'État. La décentralisation des compétences en matière de politiques du logement, la délégation des aides à la pierre ou le passage à l'échelon intercommunal de la rédaction des documents de programmation n'ont pas abouti à une situation dans laquelle chaque collectivité définirait, indépendant des autres, ses besoins en matière de logement social. L'État continue d'assurer un rôle de coordination et de contrôle de l'ensemble du dispositif, qui passe notamment par la distribution centralisée des agréments et des subventions, la négociation des conventions de délégation des aides à la pierre et l'encadrement réglementaire lors de la rédaction des documents de programmation. Ainsi, deux dispositifs aussi différents que la division d'une enveloppe de financements et la fixation de l'objectif des « 25 % » de logements sociaux permettent ensemble d'assurer une gouvernance « à distance » de la production HLM par l'État (Epstein, 2006). Ce rôle toujours important est présenté comme étant justifié par une volonté d'assurer une distribution juste de l'investissement public en matière de logement social.

Cela n'implique cependant pas une distribution homogène des objectifs de production dans l'espace national. Trois critères différents sont présentés comme étant ceux qui permettent une priorisation géographique. À l'échelle nationale, l'effort est sensé porter, surtout depuis 2008, sur les zones dites « tendues », c'est-à-dire celles au sein desquelles on observe un décalage entre la demande en logement et l'offre. À l'échelle locale, ce sont les zones urbanisées qui doivent faire en priorité l'objet de développements HLM, pour favoriser le renouvellement urbain, la densité et une consommation foncière maîtrisée. Ces deux critères sont formulés de façon assez floue, ce qui laisse une place à l'interprétation : j'ai par exemple montré que la mesure de la tension évolue au cours des années 2010, et que la densité optimale n'est pas la même dans la CAVDB et dans la CAB. À l'échelle locale toujours, s'ajoute un troisième critère, formulé dans l'article 55 de la loi SRU, qui repose sur un indicateur plus précis : il permet de définir des communes comme étant déficitaires en logements sociaux et devant en conséquence en réaliser en priorité. L'articulation de ces trois critères, défendus par l'État central aussi bien que par les services déconcentrés, n'est pas toujours évidente : l'application de l'article 55 de la loi SRU peut par exemple rendre nécessaire la construction de logements locatifs sociaux dans des communes situées en périphérie d'agglomération, où il sera nécessaire de consommer des terrains nus pour construire.

La décentralisation, dans ce contexte, me semble jouer un double rôle. J'ai montré qu'elle aboutit à la réalisation et à la superposition de dispositifs institutionnels nombreux, contenant des objectifs de production HLM exprimés à différentes échelles. D'une part, ces dispositifs permettent de formuler des appropriations locales des principes nationaux cités ci-dessus. Il s'agit dans ce cas pour les collectivités de parvenir à « traduire » au sein de leur périmètre les injonctions nationales. D'autre part, ces dispositifs apparaissent comme une façon de relayer et de faire accepter à l'échelon local les augmentations des objectifs de production décidés à partir des années 2000.

L'augmentation quantitative de la production a notamment été facilitée par l'action des EPCI délégataires des aides à la pierre, du fait de l'articulation nécessaire, pour l'accomplissement de leurs missions, entre des objectifs politiques décidés aux échelles nationales et locales.

Cela aboutit à une situation dans laquelle les principes de spatialisation posés par l'État ne sont jamais appliqués de façon radicale : le recentrage de la production HLM vers les zones tendues ne donne pas lieu à un arrêt de la production ailleurs, pas plus que la distinction entre communes déficitaires et communes en règle au regard de la loi SRU n'interdit la poursuite de la réalisation de logements dans les secondes. Cela ne me semble pas nécessairement témoigner d'une incapacité des EPCI à imposer localement les objectifs politiques nationaux, mais plutôt du fait que la production de logements sociaux a acquis une forme de plasticité : elle a été reformulée par les différents acteurs de façon à pouvoir être intégrée, par la négociation ou le conflit, dans un éventail large de projets politiques. La stabilité du processus de régulation productiviste apparaît ainsi garantie par la multiplication des micro-conflits autour de dispositifs institutionnels assouplis, qui permettent de produire de la discussion et *in fine*, du consensus.

Enfin, il est remarquable de constater que, dans ces négociations entre acteurs publics, la question de la capacité des organismes HLM à réaliser les objectifs retenus à l'échelle régionale, départementale ou locale est rarement envisagée. Il paraît donc important de s'interroger quant à la mesure dans laquelle ces derniers peuvent effectivement s'approprier les objectifs de production, et quels moyens l'État et les collectivités territoriales ont pour les y inciter. La partie 3 explore les outils et dispositifs déployés par les communes et les EPCI pour aider les organismes HLM à accéder à des opportunités foncières en nombre suffisant, tandis que la partie 4 envisage la mesure dans laquelle les organismes HLM prennent en compte les programmations HLM nationales et locales.

PARTIE 3
L'ACCOMPAGNEMENT PAR LES COLLECTIVITÉS TERRITORIALES DE L'ACCÈS DES ORGANISMES HLM À DES OPPORTUNITÉS FONCIÈRES

La concrétisation des objectifs de production de logements sociaux fixés à l'échelle des collectivités territoriales ou des organismes HLM nécessite des supports fonciers. Comme le répètent souvent les opérateurs immobiliers, qu'il s'agisse d'organismes HLM ou de promoteurs à but lucratif, « le foncier est le nerf de la guerre » (Citron, 2016, p. 291). Les acteurs du circuit de financement du logement social discourent ainsi fréquemment sur le sujet, considérant que les terrains pouvant accueillir des logements HLM sont tantôt trop peu nombreux, tantôt trop chers, tantôt trop complexes à maîtriser, tantôt grevés par des servitudes trop contraignantes. Les actions des collectivités territoriales pour aider les opérateurs immobiliers ne seraient, pour leur part, pas à la hauteur des enjeux.

N. Persyn (2014) a montré que, derrière ces discours parfois catastrophistes, il était possible d'identifier en France une variété de politiques locales visant à « préparer » des terrains à recevoir du logement, et notamment du logement social (voir aussi : Comby, Renard, 1996 ; Buhot, 2013). Or, ces actions jouent un rôle important dans le processus de transformation de financements liquides en des biens immobiliers localisés dans l'espace. Elles sont d'abord la condition de possibilité de cette transformation, dans la mesure où le financement du logement social ne permet que rarement aux organismes HLM de payer des terrains au prix du marché. Ensuite, ces actions déterminent les conditions dans lesquelles peuvent être menées les négociations entre les collectivités territoriales et les organismes HLM : l'identité du propriétaire des terrains, le prix de ces derniers, le fait qu'ils soient aménagés ou non, ou encore ce qu'il est possible réglementairement d'y construire représentent autant de ressources et de contraintes sur lesquelles peuvent s'appuyer les acteurs pour faire valoir leurs intérêts (Landauer, 2010).

Par conséquent, je m'intéresse dans cette partie aux actions foncières des collectivités territoriales pour faciliter la production du logement social en France. Je m'appuie pour ce faire, en plus du cadre analytique décrit dans le chapitre 1, sur des travaux cherchant à caractériser les politiques d'urbanisme en France. Les chercheurs qui y participent ont fréquemment recours à un mode d'investigation systémique, qui leur permet d'identifier les positions des acteurs publics et

des opérateurs les uns par rapport aux autres, ainsi que d'étudier les modalités selon lesquelles ils mobilisent différents outils. Ces travaux mettent en évidence, d'une part, le rôle structurant des collectivités territoriales dans le contexte français, qui disposent de moyens leur permettant d'organiser la façon dont les autres acteurs interviennent. D'autre part, ils soulignent le fait que ces moyens s'inscrivent le long d'un « continuum » (Dupuy, 2010, p. 17), qui va de la mobilisation d'outils réglementaires au recours à des échanges ou accords informels, voire discrétionnaires : la coexistence de ces différents types de règles permettrait, par sa souplesse, de garantir l'efficacité de l'intervention publique sur les marchés fonciers.

En m'appuyant plus particulièrement sur les travaux de T. Vilmin (2015) et de N. Persyn (2014), qui portent respectivement sur les opérations d'aménagement et de maîtrise foncière[1], il me semble possible d'identifier quatre principaux types d'interventions publiques locales visant à faciliter l'accès des organismes HLM à des opportunités foncières, qui peuvent être diversement combinées par les collectivités territoriales :

- Le *laisser-faire* consiste, pour une collectivité territoriale, à ne pas intervenir et à laisser le soin aux organismes HLM d'identifier et de maîtriser eux-mêmes des terrains. La complexité du montage financier des opérations de logement social et leur importance pour les élus locaux font que cette modalité est rare. Elle ne sera en conséquence pas discutée ci-dessous ;
- Une collectivité territoriale peut, en mobilisant l'*approche opérationnelle*, avoir recours à des outils et dispositifs formels ou informels pour négocier dans un cadre souple le contenu des opérations d'aménagement ou immobilières avec leur opérateur, et y imposer ainsi des logements sociaux. Dans cette modalité d'accompagnement, la définition du projet précède la fixation de la règle ;
- Lorsqu'elle a recours à l'*encadrement réglementaire*, une collectivité territoriale s'appuie principalement sur le droit des sols pour imposer la construction de logements locatifs sociaux, mais elle peut aussi avoir recours à des outils plus informels. Dans cette modalité d'accompagnement, la fixation de la règle précède la définition du projet ;
- L'*interventionnisme* repose ou bien sur la maitrise foncière des terrains par une collectivité, qui est alors libre de les céder à un organisme HLM pour qu'il y produise des logements locatifs sociaux, ou bien par un opérateur dépendant de la collectivité, comme une société d'économie mixte (SEM) ou un OPH. Il peut aussi être mis en œuvre par la mobilisation de dispositifs institutionnels contraignants, qui imposent aux opérateurs urbains le programme immobilier à réaliser sur les parcelles qu'ils possèdent ou dont ils achètent les droits à construire.

[1] Les travaux de T. Vilmin portent sur les acteurs de l'aménagement urbain, c'est-à-dire à ceux qui réalisent des interventions visant à transformer l'usage des sols, à l'échelle d'un ensemble de parcelles et en accord avec un projet prédéfini. L'auteur identifie quatre « filières de l'aménagement », au sein desquelles les rôles des collectivités territoriales et des opérateurs urbains s'organisent différemment (pour une synthèse récente, voir : 2015, p. 99). N. Persyn (2014, p. 233) a montré qu'il était possible de s'appuyer sur cette typologie, en la modifiant à la marge et en la précisant, pour différencier plus généralement les actions foncières des collectivités territoriales françaises. Les noms des types retenus ci-dessous sont ceux proposés par N. Persyn, qui me semblent s'appliquer mieux aux enjeux de maîtrise foncière que ceux retenus par T. Vilmin : le laisser-faire en diffus, l'aménagement négocié, l'incitation réglementaire et l'aménagement public.

L'enjeu de cette partie est double. Il s'agit d'abord d'étudier la façon dont les collectivités territoriales ont accompagné, par leurs interventions foncières, l'augmentation de la production HLM. Le processus de régulation productiviste s'est en effet superposé, à l'échelle locale, à des habitudes politiques et des capacités communales et intercommunales. Je fais l'hypothèse que les collectivités territoriales sont confrontées à une situation comparable à celle que j'ai décrite, dans la partie précédente, à propos de l'État : elles doivent, du fait des objectifs de production qui leur sont assignés, « préparer » une quantité importante de terrains à destination d'organismes HLM ; elles disposent cependant pour ce faire, dans un contexte de contrainte budgétaire, de peu de moyens supplémentaires. Cette situation aboutirait à un remplacement progressif des modes d'interventions les plus efficaces mais aussi les plus onéreux, c'est-à-dire ceux qui relèvent de l'interventionnisme, par des pratiques mixant différentes modalités d'intervention, mais permettant un contrôle moindre non seulement des opportunités foncières elles-mêmes, mais aussi des caractéristiques des opérations qui y seront construites.

Le deuxième enjeu de cette partie est d'observer la façon dont les champs HLM locaux s'organisent en réponse à la mobilisation de l'une ou de l'autre de ces modalités d'intervention par les collectivités territoriales. L'hypothèse discutée ici est que les interventions foncières des collectivités territoriales constituent un facteur structurant de ces champs, notamment parce qu'elles conduisent à la valorisation de différents types de capital. Le recours à certaines modalités d'intervention favoriserait ainsi certains organismes HLM plutôt que d'autres.

De façon à discuter ces hypothèses, je présente successivement dans les chapitres 9, 10 et 11 les caractéristiques des modalités d'interventions citées ci-dessus, les modalités de leur mobilisation concrète dans les intercommunalités enquêtées ainsi que leurs effets sur les champs HLM locaux.

CHAPITRE 8. RECUL ET MUTATIONS DE L'INTERVENTIONNISME MUNICIPAL

L'accès d'organismes HLM ou de promoteurs immobiliers à des opportunités foncières en France dépend en grande partie des politiques des collectivités territoriales. Des travaux nombreux ont montré que l'acte I de la décentralisation, à partir de 1984, a notamment donné aux élus locaux la capacité d'impulser ou d'empêcher la plupart des projets de construction. Comme le résume C. Allé (2015, p. 5), plusieurs ressources réglementaires conditionnant ces projets, « à savoir la maîtrise de la réglementation des usages du foncier *via* le plan local d'urbanisme et la délivrance des autorisations d'urbanisme », ont été confiées au maire. « Sans leur donner un pouvoir de veto total », ces ressources leur permettent « de faire valoir les intérêts de la commune et leurs intérêts individuels d'acteurs politiques » et peuvent obliger les opérateurs « à faire des concessions dans la définition des projets » (voir aussi, entre autres : Pollard, 2009 ; Dupuy, 2010 ; Callen, 2011 ; Citron, 2016 ; Guironnet *et al.*, 2016). S'ils n'utilisent pas tous ces capacités de la même façon et pour les mêmes résultats, il apparaît clairement que les élus locaux jouent un rôle déterminant dans l'encadrement du développement urbain.

Concernant le logement social, le rôle de ces élus pourrait, dans certains cas et de façon à s'assurer une maîtrise aussi forte que possible sur la forme des opérations, être plus important encore : certains d'entre eux ne se contenteraient pas de « peser » sur la définition des opérations, mais chercheraient à les encadrer plus en amont, en maîtrisant les terrains, en choisissant les opérateurs autorisés à y intervenir et en imposant des caractéristiques typologiques et architecturales ou des modalités de gestion. Ils mettraient en œuvre, en d'autres termes, des stratégies plus résolument interventionnistes. Plusieurs enquêtés ont aussi qualifié cette façon d'encadrer les opérations de développement HLM en utilisant l'expression « commande publique » : les organismes HLM ne seraient, dans ces cas, que les exécutants du bon vouloir des élus.

Les acteurs rencontrés au cours de l'enquête ont unanimement reconnu cette implication très forte des élus locaux dans la réalisation d'opérations de logement social, notamment en Île-de-France. « Les élus locaux, résume un enquêté, c'est eux qui décident de tout ! On entend que la crise du logement, c'est un problème de spéculation ou je ne sais quoi, mais c'est faux : c'est un problème de jeux de pouvoir, surtout pas d'économie » (Entretien avec le directeur du développement et du partenariat de l'EPFIF, 06/01/2015). Une autre enquêtée confirme : « Mais ce sont les *politiques* qui font les *politiques* du logement ! […] Si un maire veut, il fait ; et si c'est un potentat local avec une vision court-termiste qui veut s'assurer d'être réélu, il ne se passera rien, un point c'est tout. » (Entretien avec l'adjointe au directeur général chargée de la maîtrise d'ouvrage et du développement d'un OPH intervenant dans la CAVDB, 28/08/2014). Ces remarques, assez radicales dans leur formulation, laissent imaginer une continuité dans la mobilisation par les élus

locaux des outils et dispositifs interventionnistes. L'enquête met cependant en évidence le fait que, dans le cas de la quasi-totalité des communes de la CAVDB et de certaines communes de CUB et de la CAB, l'interventionnisme a connu des évolutions notables. Il n'est en particulier pas certain que les élus locaux ont toujours les moyens techniques et financiers d'en mettre en œuvre les formes les plus radicales.

De façon à discuter cette hypothèse d'un recul de l'interventionnisme, je présente d'abord quels outils permettent de le mettre en œuvre et en quoi ils structurent l'organisation du secteur HLM local. J'explore ensuite les raisons pour lesquelles ces outils sont moins utilisés aujourd'hui, même si des formes de relance de l'interventionnisme peuvent être envisagées à une échelle supra-communale.

1. INITIER LES OPERATIONS HLM, MAÎTRISER LES TERRAINS, DICTER LES CARACTÉRISTIQUES DES OPÉRATIONS

Certaines communes françaises ont anciennement développé des stratégies interventionnistes pour accompagner l'activité d'organismes de logement social, parce que ces stratégies ont longtemps constitué la condition *sine qua non* de la réalisation de logements sociaux. En effet, du fait des conditions de financement de la production HLM (cf. chapitre 3), il est rare que les organismes soient capables de payer les terrains sur lesquels ils produisent des logements au prix du marché (Vilmin, 2015, p. 98) : à moins qu'ils n'investissent des fonds propres en grande quantité, leurs opérations seraient, sans un soutien public supplémentaire, quasiment systématiquement déséquilibrées. Dans ce contexte, les outils interventionnistes visent donc d'abord à produire des terrains à des prix peu élevés pour le logement social. Cela explique que la production HLM a largement dépendu, sur le long terme, de l'initiative communale, même quand la décentralisation était incomplète et que l'État intervenait directement (Préteceille, 1972 ; Bourgeois, Grémion, 1988 ; Tellier, 2007).

La maîtrise directe ou indirecte par les communes d'opportunités foncières est, dans le même temps, l'occasion pour leurs élus d'y imposer des projets compatibles avec leurs objectifs politiques. Ceux-ci peuvent demander, du fait de leur maîtrise directe des terrains ou de leur rôle d'intermédiaire et de facilitateur, à ce que certains organismes HLM interviennent plutôt que d'autres et à ce que les opérations aient des caractéristiques spécifiques. Dans ces cas, les élus accompagnent dans les faits les opérations, depuis leur identification jusqu'à leur livraison, et ils continuent d'en suivre par la suite la gestion.

L'interventionnisme présente donc un double avantage pour des élus souhaitant encourager la production HLM au sein de leur commune : il facilite la réalisation de logements et permet d'en maîtriser dans le même temps les caractéristiques. Ces avantages vont cependant de pair avec le recours à des outils dont la mobilisation est onéreuse et complexe, et qui apparaissent comme de moins en moins bien adaptés aux modalités contemporaines de la production HLM.

1.1. Les ressorts de la maîtrise des opportunités foncières par les élus locaux

La maîtrise par les communes de terrains destinés à la production HLM peut s'appuyer sur trois types d'outils. Sur une seule parcelle dans le diffus, elle peut en premier lieu consister en l'achat de la parcelle par la municipalité, qui est alors libre d'y mener le projet qu'elle souhaite. La municipalité peut, en deuxième lieu, se contenter de mettre en relation un propriétaire foncier et l'organisme HLM et chercher à conserver un poids déterminant dans la négociation des

caractéristiques de l'opération. Enfin, en troisième lieu, sur une ou plusieurs parcelles dont l'usage doit muter, la municipalité peut mettre en œuvre une opération d'aménagement, notamment une zone d'aménagement concerté (ZAC), dont elle définit le programme et au sein de laquelle elle peut donc imposer des logements locatifs sociaux. La coexistence de ces trois possibilités a été résumée de la façon suivante par le directeur général d'un OPH :

> *« Le foncier nous est apporté par les collectivités […] soit dans le cadre de zones d'aménagement, lorsqu'il y a des périmètres d'aménagement dans les villes, soit hors périmètre de ZAC, quand il y a des projets sur des parcelles ou bien qui appartiennent aux villes, ou bien qui peuvent être acquises parce qu'elles sont en voie de mutation, et je pense notamment […] à des sites d'activités industrielles ou autres, qui ont cessé leur activité et qui se reconvertissent à ce moment-là… Dans ce cas-là, ce sont les collectivités qui identifient, qui nous appellent et qui négocient ensuite avec le propriétaire, pour nous et avec nous. »* (Entretien avec le directeur général d'un OPH intervenant dans la CAVDB, 08/04/2014)

L'interventionnisme repose ainsi principalement sur la capacité des municipalités ou bien à maîtriser des opportunités foncières, ou bien à anticiper les transactions foncières de façon à les empêcher ou à faire en sorte qu'elles puissent participer à la production de logements locatifs sociaux.

1.1.1. La maîtrise directe des terrains

Il arrive fréquemment que des communes soient propriétaires de biens immobiliers ou fonciers. Elles peuvent dans ce cas faire le choix de céder une partie de ces biens à des organismes HLM, pour qu'ils y réalisent des logements locatifs sociaux. Il s'agit d'un mode de faire avantageux à deux points de vue. Les communes peuvent définir, lors de la vente, un prix contenu, permettant la production d'une opération HLM. De plus, comme le résume N. Persyn (2014, p. 192), « cette possession permet en principe à la collectivité, de contrôler entièrement la forme du projet » : il suffit à la municipalité de faire en sorte, à l'aide des moyens présentés ci-dessous, que l'organisme acheteur s'engage à respecter ses demandes. Ce mode de faire a été fréquemment cité par les enquêtés, ou bien comme une pratique courante, ou bien comme étant en recul. Ainsi, dans la CAB, la ville de Boulogne confie ainsi fréquemment des terrains en mutation à « son » OPH. Un salarié cet OPH[1] explique ainsi :

> *« Avec la ville, on a une parfaite symbiose, puisque la ville nous revend ou nous cède gratuitement ses propriétés, construites ou non […]. Là, par exemple, on a une grosse opération sur une ancienne école de la ville, qui a été démolie. C'est très simple : M. le maire s'appuie sur le travail qui a été fait par l'agence [d'urbanisme et] de développement, réalise qu'il faut déplacer et redimensionner l'école, il appelle [le directeur de l'OPH] et là on se met d'accord sur le prix du terrain, sur la démolition, en fonction*

[1] De façon à garantir l'anonymat des enquêtés, des précisions quant à leur statut et à la date des entretiens sont ici exceptionnellement omises.

du nombre et des types de logements à construire. Il nous vend et nous on fait. C'est très transparent. »

L'enquêté insiste ici sur la capacité de la municipalité à ajuster le prix de vente du terrain en fonction des caractéristiques de l'opération à produire et des travaux à réaliser, facilitée par la proximité des services communaux et de l'OPH.

L'interventionnisme *via* la maîtrise foncière directe exige cependant que les communes soient effectivement en possession de terrains. Cela peut être le cas à la suite d'acquisitions foncières anciennes, réalisées au fur et à mesure du développement urbain, et qui n'auraient pas encore été valorisées. Des acquisitions foncières peuvent aussi être réalisées au fur et à mesure de la mutation des usages du sol ou de la mise en œuvre de projets urbains. Pour ce faire, les municipalités peuvent s'appuyer, dans des cas très spécifiques, sur l'expropriation, et, plus généralement, sur le droit de préemption urbain (DPU), applicable pour sa part dans des zones prédéfinies dans les documents d'urbanisme. Le DPU permet aux municipalités de connaître, au sein de la zone en question, l'ensemble des transactions potentielles : lorsqu'un propriétaire souhaite se séparer d'un bien immobilier, il doit en effet transmettre aux services municipaux une déclaration d'intention d'aliéner (DIA) renseignant quant aux principales caractéristiques du bien. Le DPU donne la possibilité à la municipalité d'acquérir en priorité les biens ayant fait l'objet d'une DIA (art. L. 211-1 C. Urb). Sa mise en œuvre suppose cependant que la municipalité a les moyens financiers de procéder à cette acquisition, et qu'elle est capable d'assurer l'entretien du terrain pendant la durée de l'opération. La maîtrise foncière directe représente ainsi un risque, à la fois financier (des fonds communaux se trouvent immobilisés pendant la durée de l'opération) et politique (si l'opération n'aboutit pas, les élus peuvent en être tenus responsables par leurs administrés). Il est à noter qu'une partie de ce risque peut être contourné, les communes ayant la possibilité de déléguer sous conditions leur DPU à plusieurs types acteurs, dont font partie les sociétés d'économie mixte (SEM), les OPH et, plus récemment, les ESH[1] (art. L. 211-2 C. Urb).

1.1.2. La commune en position d'intermédiaire

L'acquisition de terrains paraît parfois trop coûteuse aux élus locaux, qui préfèrent alors chercher à les maîtriser de façon indirecte. Ce mode de faire consiste d'abord à assurer un suivi des transactions potentielles au sein du périmètre communal. Les élus peuvent le faire en s'appuyant sur les DIA, mais il est aussi fréquent qu'ils restent des interlocuteurs privilégiés des grands propriétaires fonciers. Dans la CAVDB, une salariée municipale note ainsi que la commune, « ce n'est pas très grand ; il n'y a pas grand-chose qui se passe sans que nous en soyons au courant » (Entretien avec la directrice de cabinet d'un maire de la CAVDB, 18/03/2014). Les élus peuvent ensuite mettre en relation le propriétaire avec un organisme HLM de leur choix, et profiter, du fait de leur rôle d'intermédiaire, d'un poids déterminant dans la négociation des caractéristiques de l'opération. Le directeur général adjoint de l'urbanisme d'une commune de la CUB explique ainsi :

« Par exemple, imaginons une parcelle de 10 000 m² […]. Bon, la ville a aucun intérêt à l'acheter ; la personne veut vendre. On peut à un moment donné mettre cette personne

[1] Avant le vote de la loi Macron en 2015, il n'était possible de déléguer le DPU à des ESH que si elles étaient concessionnaires d'une ZAC.

en lien avec de potentiels acheteurs. Du coup, on ne fait pas le portage, mais on travaille avec le bailleur social ou le promoteur qui est intéressé pour faire une opération : on fait un projet avec eux dès le départ. » (Entretien avec le directeur général adjoint de l'urbanisme d'une commune de la CUB, 12/08/2014).

La maîtrise des prix fonciers pour qu'ils soient compatibles avec la production de logements sociaux peut dans ce cas être produite par l'incitation aussi bien que par la contrainte. Pour rappel, lorsqu'un propriétaire vend un terrain à un organisme HLM, il peut profiter d'une exonération de taxe sur la plus-value[1]. Les élus locaux peuvent s'appuyer sur cet avantage pour demander aux propriétaires un effort sur le prix de vente. La préemption, dans le cadre du DPU, peut aussi être utilisée comme une menace, pour forcer le propriétaire à contenir le prix de vente. Cela s'explique parce que le prix d'achat dans le cadre du DPU est évalué par France Domaine à partir des transactions récentes de biens alentours. En conséquence, ce prix est généralement très inférieur à celui que demandent les propriétaires. Ceux-ci ont en effet intégré les méthodologies des promoteurs immobiliers pour fixer les prix fonciers, qui reposent sur l'usage potentiel du terrain une fois celui-ci ayant été développé plutôt que sur sa situation actuelle. Confrontés à la menace d'une préemption, ils peuvent cependant « choisir de limiter leurs pertes et négocier avec nous un prix raisonnable » (Entretien avec le maire d'une commune de la CAB, 14/04/2015). Enfin, la municipalité jouit d'une capacité à faciliter ou à compliquer le déroulement de l'opération, puisqu'elle a notamment la compétence de délivrer les autorisations d'urbanisme, qu'elle peut être amenée à exercer de façon discrétionnaire (Dupuy, 2010).

Dans les trois intercommunalités enquêtées, les outils permettant d'identifier les biens fonciers changeant de propriété sont en place. Une maîtrise indirecte des terrains par les communes paraît donc possible. La mobilisation effective de ces outils n'est cependant pas systématique. Par exemple, dans la CAB, l'EPCI a fait en sorte que le DPU s'applique sur toutes les zones U et AU des POS et PLU communaux depuis la fin des années 2000 (Entretien avec le responsable du service Habitat de la CAB, 15/01/2015). Cela permet à certaines municipalités, dont celle de Boulogne, de mettre en œuvre des stratégies interventionnistes. Ce n'est cependant pas le cas dans toute l'agglomération : un directeur territorial d'un OPH y intervenant explique ainsi que, « côté maire, on ne sollicite pas vraiment le bailleur. C'est plutôt le bailleur qui va chercher un terrain, qui en trouve et qui construit » (Entretien, 14/01/2015). Ces propos ont été confirmés par ceux d'autres salariés d'organismes HLM, qui ont expliqué devoir « être actifs » pour pouvoir produire (Entretien avec le directeur général adjoint d'une ESH intervenant dans la CAB, 30/01/2015). Les enquêtés ont insisté, pour expliquer ces différences, sur le fait que les communes disposent souvent de moyens humains limités, alors même que l'interventionnisme exige non seulement que des personnes soient chargées du suivi des transactions foncières et immobilières, mais aussi qu'existent des capacités stratégiques. À l'échelle de la région Nord-Pas-de-Calais, la directrice de l'établissement public foncier (EPF) régional fait ainsi le diagnostic suivant, après avoir constaté les difficultés rencontrées lors de la préparation des interventions de son établissement avec certaines communes :

« Les communes peuvent apparaître un peu frileuses aujourd'hui parce qu'elles n'ont pas beaucoup de marges de manœuvre financières et qu'elles ont aussi beaucoup de mal à se projeter et dans tous les cas à.… à apporter du projet, pour bon nombre d'entre

[1] Cette exonération a été appliquée entre 2005 et 2011, puis à nouveau depuis 2014 (cf. chapitre 4).

elles. Je le disais il y a 20 ans, que les collectivités n'avaient pas la culture du projet, mais elles ont encore du mal à l'assumer aujourd'hui. » (Entretien avec la directrice opérationnelle de l'EPF Nord-Pas-de-Calais, 26/02/2015).

Un autre enquêté explique cette situation en pointant le fait que, au sein de la CAB, il existe d'importantes différences en matière d'accompagnement des projets de développement urbain « dans une mairie structurée, avec une responsable de l'urbanisme » et au sein de communes « dans lesquelles la mairie est très faible » (Entretien avec le responsable du service Habitat de la CAB, 15/01/2015). Ces propos reflètent les constats de G. Dupuy (2010, p. 16), selon lesquels « les maires ne disposent pas toujours des équipes techniques pour élaborer des PLU suffisamment proches, quartier par quartier, de la politique de l'habitat qu'ils entendent mener ». Ainsi, des contraintes en matière de moyens humains et financiers apparaissent comme un frein à l'élaboration de politiques interventionnistes.

1.1.3. Dans des sites de projet, les ressources liées à la mise en œuvre d'opérations d'aménagement

L'interventionnisme des communes est aussi possible dans le cadre d'opérations d'aménagement, qui peuvent être menées selon diverses procédures (cf. Encadré 15). Parmi celles-ci, les communes interventionnistes ont souvent recours aux zones d'aménagement concerté (ZAC). Cette procédure permet en effet, au sein d'une zone précisément délimitée, d'organiser la mutation de terrains d'un usage à un autre, en prévoyant notamment la répartition des futurs bâtiments ainsi que des équipements publics nécessaires. Une ZAC est réalisée par un aménageur, qui est chargé de l'achat des terrains, lorsque c'est nécessaire, puis de leur aménagement et de leur revente, ainsi que du financement et de la réalisation des équipements publics. Le plus souvent, l'aménageur vend les terrains viabilisés à des opérateurs urbains, qui y réalisent ensuite eux-mêmes des opérations immobilières. L'enjeu est, en règle générale, de faire en sorte que le coût d'achat et de viabilisation des terrains ainsi que le coût de la réalisation des équipements publics soit équivalent aux recettes produites par la revente de ces terrains. Cela signifie que, si l'aménageur peut procéder à des acquisitions foncières, celles-ci doivent néanmoins être compatibles avec l'équilibre financier général de l'opération. La fonction d'aménageur peut être assurée ou bien par la collectivité territoriale elle-même, si elle décide, ce qui est rare, de réaliser la ZAC en régie, ou bien par un concessionnaire, qui peut être un organisme de logement social, une société d'économie mixte (SEM) ou un opérateur privé.

ENCADRÉ 15. FONCTIONNEMENT ET DÉROULEMENT DES PROCÉDURES PERMETTANT DE MENER DES OPÉRATIONS D'AMÉNAGEMENT

Plusieurs procédures peuvent être utilisées, en France, pour réaliser des opérations d'aménagement (Kalflèche, 2012). La procédure de *lotissement* permet à un ou plusieurs propriétaires d'un ou plusieurs terrains contigus de diviser ce ou ces terrains en plusieurs unités de taille inférieure, appelées lots, afin que des constructions puissent y être érigées, en vue de

leur vente ou de leur location. Lorsque la division du ou des terrains ne nécessite pas de travaux ou d'aménagements spécifiques, une déclaration préalable auprès de la collectivité territoriale suffit. Lorsque l'aménagement de voies, d'espaces ou d'équipements communs est nécessaire, un permis d'aménager doit être sollicité. Le dossier permettant d'obtenir un permis d'aménager est relativement conséquent et vise principalement à évaluer l'intégration urbaine du futur lotissement, son impact sur l'environnement et à s'assurer de sa bonne gestion future. La procédure de lotissement a l'avantage d'être relativement simple à mettre en œuvre, mais elle comporte d'importants inconvénients : les lots créés par la division des terrains ne peuvent être commercialisés qu'une fois les travaux d'aménagement entièrement terminés ; la totalité des terrains concernés doit être maîtrisée par un ou des propriétaires acquis au projet ; le financement des équipements et espaces publics n'est facilité par aucune disposition spécifique.

La procédure de lotissement est concurrente du *permis de construire valant division*. Celui-ci permet la réalisation, sur une ou plusieurs unités foncières contiguës, de plusieurs bâtiments ; il autorise dans le même temps la division du support foncier en parcelles. La différence avec le lotissement réside, d'une part, dans le fait qu'une seule décision administrative autorise la construction et la division ; d'autre part, le permis de construire valant division ne peut être utilisé que pour produire des immeubles collectifs. Les mêmes difficultés que celles citées ci-dessus concernant le lotissement s'appliquent cependant.

La procédure de *zone d'aménagement concerté* (ZAC) permet de passer outre certaines de ces difficultés, notamment en prévoyant explicitement le financement des équipements publics et en autorisant la vente des lots au fur et à mesure de leur viabilisation. Cette procédure a été créée en 1967 en remplacement des zones à urbaniser en priorité (ZUP), pour faciliter l'aménagement de terrains tout en impliquant mieux les l'ensemble des acteurs concernés. Elle permet d'utiliser des outils dérogatoires au droit commun, et notamment, sous certaines conditions, l'expropriation. Depuis le vote de la loi SRU, en 2000, le programme prévu par la ZAC ne peut cependant déroger à ce qui est prévu par le PLU depuis le vote de la loi SRU, en 2000. De façon schématique, la procédure de ZAC se déroule de la façon suivante :

- L'initiative de la ZAC appartient à des personnes publiques ayant une compétence en matière d'aménagement. Dans la plupart des cas, c'est une délibération d'un conseil municipal ou communautaire qui lance la procédure, en en fixant les objectifs généraux ;
- Sont ensuite menées des études préalables permettant de définir les caractéristiques et la faisabilité générale de l'opération, ainsi qu'une concertation préalable, qui vise à associer l'ensemble des personnes concernées à la création de la ZAC. Dans la plupart des cas, les services de l'État, les partenaires locaux et les chambres consulaires sont en plus consultés à cette étape ;
- Une fois le bilan de la concertation préalable présenté, un dossier de création de la ZAC peut être réalisé puis approuvé par l'organe délibérant de la personne publique initiatrice. Ce dossier contient notamment des éléments de présentation du projet, son zonage à l'échelle parcellaire ainsi qu'une étude d'impact. Une fois la ZAC créée, les propriétaires des terrains concernées jouissent d'un droit de délaissement, tandis que la collectivité peut surseoir à

statuer sur toutes les demandes d'autorisation de travaux ou de constructions qui auraient un impact sur la ZAC ;

- La personne publique ayant créé la ZAC doit ensuite décider si elle en assure elle-même la réalisation, ou si elle fait appel à un concessionnaire. Dans le deuxième cas, la personne publique confie à un aménageur la maîtrise d'ouvrage de l'opération à la suite, depuis 2005, d'une mise en concurrence. Les relations entre la collectivité et l'aménageur sont définies dans le traité de concession. Des participations financières de la personne publique à l'opération peuvent être prévues dans ce document ;
- Pour passer en phase opérationnelle, un dossier de réalisation doit enfin être voté par l'organe délibérant de la personne publique initiatrice, qui contient des informations plus précises que le dossier de création, avec notamment les programmes des équipements publics et des constructions à réaliser ainsi que des éléments concernant le financement de l'opération.

La procédure de ZAC permet d'avoir recours à des moyens exceptionnels pour réaliser des opérations complexes et/ou de grande envergure et ce, sans qu'une maîtrise préalable de l'ensemble des terrains soit nécessaire. Cependant, l'élaboration d'une ZAC est complexe, exige la mobilisation de plusieurs acteurs et est souvent réalisée selon un délai assez long. Il s'agit, en d'autres termes, d'un outil puissant mais peu flexible.

Le *projet urbain partenarial* (PUP), anciennement appelé *programme d'aménagement d'ensemble* (PAE) est souvent présenté comme une alternative aux lourdeurs de la procédure de ZAC. Les PAE, entre 1985 et 2012, et les PUP, à partir de 2009, ne permettent cependant pas de faciliter la maîtrise foncière par un aménageur et que marginalement de peser sur la programmation au sein de la zone concernée. Le dispositif vise en effet surtout à associer des constructeurs intervenant dans la zone concernée au financement d'un programme d'équipements publics, défini par une commune ou un EPCI et visant à répondre aux besoins des futurs habitants de ce secteur. Les PUP, créé en 2009, ont les mêmes objectifs que les PAE, mais ils peuvent être d'initiative privée, ont un caractère négocié et des règles de fonctionnement différentes. Concrètement, un PUP consiste en une convention fixant : le programme des équipements à réaliser pour répondre aux besoins des habitants et usagers des biens produits au cours d'une opération d'aménagement ; le coût prévisionnel de ces équipements ; la répartition de la prise en charge de ce coût entre les opérateurs et, éventuellement, les propriétaires ; les délais de paiement de ces acteurs à la collectivité, qui se charge ensuite du paiement et, éventuellement, de la réalisation des équipements (CERTU, 2011). Il n'est plus possible de créer de PAE depuis 2012, à la suite de la réforme de la fiscalité de l'urbanisme décidée en 2010.

Les logements locatifs sociaux réalisés en ZAC peuvent représenter une part importante de la production HLM d'une commune. Par exemple, parmi les 2 160 logements locatifs sociaux ordinaires qui ont été financés par des ESH ou des OPH dans la CAVDB entre 2008 et 2013, près de 45 % l'ont été dans des zones concernées par cette procédure (cf. Tableau 24). À l'exception du Kremlin-Bicêtre, toutes les communes de l'agglomération sont concernées.

Tableau 24. Opérations d'aménagement ayant abouti au financement de logements locatifs sociaux ordinaires entre 2008 et 2013 par des OPH et des ESH dans la CAVDB

Nom de la ZAC	Commune	Date de création	Aménageur	Programme indicatif	Logements sociaux financés entre 2008 et 2013 par des	
					OPH	ESH
Vache-Noire	Arcueil	1987 (mais aménageur désigné en 1999)	SADEV 94	370 logements, ainsi que des locaux d'activité et commerciaux	0	59
Chaperon-Vert	Arcueil	2007	SADEV 94	550 logements ainsi que des locaux d'activité	24	0
Coteau	Arcueil	2007	SADEV 94	140 logements ainsi que des bureaux	40	0
Desmoulins	Cachan	1993	SEMACA	1 100 logements, ainsi que des locaux d'activité et commerciaux	90	0
Charcot-Zola	Fresnes	1999	SEMAF	330 logements, ainsi que des locaux d'activité	106	0
Cerisaie	Fresnes	2007	SEMAF	700 logement, ainsi que des locaux d'activité	129	0
Lénine	Gentilly	2010	Eiffage Aménagement	500 logements	125	167
Paul-Hochart	L'Haÿ-les-Roses	2006	SADEV 94	400 logements, ainsi que des locaux d'activité et commerciaux	0	46
Barmonts	Villejuif	1991 (mais aménageur désigné en 2007)	SADEV 94	Originellement, exclusivement de l'activité, puis : 130 logements, ainsi que des bureaux, des locaux d'activité et commerciaux	0	127
Centre-Ville	Villejuif	1993	SADEV 94	450 logements, ainsi que des bureaux et des locaux d'activité	31	0

Sources : SISAL, 2014 ; IAU, Base « ZAC », 2009 ; SADEV 94, « Nos opérations », site internet : http://www.sadev94.fr/nos_operations/amenagement (consulté le 25 mai 2017).

L'observation des caractéristiques de ces opérations met en évidence, d'une part, le fait que ces opérations sont menées sur le long terme : plusieurs décennies s'écoulent dans certains cas entre la réalisation du dossier de création de la ZAC, la désignation de l'aménageur et la livraison des logements. D'autre part, ces opérations aboutissent à des ensembles urbains importants, comprenant en règle générale plusieurs centaines de logement et des formes de mixité fonctionnelle. Ces deux éléments mettent en évidence la complexité des opérations menées, qui impliquent la transformation de parts importantes de l'espace communal. À cela s'ajoute le fait que les ZAC sont difficiles à mettre en place, notamment parce qu'elles exigent la réalisation de différents dossiers, de plusieurs votes du conseil municipal, d'une mise à jour des documents d'urbanisme, ainsi que d'un important travail de suivi des réalisations (cf. Encadré 15). Elles exigent en conséquence que les communes souhaitant s'en doter disposent de salariés à même de superviser l'ensemble de ces opérations et de participer, avec les élus et l'aménageur, à la construction du projet urbain.

Malgré sa complexité, le succès de la procédure de ZAC s'explique notamment, dans la perspective de l'interventionnisme au profit de la production HLM, parce qu'elle facilite à au moins deux points de vue l'accès d'organismes de logement social à des opportunités foncières. En premier lieu, une commune n'a pas à maîtriser l'ensemble des terrains sur lesquels une ZAC se situe pour y imposer certains types d'usages. La procédure aboutit en effet à la définition d'un programme qui prévoit le plus souvent une certaine surface de logements locatifs sociaux à réaliser, répartie sur les différents lots de la ZAC. Ainsi, une fois les lots aménagés, les promoteurs immobiliers et organismes HLM qui les possédaient avant le début de l'opération ou qui les ont acquis à son issue auprès de l'aménageur n'ont d'autre choix que de réaliser le programme prédéfini.

En plus de la possibilité d'imposer des logements locatifs sociaux formellement dans les dossiers de création et de réalisation de la ZAC, la commune peut aussi jouer un rôle plus informel auprès de l'aménageur, même lorsqu'elle ne confie pas cette tâche en régie à ses propres services. Une part importante des aménageurs sont en effet des sociétés qui dépendent directement ou indirectement des collectivités territoriales, au premier rang desquelles les SEM et des organismes HLM. Dans le cas de la CAVDB, sur les dix opérations mentionnées dans le Tableau 24, six ont été confiées à une SEM dont l'actionnariat est dominé par le conseil départemental du Val-de-Marne, la SADEV 94, et trois à des SEM dépendant de communes, la SEM d'aménagement et de construction de Cachan (SEMACA) et la SEM d'aménagement de Fresnes (SEMAF). On trouve aussi des SEM parmi les principaux aménageurs impliqués dans la CUB (Bordeaux Métropole Aménagement) et dans la CAB (Urbaviléo).

La proximité entre les services municipaux (ou intercommunaux) et les services de ces opérateurs facilite le montage et la réalisation des opérations. Cependant, même dans les cas où l'aménageur ne dépend pas de la commune ou d'une autre collectivité territoriale, les communes restent impliquées à toutes les étapes de la procédure de ZAC, ce qui exige des aménageurs qu'ils entretiennent avec les élus locaux des relations de proximité. Ainsi, les élus conservent notamment un pouvoir décisionnel important sur l'identité des opérateurs retenus pour la production des opérations de logement social et sur les caractéristiques de ces opérations. Une salariée d'un aménageur intervenant dans la CADVB, reflétant les propos d'autres enquêtés, explique ainsi :

> *« Quand on est concessionnaires d'une ZAC et qu'on doit faire du logement social sur un lot, c'est souvent les villes qui nous imposent directement le bailleur social ou qui nous disent : 'Vous avez le choix entre untel et untel.' C'est eux qui ont leur vision,*

sur leur territoire, du bailleur social qu'ils souhaitent voir se développer à cet endroit-là. Quand les villes ont leur propre bailleur, c'est souvent eux, mais parfois elles souhaitent diversifier, et c'est un autre. […] Il nous arrive de faire des concours pour attribuer les lots, mais même dans ce cas-là, la ville est bien sûr très représentée dans le jury. » (Entretien avec la directrice opérationnelle d'une SEM intervenant dans la CAVDB, 07/01/2015).

En second lieu, la procédure de ZAC assure aussi la faisabilité de la production de logements locatifs sociaux d'un point de vue financier. Pour l'aménageur, l'enjeu est en effet de faire en sorte qu'il y ait un équilibre entre le coût total de l'opération et les recettes qui en seront retirées, résultant en général principalement de la revente des terrains aménagés. Or, les aménageurs connaissent le plus souvent dès le début de l'opération la surface de logements sociaux à construire et les prix auxquels les organismes HLM peuvent acheter les terrains nécessaires à la réalisation de cette surface. Ils peuvent en conséquence envisager, à l'échelle de l'opération entière, des formes de péréquations foncières et financières, permettant de vendre les terrains destinés à la production de logement social à des prix bas, compensés par exemple par la vente à des prix plus élevés des terrains permettant de produire des logements en accession à la propriété. Des contraintes très précises peuvent ainsi être prises en compte dans le bilan de l'opération : l'enquêtée citée ci-dessus explique ainsi que « quand on sait que le bailleur qui doit acheter, et c'est souvent le cas des OPH communaux, a des moyens un peu limités, on essaie de le déterminer en début d'opération, pour qu'il y ait des équilibres, et de leur proposer un foncier adéquat » (Entretien avec la directrice opérationnelle d'une SEM intervenant dans la CAVDB, 07/01/2015). Il est à noter qu'il arrive fréquemment que des communes subventionnent les opérations d'aménagement de façon à en garantir l'équilibre financier, ce qui peut faciliter ces exercices de péréquation foncière.

1.2. Les objectifs et conséquences du recours à l'interventionnisme communal

Le relevé des outils interventionnistes pour la production du logement social révèle leur efficacité, mais aussi leur complexité. Ils exigent des communes qu'elles disposent de moyens importants. Ainsi, même lorsqu'une municipalité se contente d'organiser une transaction foncière entre un propriétaire foncier et un organisme HLM, ce qui est *a priori* la forme la plus simple de l'interventionnisme, cela signifie qu'elle peut surveiller le marché foncier communal, qu'elle peut faire appel à un organisme HLM avec lequel elle a l'habitude de travailler et, éventuellement, qu'elle peut menacer de préempter pour influer sur les choix du propriétaire, ce qui exige de disposer d'un PLU exécutoire dans lequel l'usage du DPU a été prévu. Je montre, en m'appuyant sur l'exemple des communes de la CAVDB, que la mobilisation de moyens aussi importants est généralement justifiée par une volonté de mettre en œuvre certaines orientations politiques, ce qui se traduit le plus souvent par le fait de confier le développement des opérations envisagées à des organismes HLM choisis en conséquence.

1.2.1. Un mode d'accompagnement assurant la faisabilité des opérations, la maîtrise de leurs caractéristiques et de leur peuplement

Dans son analyse des stratégies des collectivités territoriales en matière d'aménagement urbain, T. Vilmin (2015, p. 97) considère que celles-ci ont tendance à utiliser des outils interventionnistes quand au moins une des deux situations suivantes se présente : lorsque « l'initiative privée est insuffisante » pour qu'une opération soit réalisée et/ou quand « l'enjeu urbain est tel qu'il ne peut être laissé à l'initiative privée ». Ce constat me semble pouvoir éclairer les raisons pour lesquelles des outils interventionnistes peuvent être utilisés au profit du logement social.

En premier lieu, les communes qui mobilisent des outils interventionnistes sont celles qui souhaitent abriter un parc de logements sociaux nombreux. Elles font donc le choix de ne pas laisser à « l'initiative privée » la réalisation de ces logements : comme je l'ai mentionné, il est en effet rare que le laissez-faire aboutisse à une production HLM conséquente, du fait de prix fonciers ne permettant pas toujours la production d'opérations équilibrées financièrement. En d'autres termes, cela signifie que les collectivités interventionnistes sont, en règle générale, celles qui ont élaboré anciennement des politiques sociales intégrant le logement, dans l'optique d'accueillir des ménages modestes et de participer à l'amélioration des conditions de logement de leurs habitants.

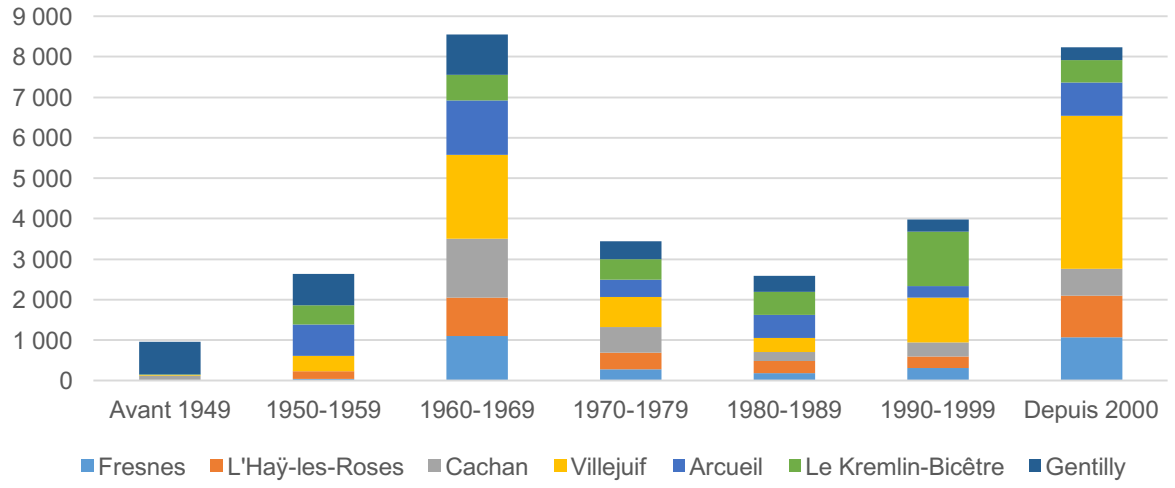
En second lieu, les collectivités territoriales ont aussi tendance à être interventionnistes parce qu'elles considèrent que la production HLM représente un enjeu urbain d'une grande importance. La production HLM leur permet d'abord de mettre en œuvre leur politique urbaine : la construction de logements sociaux peut en effet être un puissant levier pour faciliter la réalisation d'opérations d'urbanisme ou de renouvellement urbain. De plus, la maîtrise des opérations de logement social permet d'assurer la mise en œuvre de politiques de peuplement : par le biais des réservations[1] ou en maîtrisant la typologie des logements, les élus peuvent « contrôler ou agir sur l'occupation sociale des espaces urbains » et « influencer les mobilités résidentielles » (Morel-Journel, Sala Pala, 2011). Desage *et al.* (2014) ont montré que de nombreuses communes et EPCI avaient tendance à élaborer, de façon plus ou explicite, des stratégies spécifiques en la matière (voir aussi : Raad, 2014). Celles-ci peuvent autant viser à attirer de nouvelles catégories d'habitants, par exemple en construisant de petits logements peu chers accessibles à de jeunes ménages, qu'à maintenir les habitants déjà-là, par exemple en développant une offre de logements sociaux pour étudiants et personnes âgées qui puisse rendre possible leur décohabitation ou leur maintien dans la commune. De telles stratégies peuvent aussi se traduire par une volonté de maîtriser le rassemblement dans l'espace de catégories de populations, par exemple en fonction de leur nationalité ou de leur ethnicité perçue (Lévy, 1984 ; Sala Pala, 2013), ou faire en sorte que les logements sociaux construits dans une commune profitent prioritairement aux habitants de cette commune (Desage, 2012).

Le croisement de ces deux ensembles de motivations fait que l'interventionnisme a surtout été mobilisé par des communes dont les majorités municipales ont été dominées par des partis de

[1] Pour rappel, les communes ont généralement des « réservations », à hauteur de 20 % des logements sociaux produits, lorsqu'une opération est construite sur le territoire communal s'ils ont garanti les emprunts qui ont permis de la construire. Cela signifie qu'ils peuvent proposer en priorité des candidats aux commissions d'attribution des logement (CAL). Lorsqu'une opération est produite par un OPH communal, tous les logements qui ne sont pas réservés par d'autres contributeurs (État, Action Logement, autres collectivités territoriales) peuvent être attribués selon le bon vouloir des élus locaux, dans le respect des règles de fonctionnement des CAL.

gauche, qu'elles soient socialistes ou communistes. L'exemple des communes de la CAVDB, qui ont majoritairement recours à des outils interventionnistes, en témoigne. Elles peuvent en effet être considérées comme faisant partie de la « banlieue rouge » : elles en partagent les caractéristiques démographiques, le paysage urbain ou encore les difficultés contemporaines (cf. chapitre 2). Elles n'ont cependant pas toutes été gouvernées sur le long terme par le parti communiste. Seules deux d'entre elles l'ont été dès l'entre-deux-guerres : il s'agit de Villejuif (1925-2014) et de Gentilly (depuis 1934). Deux autres l'ont été au cours des Trente Glorieuses : Arcueil (1964-1996) et Le Kremlin-Bicêtre (1947-1983). Enfin, les trois autres communes de l'EPCI ont été principalement gouvernées par le parti socialiste : il s'agit de Cachan (depuis 1953), de L'Haÿ-les-Roses (1954-2014) et de Fresnes (depuis 1965). Cette domination partielle et relativement tardive du PCF explique que les communes de l'actuelle CAVDB ne font pas partie de celles de la « banlieue rouge » qui ont mis en œuvre des politiques de production du logement social précoces, comme Ivry, Aubervilliers ou encore Gennevilliers (Bellanger, 2008, p. 104-105). Ainsi, seule la commune de Gentilly avait engagé une politique de construction de logements sociaux résolue avant 1949 (cf. Figure 47)[1].

Figure 47. Logements HLM des communes du Val-de-Bièvre, en fonction de l'année au cours de laquelle ils sont entrés dans le patrimoine des organismes qui les gèrent au 1er janvier 2014



Source : RPLS, 2014. Individus : Logements appartenant aux organisations enquêtées dans le cadre du RPLS au 1er janvier 2014.

[1] Cette figure ne renseigne pas quant à la situation des logements au moment de leur construction. Le RPLS ne permet en effet de connaître que les caractéristiques des logements actuellement en possession des organisations enquêtées. Il est donc possible que des logements aient changé de propriétaire ou soient sortis du parc HLM entre le moment de leur construction et l'enquête. Des logements ont aussi pu être acquis par des organisations enquêtées plusieurs décennies après leur construction. En particulier, des organismes HLM se sont portés acquéreurs, au début des années 2010, d'un nombre important de logements à Villejuif et, dans une moindre mesure, à Fresnes et L'Haÿ-les-Roses. Ces logements faisaient partie du patrimoine de la société ICADE (cf. ci-dessous). Leur rachat explique la part importante des logements entrés dans le patrimoine HLM depuis 2000 dans ces trois communes.

La conversion des communes de la CAVDB à une production importante de logements locatifs sociaux date des années 1960. Au cours de cette période, on peut faire l'hypothèse que les objectifs recherchés sont les mêmes que ceux décrits par E. Bellanger (2008, p. 100-101) concernant la plupart des communes de la « banlieue rouge ». Il s'agit d'une part de répondre à la pression démographique liée à l'industrialisation de la région parisienne, en offrant un toit, le confort moderne et des services publics à une population ouvrière vivant souvent dans des conditions difficiles. D'autre part, il s'agit de faire en sorte que l'État et la CDC, qui interviennent largement dans la proche couronne parisienne à partir du milieu des années 1950, n'imposent pas aux communes des projets sans qu'elles n'aient été consultées. Une prise en main de la construction neuve par des opérateurs maîtrisés localement permet aux élus communaux de ne pas se trouver dépossédés de leur influence sur le développement urbain local (voir aussi : Préteceille, 1972 ; Tellier, 2007).

Dans la période récente, les communes de la CAVDB ont continué à chercher à mettre en œuvre des stratégies interventionnistes, d'après les salariés et élus communaux enquêtés, pour trois principales raisons, qui correspondent à celles mentionnées ci-dessus. La première est une volonté, clairement affichée, de continuer à produire des logements sociaux en quantité importante et donc d'accompagner les opérateurs dans cette tâche. Le directeur du développement urbain d'une commune résume ainsi l'enjeu, en des termes proches de ceux utilisés par d'autres enquêtés : « On a près de 30 % de logements sociaux... L'objectif, c'est le maintien de ce taux. » (Entretien, 18/03/2014). La deuxième raison du maintien des stratégies interventionnistes, mentionnée surtout par des salariés des communes gouvernées sur le long terme par des majorités socialistes (Cachan, L'Haÿ-les-Roses, Fresnes), est de pouvoir entretenir des relations avec les organismes HLM telles qu'elles permettent de mettre en œuvre des projets urbains. Une enquêtée explique ainsi :

> *« Pour nous, c'est important de voir comment la ville et les bailleurs peuvent se complémenter* (sic)*, car ça permet de faire des choses. En 2005, on n'a pas été retenus dans l'ANRU, mais après avoir monté les dossiers, on a quand même voulu faire. On a travaillé avec [un organisme HLM], avec qui on a décidé de désenclaver un quartier. [L'organisme] a cédé à la ville des voies privées, qui ont été rénovées et prolongées par la ville. Ça leur a créé de nouveaux terrains constructibles, qu'ils ont revendus à d'autres bailleurs ou sur lesquels on a fait de l'accession sociale à la propriété. Et en échange, ils se sont engagés à la rénovation d'[un autre ensemble immobilier]. Pour faire ce genre de projet de transformation urbaine, il faut avoir quelque chose à proposer aux bailleurs et on a voulu se donner les moyens de le faire »* (Entretien avec l'adjointe au directeur de l'aménagement chargée du logement d'une commune de la CAVDB, 26/05/2014).

L'enquêtée met ici en exergue le fait que c'est la capacité de la commune à entretenir des relations sur le long terme avec les organismes HLM locaux et à avoir les moyens de négocier avec eux qui a permis la concrétisation d'une opération de rénovation d'un quartier d'habitat social. L'action de la mairie consiste ici à mobiliser certains moyens techniques et financiers (le développement et la gestion de la voirie) pour obtenir d'organismes HLM qu'ils investissent dans la commune. S'il ne s'agit pas à proprement parler de la mobilisation d'outils interventionnistes

ordinaires, elle permet néanmoins cependant de rendre constructibles des terrains qui ne l'étaient pas. Cela montre que, dans un contexte de raréfaction des terrains nus mutables, l'interventionnisme peut aussi se traduire par la participation des villes à la définition de projets de densification de quartiers.

Enfin, le recours aux outils interventionnistes a été à plusieurs reprises justifié par des enquêtés val-de-marnais comme permettant de mettre en œuvre des politiques de peuplement. L'adjoint au maire chargé de l'aménagement et du développement urbain d'une commune de la CAVDB résume ainsi le contenu de ces politiques : « Ce qu'on souhaite pouvoir faire, nous, c'est permettre le parcours résidentiel des [habitants de la commune]. On considère que notre rôle d'élus *locaux*, c'est de soulager notre importante demande *locale*. » (Entretien, 22/10/2014). Une autre enquêtée souligne, dans le même sens :

> *« Si les bailleurs nous amènent des gens du monde entier, c'est comme la préfecture avec le fichier des 'mal-logés' (comme on dit), nous on est contents… mais bon… quand même… d'abord, on loge des [habitants de la commune]. On a 1 600 demandeurs enregistrés dans la commune et on fait bon an mal an 80 à 100 attributions par an, donc ça montre bien… »* (Entretien avec la directrice de cabinet d'un maire de la CAVDB, 18/03/2014).

Des propos de ce type ont été tenus dans l'ensemble des communes de la CAVDB enquêtées, aussi bien dans celles historiquement gouvernées par des majorités socialistes que par des majorités communistes. Ils témoignent du fait que le processus d'« autochtonisation » du logement social décrit par F. Desage (2012, p. 217) ne concerne pas seulement les communes qui étaient jusqu'à récemment réticentes à la production HLM : certaines communes bien dotées cherchent elles aussi, *via* les outils interventionnistes, à imposer aux organismes une forme de « préférence communale » dans l'attribution de leurs logements.

1.2.2. Un rapport privilégié avec des opérateurs identifiés, dont les communes ont si possible le contrôle

De façon à mener à bien ces objectifs politiques et à accentuer leur maîtrise sur le développement du logement social, les communes interventionnistes ont tendance à favoriser l'accès à des opportunités foncières de certains organismes HLM plutôt que d'autres. Un enquêté justifie ainsi ce phénomène :

> *« Quand la collectivité vend du foncier, on a à cœur de choisir à qui. On s'engage quand même avec l'organisme sur… je ne sais pas, 40, 50 ans minimum ! Si c'est mal géré, c'est chez nous que les gens viendront se plaindre, et si on ne sait pas qui appeler pour régler le problème, si on est pas vraiment partenaires avec les gens de l'organisme, alors on est bloqués »* (Entretien avec le directeur du développement urbain d'une commune de la CAVDB, 18/03/2014).

Cela implique que, dans les communes ayant fréquemment recours aux outils interventionnistes, le champ HLM local a une forme particulière. En premier lieu, il se structure à l'échelle communale, chaque municipalité ayant ses propres pratiques. En second lieu, ce champ est fortement hiérarchisé. Il me semble pouvoir être décrit comme étant composé de deux strates.

Au sein de la première, c'est le capital social qui organise le champ. Plus les salariés des organismes HLM sont proches des élus ou des techniciens municipaux, plus ils jouissent d'une place élevée dans la hiérarchie. Dans la deuxième strate, le capital valorisé est principalement le capital symbolique. Les organismes sont hiérarchisés en fonction de leur réputation concernant la gestion de leur parc immobilier, dans la commune concernée mais aussi à proximité. Ce capital peut cependant, dans le cas du « montage » d'opérations complexes et/ou coûteuses, être concurrencé par du capital technique et/ou financier. Les organismes n'appartenant ni à l'une, ni à l'autre de ces strates ont peu de chance d'accéder au champ communal, sauf pour réaliser une opération exceptionnellement complexe et à propos de laquelle aucun des organismes présents dans les deux strates citées ci-dessus n'aurait témoigné d'intérêt.

Les pratiques interventionnistes ont aussi tendance à se traduire par l'existence de relations principalement bilatérales entre la municipalité et chaque organisme HLM et par la recherche de stabilité dans la conduite de ces relations[1]. L'enjeu n'est en effet pas, pour les communes interventionnistes, de mettre en compétition différents opérateurs pour obtenir les conditions les plus favorables ; il s'agit plutôt de favoriser, sur le long terme, un nombre d'opérateurs restreint avec lesquels des relations de dépendance réciproque se sont imposées, faisant que la municipalité comme les opérateurs ont intérêt à ce qu'elles se maintiennent. En conséquence, certains organismes HLM se trouvent contraints dans ces relations. L'enjeu pour eux est en effet d'engranger du capital social et du capital symbolique auprès des élus, résultant de l'interconnaissance, du travail réalisé en commun et de l'implication sur le long terme dans la gestion du patrimoine sur le territoire communal[2]. Ils ont alors intérêt à répondre positivement à l'ensemble des sollicitations provenant des élus des communes où ils ont du patrimoine, même lorsque l'opération est risquée ou leur paraît inadéquate : refuser une opération revient en effet à prendre le risque de rompre une relation entretenue sur le long terme et déterminante pour l'avenir, c'est-à-dire à se priver du capital social et symbolique accumulé.

Ainsi, le développement des organismes HLM intervenant dans des contextes marqués par l'interventionnisme se fait principalement au rythme des opportunités proposées, c'est-à-dire « au fil de l'eau » et sans que « grand-chose ne soit anticipé » (Entretien avec le directeur de l'aménagement et des études urbaines d'une ESH intervenant dans la CUB, 18/11/2013). Cela a pu avoir des conséquences négatives sur les résultats de certains organismes HLM, en aboutissant à un éparpillement de leur patrimoine ou à des opérations difficiles à gérer, et a pu être un frein, plus généralement, à l'élaboration en leur sein de stratégies de développement.

---

[1] À cela s'ajoute le fait que, pour certains salariés d'organismes HLM, l'interventionnisme est justifié de la façon suivante : « La logique, c'est qu'on part du fait que la demande de logements exprimée par l'habitant, elle s'exprime d'abord auprès du maire. » (Entretien avec un directeur territorial d'un OPH intervenant dans la CAB, 14/01/2015). Ces propos illustrent la représentation que se font certains acteurs du secteur HLM de la légitimité traditionnelle de la figure mayorale : le maire apparaît dans certains discours comme celui qui, politiquement et symboliquement, sait « ce qui était bon pour sa commune », non seulement du point de vue des besoins, mais aussi du développement urbain en général (Entretien avec le directeur de l'innovation d'une ESH intervenant dans la CAVDB, 22/10/2013).

[2] Il est à noter que les communes interventionnistes cherchent aussi à établir des relations de ce type avec des opérateurs à but lucratif. J. Pollard (2009, p. 283-286) montre par exemple que la concurrence entre promoteurs immobiliers dans certaines communes françaises s'organise entre un nombre d'opérateurs limité et relativement stable, ceux-ci partageant avec la collectivité une vision commune du développement du territoire. C'est cela qui garantit, pour ces opérateurs, le fait d'avoir l'accès à l'information, de connaître les règles du jeu local ainsi que leur capacité à concrétiser les projets d'aménagement et immobiliers.

Même si ce n'est pas le cas dans toutes les municipalités interventionnistes, celles-ci se sont souvent dotées de leurs propres opérateurs. Comme l'explique C. Bourgeois (1996, p. 61), ceux-ci ont l'intérêt de constituer « un instrument au service de la politique du logement de la commune, dans la mesure où les orientations stratégiques et le fonctionnement d'ensemble sont définis par les élus municipaux ». Il arrive ainsi qu'ils soient perçus comme une extension des services de la mairie. Au cours des Trente Glorieuses, les sociétés d'économie mixte (SEM) ont souvent été l'outil privilégié pour ce faire, notamment parce que leur gouvernance et leur gestion paraissait plus simple que celle des OPH. Même si cela a pu représenter une contrainte (cf. Encadré 16), la capacité de l'État et de la CDC à participer au capital des SEM constituait un autre avantage (Bellanger, 2008). Ainsi, au sein de la CUB, plusieurs communes interventionnistes, parmi lesquelles Blanquefort et Bègles, se sont dotées de SEM qui ont assuré jusqu'à récemment la production et la gestion de plusieurs centaines de logement.

ENCADRÉ 16. LE RÔLE DES SEM DANS LA PRODUCTION URBAINE JUSQU'AUX ANNÉES 2000

Comme le notent J. Caillosse *et al.* (1997, p. 25-26), les sociétés d'économie mixte (SEM) locales représentent « une parfaite illustration du partenariat public-privé à la française ». Le capital de ces sociétés est en effet majoritairement détenu par des collectivités locales, puis dans une moindre mesure par d'autres acteurs publics et privés, parmi lesquels « promoteurs, constructeurs, banques privées ou mutualistes, caisses d'épargne, chambres de commerce et d'industrie ». La CDC, directement ou *via* ses filiales, a aussi contribué au capital de nombreuses sociétés. Ces SEM locales ont joué un rôle particulièrement important durant l'urbanisation accélérée de la France à partir des années 1950, et notamment pour la production de grands ensembles de logements locatifs sociaux (Tellier, 2007). Elles ont en effet permis, du fait de l'articulation de ressources provenant des secteurs économiques cités ci-dessus, de mettre en œuvre des projets que les communes n'auraient pu réaliser seules.

Cependant, elles ont participé, dans le même temps, à la fragmentation du pouvoir public local dans les villes. Leur statut intermédiaire entre le public et le privé a en effet donné lieu à des conflits entre acteurs dès les Trente Glorieuses. Les élus municipaux sont en effet d'abord peu représentés dans les conseils d'administration des SEM locales, dominées en règle générale par les représentants de l'État et de la CDC ou de ses filiales. L'insertion des élus locaux dans les conseils d'administration et leur implication dans les projets ne s'est faite que progressivement et au prix de négociations complexes et parfois tendues, jusqu'à aboutir au tournant des années 1970 à une « appropriation par les élus » des SEM locales (Caillosse *et al.*, 1997, p. 29).

Dès lors, ces sociétés jouent un rôle important dans le « jeu complexe » entre élus locaux et préfets après les premières décisions en matière de décentralisation. Cette position ambiguë a suscité un premier ensemble de difficultés dès les années 1980 : la tutelle de la CDC a été considérée comme de plus en plus gênante par les élus locaux, tandis que les SEM ont été concurrencées localement à la fois par le renforcement des services techniques municipaux, puis intercommunaux, et par les mouvements de privatisation successifs des services urbains,

notamment au profit de grandes entreprises gestionnaires de réseaux (Lorrain, 1995). Ces éléments ont abouti à des difficultés pour les SEM les plus anciennes et à un tournant entrepreneurial pour les autres. Il est en conséquence possible d'observer à cette période un mouvement de diversification et de modernisation des SEM, ainsi que la recherche en leur sein d'une plus grande efficacité économique. Ce tournant, facilité par une réforme de leur statut (Deves, Bizet, 1991), a permis un renouveau de l'économie mixte dans les années 1980 et 1990, très lié à l'interventionnisme municipal.

Dès le milieu des années 1990, les SEM ont néanmoins été confrontées à un renouveau des difficultés. Plusieurs campagnes médiatiques ont mis en évidence un manque de transparence et de contrôle dans l'action des SEM, en révélant des dépenses de gestion « inconsidérées » ou le niveau très élevé du salaire de certains de leurs dirigeants (Caillosse *et al.*, 1997, p. 87). L'indépendance des SEM, les risques de clientélisme et le souhait d'une dépense publique plus sobre motivent des formes de méfiance à leur sujet. Différentes réformes au cours des années 2000 et 2010, abordées dans le corps du texte, contribuent de plus à fragiliser la position des SEM au sein du processus de production urbaine. Néanmoins, elles continuent aujourd'hui d'exercer des compétences en matière d'aménagement et de gestion urbaine. Certaines d'entre elles ont de plus conservé une activité de production de logements sociaux et elles gèrent toujours, en 2016, près de 290 000 logements conventionnés[1].

Au sein des communes de la CAB et de la CUB, les SEM ont été plus rares. Une SEM ayant participé à la production HLM a existé à Boulogne, mais elle possédait très peu de logements et a été fusionnée au cours des années 2000 avec l'OPH municipal (Entretien avec un chargé de développement de la CDC dans le Nord-Pas-de-Calais, 27/01/2015). Comme je l'ai évoqué, seules deux SEM communales sont actives dans la CAVDB, à Fresnes et Cachan. Dans la ville de Boulogne, le développement HLM a surtout été le fait d'un OPH municipal : cela est illustré par le fait qu'il gère, selon les données du RPLS au 1er janvier 2014, près de 77 % du parc HLM communal[2]. Les OPH municipaux ont aussi joué un rôle central dans la CAVDB : cinq des sept communes-membres en sont dotées (Arcueil et Gentilly ayant créé un OPH intercommunal, OPALY). À l'exception de Cachan, ces communes ont la particularité d'avoir toutes été gouvernées pendant plusieurs décennies par le parti communiste. Des OPH municipaux[3] sont propriétaires de près de 41 % du parc HLM de l'ensemble de l'agglomération.

[1] Elles gèrent aussi près de 260 000 logements non conventionnés (USH, 2016, *HLM en chiffres 2015*, Montpellier, communication au congrès de l'USH, p. 1).

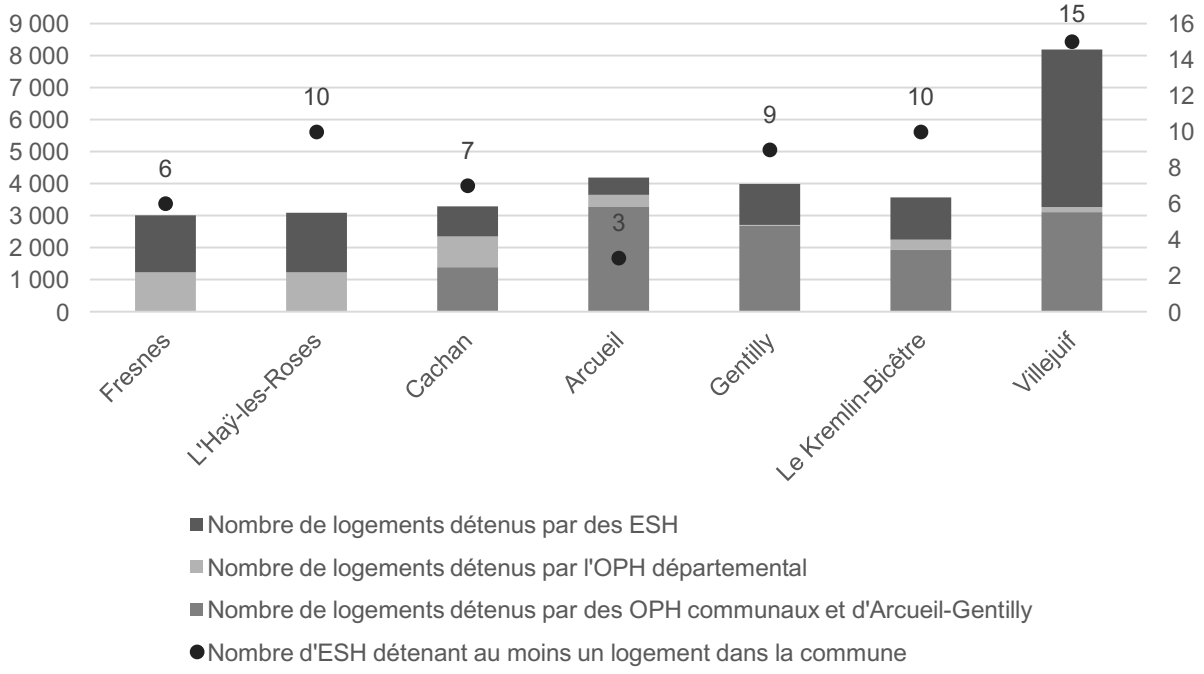
[2] Il est à noter que le rattachement au 1er janvier 2017 de l'OPH Habitat du Littoral à la CAVDB plutôt qu'à la commune de Boulogne-sur-Mer, en application des dispositions de la loi ALUR, est probablement amené à faire évoluer ces équilibres.

[3] L'OPH de Paris, Paris Habitat, détient des logements dans les communes de la CAVDB (cf. ci-dessous).

1.2.3. La diversification des champs HLM locaux, un signe de l'épuisement des stratégies interventionnistes ?

Si l'interventionnisme de la ville de Boulogne débouche sur le fait que l'OPH municipal y est le plus important gestionnaire de logements sociaux, la situation est plus complexe dans les communes de la CAVDB. Des organismes HLM nombreux y sont en effet actifs : au 1er janvier 2014, 28 ESH et 6 OPH y possédaient au moins un logement. De plus, la répartition des logements HLM en fonction des types de propriétaires laisse apparaître, au sein des sept communes, des profils assez différenciés (cf. Figure 48). Cela témoigne du fait que l'interventionnisme n'aboutit que rarement à confier exclusivement à une seule société le développement de logements locatifs sociaux, surtout dans le cas de communes situées, comme celles de la CAVDB, dans des marchés immobiliers et fonciers attractifs.

Figure 48. Répartition des logements sociaux dans les communes de la CAVDB en fonction de leurs propriétaires au 1er janvier 2014



Source : RPLS, 2014.
Individus : Logements appartenant à des OPH et des ESH au 1er janvier 2014..

Trois facteurs permettent d'expliquer les profils des parcs HLM des communes de la CAVDB présentés dans la Figure 48. En premier lieu, apparaissent des rapports privilégiés entre chaque commune et un organisme HLM spécifique, caractéristiques des champs HLM locaux marqués par l'interventionnisme. Ainsi, dans toutes les communes qui en sont dotées, les OPH

municipaux représentent une part importante, sinon majoritaire, du parc HLM[1]. Dans les deux communes ne disposant pas d'un OPH municipal, Fresnes et L'Haÿ-les-Roses, la croissance du parc a surtout reposé sur des relations privilégiées entre les services communaux et des ESH. Ainsi, même si des ESH nombreuses possèdent des logements dans les deux communes, leur parc est très inégalement réparti. En particulier, l'ESH Immobilière 3F possède à elle seule près de 38 % des logements locatifs sociaux de Fresnes (répartis en différents points de la commune) et près de 45 % des logements locatifs sociaux de L'Haÿ-les-Roses (essentiellement dans le quartier Lallier-Bicêtre, s'étendant aussi sur la commune de Villejuif).

Un deuxième facteur permettant d'expliquer ces profils communaux différenciés réside dans l'existence d'évènements qui se sont déroulés à une échelle supra-communale, sur lesquels les élus municipaux ont eu peu d'influence. Ces évènements témoignent de l'importance, en région parisienne, du rôle d'acteurs nationaux sur les politiques du logement communales. L'un d'eux explique l'importance de l'OPH départemental, Valophis, dans le parc social cachanais. Celui-ci a en effet produit directement dans la commune un nombre très faible de logements. Cependant, Cachan abrite un ensemble immobilier de près de 900 logements, appelé Cité-Jardin de Cachan, qui a été construit et géré par l'Office interdépartemental de la région parisienne (OIRP). Or, le décret du 15 octobre 1981 dissous cet office, jugé à l'époque, à la suite de scandales relayés par la presse, comme assurant la gestion de logements trop nombreux[2]. De façon à doter d'un patrimoine ancien les organismes HLM départementaux d'Île-de-France créés en 1964, les logements de l'OIRP leur sont transférés. Cela explique que l'OPH départemental se trouve ainsi, du jour au lendemain, le deuxième plus important organisme en termes de patrimoine dans la commune (Entretien avec la directrice générale d'un OPH intervenant dans la CAVDB, 08/01/2014).

Un autre événement réside dans le fait que la société ICADE Patrimoine, qui possédait des logements nombreux dans les communes de la CAVDB, s'en est progressivement séparé entre la fin des années 1990 et 2009 (cf. Encadré 17). Ce parc représentait comprenait notamment un ensemble immobilier de près de 1 000 logements, appelé la Vallée-aux-Renards, se trouvant à cheval sur les communes de L'Haÿ-les-Roses et de Fresnes, ainsi qu'un peu moins d'une centaine de logements à Cachan[3]. Dans ces communes, il a été principalement racheté par l'OPH départemental. Cela s'explique notamment par la proximité politique entre la présidence de l'OPH départemental et les conseils municipaux des communes : la répartition des responsabilités au sein de la majorité de gauche au conseil départemental du Val-de-Marne fait que l'OPH est traditionnellement présidé par un élu socialiste. En particulier, le maire de Fresnes entre 2001 à 2017, J.-J. Bridey, a été le président de Valophis de 2002 à 2012 (Entretien avec la directrice d'un OPH intervenant dans la CAVDB, 08/01/2014). Le parc d'ICADE Patrimoine était aussi très important dans la commune de Villejuif, où il représentait plus de 1 600 logements. Il a été cédé, dans ce cas, à des propriétaires non HLM ainsi qu'à différentes ESH. Plusieurs d'entre elles sont intervenues pour la première fois dans le périmètre intercommunal à l'occasion du rachat de ce

[1] Il est cependant à noter que, à Cachan, au Kremlin-Bicêtre et surtout à Gentilly, l'OPH de Paris, Paris Habitat, possède aussi un nombre non négligeable de logements. Cela correspond à une stratégie ancienne de développement par cet opérateur d'un patrimoine dans les communes limitrophes de la capitale, destiné à loger des employés de la Mairie de Paris.

[2] Rédaction du Monde, 1981, « L'office d'H.L.M. interdépartemental de la région parisienne est dissous. Les salariés protestent contre ce 'démantèlement' », *Le Monde*, 19 octobre.

[3] CAVDB, 2009, « Diagnostic », *PLH de la CAVDB*, p. 43 et CAVDB, 2012, *Bilan à mi-parcours du PLH*, p. 25.

patrimoine : c'est par exemple le cas des ESH appartenant au réseau Batigère[1]. Cela contribue à expliquer le nombre important d'ESH intervenant dans la commune de Villejuif.

ENCADRÉ 17. LA VENTE DU PATRIMOINE D'ICADE

La vente du patrimoine d'ICADE a contribué à la réorganisation du champ HLM de la CAVDB. La société ICADE « est issue du rassemblement, en 2003, de toutes les activités immobilières de la CDC » (Pollard, 2007, p. 104). Une partie de ces activités était jusqu'alors assurées par la Société centrale immobilière de la CDC (SCIC), qui a joué un rôle important dans le développement du parc de logements français à partir des années 1950, à l'aide de financements HLM mais pas exclusivement (cf. chapitre 3). La réorganisation des filières immobilières de la CDC résulte, à la fin des années 1990, d'une évolution de la stratégie de l'établissement, qui vise à en améliorer la rentabilité (Frétigny, 2015, p. 421). La SCIC procède d'abord pour ce faire au rachat de sociétés spécialisées dans la production d'immobilier tertiaire, puis elle concentre son activité sur ce segment. Parallèlement, elle réorganise son patrimoine locatif : ses logements HLM sont confiés à des filiales spécialisées, nommées SCIC Habitat et intervenant à l'échelle régionale, tandis que ses logements non HLM sont confiés à une autre filiale, ICADE Patrimoine.

La stratégie mise en œuvre quant à ce parc locatif non HLM est d'abord de chercher à en tirer des plus-values, pouvant être réinvesties ensuite dans les nouvelles activités d'ICADE. Or, la plupart de ces logements avaient été conventionnés dans les années 1980, ce qui en faisait des quasi-logements HLM : « en échange de subventions publiques et de la possibilité d'augmenter les loyers dans une certaine mesure, la SCIC devait maintenir les loyers sous un plafond fixé par l'État et réserver une partie des logements à des ménages proposés par l'État » (Frétigny, 2015, p. 425). ICADE Patrimoine a choisi, comme la loi le lui permettait, de dénoncer ces conventions à l'issue de leur durée d'application, soit 9 à 12 ans. Cela a permis ou bien d'augmenter les loyers des logements, ou bien de les vendre. Comme le note R. Frétigny (2015, p. 425), cette stratégie suscite, dès 1999, des protestations de locataires et d'élus locaux. Cela n'empêche néanmoins pas la vente, à la fois au détail à des particuliers et en bloc à des investisseurs financiers privés (Frétigny, 2015, p. 423). En 2001-2002, une partie des logements ne trouvant pas acquéreur sont cédés à la SCIC Habitat Île-de-France (aujourd'hui appelée OSICA). 9 000 logements changent de propriétaire à cette occasion. Ils deviennent officiellement des logements HLM, puisqu'ils sont financés « à l'aide de prêts de la CDC sur livret A » (Frétigny, 2015, p. 424).

En 2005, en préparation de sa mise en bourse, la SCIC, devenue ICADE, revend l'ensemble de ses filiales HLM et d'intérêt général à la Société nationale immobilière (SNI), une autre filiale de la CDC. À cette date, le patrimoine locatif d'ICADE n'est donc plus constitué que des logements gérés par ICADE Patrimoine qui n'ont pu être cédés à d'autres acteurs (Pollard, 2007, p. 107 ; Frétigny, 2015, p. 422). À la fin des années 2000, ce parc représente près de 30 000 logements (Frétigny, 2015, p. 428). La décision est prise de les céder au secteur HLM. Elle est rendue possible par la signature d'un décret *ad hoc*, du 15 mai 2007, qui permet à des

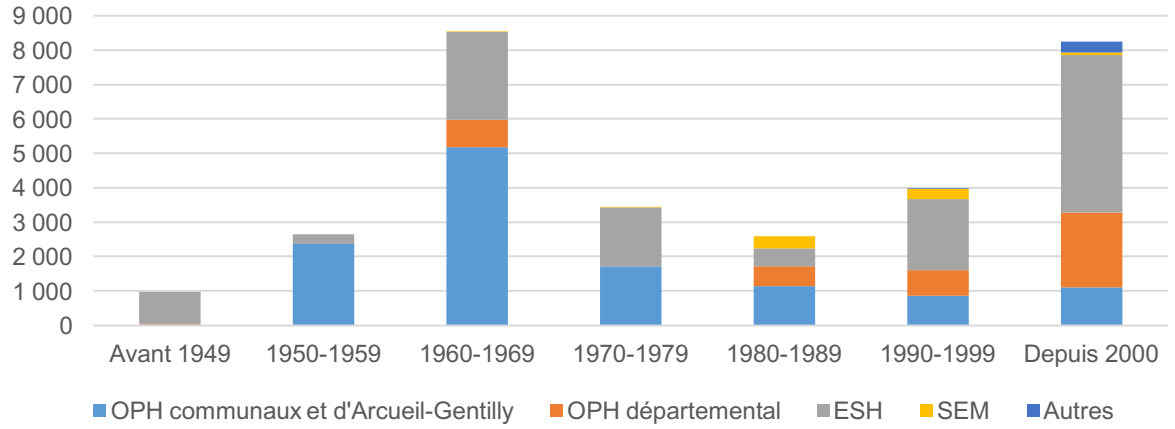
[1] CAVDB, 2009, « Diagnostic », *PLH de la CAVDB*, p. 43 et CAVDB, 2012, *Bilan à mi-parcours du PLH*, p. 25.

organismes HLM de bénéficier de prêts à des conditions aussi intéressantes que pour la production de logements neufs, mais pour le rachat de logements déjà construits, non financés à l'aide de prêts HLM mais faisant ou ayant fait l'objet d'une convention.

À la suite de plusieurs tentatives infructueuses (notamment avec le groupe 3F), ICADE se tourne vers la SNI, qui s'engage à racheter une partie des logements et à organiser un consortium d'organismes HLM souhaitant se porter acquéreur du reste. La vente est finalement réalisée en 2009. Elle suscite des critiques nombreuses[1], liées en particulier au prix des logements vendus, qui aurait été surévalué et aurait permis aux actionnaires d'ICADE de réaliser d'importantes plus-values. Le fait que les élus locaux n'ont pas été consultés a suscité d'importantes incompréhensions (Desjardins *et al.*, 2010, p. 108). Enfin, le fonctionnement même de l'opération est apparu comme illégitime : beaucoup d'élus locaux considèrent en effet qu'elle revient à faire payer deux fois aux contribuable le prix des logements : au moment de leur construction, *via* les prêts aidés puis le conventionnement, et au moment de leur entrée dans le secteur HLM. Ce « scandale ICADE » a été longuement couvert par les médias, sans que l'opération ne soit pour autant remise en cause[2].

Enfin, un troisième facteur d'explication des répartitions différenciées des parcs HLM communaux entre organismes réside dans les spécificités de la production récente. La Figure 49 témoigne du fait que les capacités de production des différents types d'organismes HLM ont évolué depuis les Trente Glorieuses.

Figure 49. Logements HLM dans la CAVDB, en fonction de l'année au cours de laquelle ils sont entrés dans le patrimoine des organismes qui les gèrent au 1er janvier 2014



Source : RPLS, 2014. Individus : Logements appartenant aux organisations enquêtées dans le cadre du RPLS au 1er janvier 2014..

[1] Cour des comptes, 2014, *Les comptes et la gestion d'ICADE*, rapport particulier, p. 33-36.

[2] Voir par exemple : Orange, M., 2009, « 24 000 HLM vendues : les jolies plus-values du groupe ICADE », *Mediapart*.

Le nombre de logements entrés dans le patrimoine d'OPH communaux dans les années 1960 dépasse ainsi les 5 000 unités, alors qu'il stagne, depuis la décennie 1980, autour de 1 000 unités. Cela témoigne du fait que les OPH communaux de la CAVDB, du fait d'une quantité limitée de ressources techniques et financières (cf. chapitre 4), n'ont pas eu la possibilité, depuis le début des années 2000, de participer à l'augmentation du volume de production HLM dans le cadre du processus de régulation productiviste. Ce constat est confirmé par les données issues de SISAL concernant le nombre de logements financés entre 2008 et 2013 par des ESH et des OPH, hors opérations ANRU. Par exemple, à Arcueil, la production des OPH représente un tout petit peu plus que la moitié de l'ensemble, tandis qu'elle en représente moins de 30 % à Gentilly, au Kremlin-Bicêtre et à Villejuif.

L'intervention des opérateurs communaux a été donc été complétée, au sein de la CAVDB, par celle d'autres opérateurs, à savoir l'OPH départemental ainsi que des ESH. Les communes dotées d'un OPH municipal font en règle générale appel à ces opérateurs extra-communaux lorsque le développement d'opportunités foncières nécessite la mobilisation de ressources financières ou techniques exceptionnelles. Les propos de deux salariés d'organismes en témoignent :

> *« Eh bien, pour les communes, l'avantage des ESH, c'est que… Tout à l'heure, je vous ai dit, lors des tours de table [aboutissant au plan de financement de chaque opération], on sollicite aussi un peu les villes, sans quoi on a du mal à équilibrer. Les ESH ont plus de fonds propres à mettre que nous n'en avons. Du coup, dans certaines circonstances, quand les collectivités ont du mal à dégager une subvention d'équilibre, ça peut être plus facile pour elles de confier la réalisation du programme à une ESH, qui elle, y mettra les fonds propres nécessaires et ne sollicitera pas la ville au-delà de la garantie d'emprunt. »* (Entretien avec le directeur général d'un OPH intervenant dans la CAVDB, 08/04/2014).

> *« On gère une cité qui est vraiment difficile. Et la mauvaise image de cette cité […], elle fait qu'on est* persona non grata *sur la commune. […] Mais un autre point d'entrée, c'est qu'on est connus ou identifiés comme l'organisme public du département, donc qui est supposé faire moins… comment dire ? être moins attentif à ses équilibres financiers (j'ai bien dit 'est supposé !'), et avoir certaines capacités [techniques], aussi. Du coup, on vient quand même nous voir, mais pour nous mettre sur des opérations difficiles : les prochaines opérations, c'est de ces trucs : des moutons à cinq pattes ! Mais on les prend, en espérant que ça nous permette de remettre les pieds [dans la commune] »* (Entretien avec la directrice d'un OPH intervenant dans la CAVDB, 08/01/2014).

Dans ces deux cas, le caractère stratifié du champ HLM local apparaît clairement : les enquêtés mettent en évidence le fait que les organismes supra-communaux ne sont considérés qu'à défaut, une fois que l'intervention de l'OPH municipal a été écartée. Le caractère déterminant du capital technique et du capital financier dans le choix des opérateurs est aussi clairement mis en avant : en particulier, dans le deuxième cas, l'enquêtée met en évidence le fait que ces types de capital permettent de compenser le fait que l'organisme est mal considéré par les élus locaux d'un point de vue symbolique, du fait de la complexité de la gestion d'un ensemble immobilier.

Il est à noter que le recours plus fréquent que par le passé à des opérateurs extra-communaux ne se traduit pas nécessairement, pour les communes, par le fait de renoncer à une maîtrise de l'implantation de nouveaux organismes. Dans un seul cas, l'adjointe au directeur de

l'aménagement chargée du logement a indiqué que la mairie « ne se mêle pas vraiment » de l'identité des organismes souhaitant s'implanter dans la commune, tant que ceux-ci apportent des garanties de leur capacité à gérer correctement les logements produits (Entretien, 26/05/2014). Cette situation paraît cependant exceptionnelle à l'échelle de l'agglomération : les autres enquêtés, quelle que soit d'ailleurs leur orientation politique ou le nombre d'ESH actives dans leur commune (cf. Figure 48), ont plutôt mis en évidence leur volonté de limiter l'implantation de nouvelles sociétés. Par exemple, un adjoint au maire chargé de l'aménagement et du développement urbain a estimé qu'il y avait déjà « trop » d'organismes HLM dans sa commune. L'objectif recherché est de faire en sorte que chaque organisme déjà implanté atteigne un nombre de logements proche de 100 unités, qui permet de rendre viable le fait d'avoir un gardien sur place, et donc d'améliorer la qualité de gestion des logements (Entretien, 22/10/2014).

L'exemple des communes de la CAVDB met en évidence le fait que l'interventionnisme peut constituer un outil puissant : pour mettre en œuvre des politiques du logement notamment favorables à la production HLM neuve, elles peuvent faire travailler « leurs » opérateurs sur « leurs » réserves foncières et ainsi maîtriser une part importante des facteurs qui déterminent les caractéristiques et l'occupation des opérations. Cependant, la diversification des gestionnaires de leur parc de logements HLM, accélérée depuis le début des années 2000, témoigne de certaines des limites de ce mode de faire : il apparaît en particulier comme coûteux, comme exigeant la mobilisation de moyens humains, comme devant être appuyé sur des stratégies définies au long terme et se prêtant peu aux changements réguliers de majorité politique. Surtout, il semble que l'interventionnisme est, dans la CAVDB comme dans la CUB ou la CAB, mené surtout à l'échelle communale. Dans un contexte de montée en compétence des intercommunalités et de contrainte financière croissante pour les collectivités territoriales, des évolutions de ce mode de faire paraissent inévitables.

2. ÉPUISEMENT ET TENTATIVES DE RELANCE DE L'INTERVENTIONNISME

Plusieurs salariés d'organismes HLM ont témoigné du fait qu'ils étaient beaucoup moins soumis que par le passé à des formes de « commande publique » résultant de la mise en œuvre de l'interventionnisme. Un directeur territorial d'un OPH indique ainsi :

> *« Historiquement, [l'OPH] se considérait comme étant au service… Le donneur d'ordre, finalement, c'était la commune. Ça, c'est l'historique : on est sollicités par un maire, on est obligés d'y aller. Mais ce principe que l'office intervient à la demande des élus, ça paraît un lieu commun, mais encore faut-il que les élus commandent. Or ici, dans le Boulonnais, il n'y a plus manifestement ce principe de : 'Je vais chercher les organismes, j'ai des objectifs.' […] Donc moi je constate ici, que, alors même qu'on a décidé, au début des années 2000, de reprendre la production de logements neufs sur la côte et en particulier ici sur le Boulonnais (ce qui a été dit haut et fort à l'époque), il n'y a pas de véritable dynamique de la part des maires. »* (Entretien avec un directeur territorial d'un OPH intervenant dans la CAB, 14/01/2015).

Ces propos reflètent ceux de plusieurs autres enquêtés, intervenant dans des organismes ayant des profils très différenciés. La responsable du développement d'une ESH francilienne a ainsi estimé, pour sa part, que le développement, « c'était vraiment au coup par coup. Un directeur général d'une filiale qui recevait un coup de fil d'un maire, et on y allait. Le téléphone, je peux vous dire qu'il sonne beaucoup moins ! » (Entretien, 15/10/2014). Ces propos, croisés au constat d'une moindre importance des opérateurs municipaux dans le développement des parcs HLM, invitent à considérer un épuisement de l'interventionnisme, qui se traduirait par une moindre efficacité de ses outils ou par leur abandon. Je présente dans un premier temps ci-dessous les facteurs pouvant expliquer ce phénomène, avant de m'intéresser à la façon dont les communes ont réagi au recul de leurs capacités d'intervention en matière de production HLM. Je montre notamment que l'enjeu, de leur point de vue, est de trouver le moyen de conserver autant d'influence que possible sur le montage des opérations tout en renonçant à leurs modalités d'accompagnement les plus contraignantes, mais aussi les plus onéreuses.

2.1. Les facteurs de la marginalisation de l'interventionnisme

2.1.1. L'épuisement des ressources foncières et financières nécessaires à la mise en œuvre d'outils interventionnistes

De façon à mettre en œuvre des stratégies interventionnistes, les communes doivent au moins avoir à leur disposition des terrains mutables et de l'argent. Or, ces deux types de ressources paraissent de plus en plus rares ou difficiles à mobiliser.

Les communes enquêtées ayant eu recours à des outils interventionnistes sont d'abord concernées par une consommation rapide de leurs réserves foncières. Celle-ci est plus ou moins importante en fonction des communes. Ainsi, à Cachan, une politique de constitution de réserves foncières a été mise en place dès les années 1950, notamment pour réaliser des quartiers d'habitat et compenser un manque d'équipements publics. Les réserves accumulées au fil du temps ont cependant aujourd'hui été en grande partie consommées, à l'exception notamment de terrains inclus dans le périmètre d'une ZAC située à proximité de la mairie et appelée Camille-Desmoulins, en cours de finalisation au moment de l'enquête (cf. ci-dessus), ainsi que de terrains situés dans un secteur dont la densification est encouragée par les règles du PLU et destinés à être cédés par la commune au fur et à mesure que sont initiés des projets immobiliers par des promoteurs immobiliers ou des organismes HLM. Dans une commune de la CAB, le maire considère pour sa part qu'« il ne reste plus grand chose » et que « ça pose question quant à [ses] capacités à répondre aux objectifs du PLUi » (Entretien, 14/01/2015).

Le renouvellement de ces réserves foncières par l'acquisition de nouveaux terrains est certes possible, mais il est très contraint. Cela explique que les réserves foncières des communes sont consommées plus rapidement qu'elles ne sont reconstituées. Une première cause de cette difficulté à reconstituer des ressources foncières est financière. Ainsi, même dans une commune où « il reste de quoi faire », un élu s'inquiète d'avoir dû « ralentir le rythme d'acquisition, car on a une réelle difficulté aujourd'hui : les marges de manœuvre des collectivités, l'autonomie fiscale et financière, ça se réduit comme peau de chagrin » (Entretien avec un adjoint au maire chargé de l'aménagement du développement urbain d'une commune de la CAVDB, 22/10/2014). S'il est vrai que les communes connaissent des situations diversifiées du point de vue de leur santé financière[1], leurs capacités d'investissement se sont néanmoins globalement rétractées au cours des dernières années. C'est d'une part le résultat de dépenses de fonctionnement structurellement en hausse[2]. Cependant, c'est aussi, d'autre part, dû à des réformes de leurs principales ressources. Le gouvernement de F. Fillon a en effet, courant 2010, organisé la suppression de la taxe professionnelle. Celle-ci a été remplacée par la création et la redistribution de plusieurs contributions, ce qui a néanmoins abouti à une baisse globale de la fiscalité locale, particulièrement importante pour les communes[3]. Parallèlement, a été décidé, un an plus tard, le gel des dotations de l'État à destination des collectivités territoriales, qui a été renouvelé, puis transformé en coupe franche au cours des années

[1] Nunès, E., 2013, « Contraintes budgétaires : les collectivités diversement touchées », *Le Monde*, 16 juin.

[2] Siméon, S., 2014, « Des collectivités sous contrainte », *Dossiers Économiques de la Fédération Nationale des Travaux Publics*, n°145.

[3] Waserman, F., 2016, « La réforme de la taxe professionnelle », *Vie Publique*, site internet : http://www.vie-publique.fr/decouverte-institutions/finances-publiques/approfondissements/reforme-taxe-professionnelle.html (consulté le 03/08/2017).

suivantes[1]. Ces réformes s'inscrivent dans la promotion néolibérale de pratiques budgétaires relevant de l'austérité, visant à limiter les interventions publiques locales.

Une deuxième cause de la difficulté à reconstituer des réserves foncières tient dans le fait que les caractéristiques des terrains que pourraient être amenées à maîtriser les communes ont changé. Ces terrains sont d'abord devenus plus chers, les prix fonciers et immobiliers ayant connu une hausse importante au cours des décennies 1990 et 2000, particulièrement en Île-de-France (Trannoy, Wasmer, 2013). Ils le sont d'autant plus qu'il s'agit dorénavant rarement de terrains nus. Comme le note D. Figeat dans un récent rapport (2016, p. 50), « le foncier nu mutable a diminué à cause de l'urbanisation croissante et de la préservation plus importante des espaces agricoles et naturels ». L'auteure rappelle aussi que le foncier bâti à même de muter, d'être rénové ou densifié « est plus compliqué et plus coûteux à [faire] muter que le foncier nu sur le plan physique, à cause des démolitions, dépollutions, remembrements et relogements souvent nécessaires ». Le directeur général d'une ESH intervenant dans la CUB résume la situation en ces termes :

> *« Il y avait la 'commande publique' : en gros, je vous file le champ de betteraves de l'agriculteur du coin et vous vous démerdez. Ce n'est plus le cas maintenant, ça n'existe plus, surtout là où la tension des logements est très élevée. Il n'y a plus de terrains disponibles : c'est tout de suite une requalification de terrain pollué, voilà, un dossier hyper compliqué. Donc là, il faut travailler en amont avec la collectivité, pas sur le mode de la commande, mais en vraie co-conception. »* (Entretien avec le directeur général d'une ESH intervenant dans la CUB, 03/03/2014).

Les communes de la CAVDB sont particulièrement concernées par ces trois ensembles de contraintes. Leurs difficultés financières sont d'autant plus importantes qu'elles ont mis en œuvre au cours des dernières décennies des politiques sociales et de renouvellement urbain volontaristes (Gallez *et al.*, 2011, p. 52). Elles sont de plus situées à l'immédiate proximité de Paris, ce qui implique une hausse particulièrement élevée des prix fonciers et immobiliers. Enfin, le foncier nu est rare au sein du périmètre intercommunal : à l'exception de Fresnes, les communes de l'EPCI sont en effet urbanisées en totalité (cf. chapitre 2)[2]. Cela implique que les terrains mutables doivent fréquemment faire l'objet de démolitions et de dépollutions coûteuses. En conséquence, pour reprendre l'exemple de Cachan, la municipalité a continué d'avoir recours à une politique de préemption visant à acquérir des terrains. Ceux-ci sont cependant aujourd'hui « destinés principalement à des équipements », l'acquisition de terrains pour le logement ayant été jugée trop onéreuse.

2.1.2. Un contexte politique dans lequel l'interventionnisme apparaît comme moins pertinent

À ces contraintes liées aux capacités financières des communes s'ajoutent les effets de trois évolutions des politiques nationales du logement. Celles-ci ont déjà été décrites dans les chapitres précédents – il s'agit de l'augmentation des objectifs de production HLM, de l'injonction à la mixité

[1] Denètre, E., 2016, « Baisse des dotations : une si longue histoire… », *La Gazette des communes*, 19 août.
[2] CAVDB, 2009, *PLH de la CAVDB*, p. 45-46.

sociale et de la montée en compétence des intercommunalités –, mais elles ont des effets spécifiques pour les communes ayant recours à des stratégies interventionnistes.

En premier lieu, les communes sont, du fait du processus de régulation productiviste, invitée à participer à l'augmentation du nombre de logements sociaux construits chaque année. Accompagner des opérations HLM plus nombreuses implique *a priori* mécaniquement d'augmenter le nombre de terrains libérés, rendus constructibles et vendus à des prix compatibles avec le montage d'une opération HLM. La réalisation de tels objectifs à l'aide d'outils interventionnistes, dans le contexte de contrainte financière évoqué ci-dessus, apparaît comme une gageure.

En second lieu, l'interventionnisme semble de plus comme étant en décalage avec certaines des conséquences de l'application de l'article 55 de la loi SRU. Celui-ci, en lien avec le processus de régulation productiviste, a d'abord fait du logement social un enjeu qui n'est plus central seulement pour les communes ayant anciennement accepté de s'en doter. J'ai montré dans le chapitre 7, au même titre que d'autres auteurs (Cordier, 2011 ; Desage, 2012), qu'il a contribué à mettre la production du logement social à l'agenda de communes qui n'avaient jamais mené de politique en faveur du développement HLM. Ces communes ne sont en conséquence pas nécessairement dotées de salariés ayant des compétences en la matière, ni de moyens spécifiques, et notamment de réserves foncières. La conversion de ces communes à l'interventionnisme paraît donc complexe. De plus, une part importante de ces communes est anciennement gouvernée par des élus positionnés à droite de l'échiquier politique (Dupuy, 2010, p. 20). L'interventionnisme est d'autant moins probable dans ce contexte, les pratiques politiques y étant peu favorables à l'action directe sur les marchés fonciers et immobiliers.

À cela s'ajoute ensuite le fait que l'injonction à la mixité sociale est de plus en plus fréquemment déclinée à une échelle fine. En particulier, depuis le début des années 2000, la notion a été appliquée pour promouvoir la diversité des statuts d'occupation des logements à l'intérieur de chaque immeuble, voire à l'intérieur de chaque cage d'escalier (cf. chapitre 9) (Barthel, Dèbre, 2010 ; Lucan, 2012 ; Gimat, 2012). Or, l'interventionnisme est mal adapté à la construction sur un même terrain de logements ayant différents statuts d'occupation. Dans la mesure où il aboutit, par la mobilisation de moyens conséquents, à la maîtrise de parcelles entières, il paraît préférable de chercher à maximiser l'investissement public réalisé en produisant sur cette parcelle autant de logements sociaux que possible. C'est la logique qui a prévalu, pendant les Trente Glorieuses, à la construction des grands ensembles (Landauer, 2010, p. 87-88). Rien n'interdit certes aujourd'hui à des élus locaux soucieux de mixité sociale de revendre une partie des parcelles maîtrisées à des opérateurs à but lucratif, pour qu'ils y construisent ensuite des logements en accession à la propriété ; cela implique cependant un décalage entre les importants moyens publics mobilisés et le faible nombre de logements HLM produits.

En troisième lieu, j'ai montré que les outils interventionnistes sont principalement mobilisés à l'échelon communal. Or, la montée en compétence des intercommunalités en matière de logement implique que les communes se trouvent progressivement dépossédées de certaines des compétences essentielles à la mise en œuvre de l'interventionnisme. Ainsi, on a vu que le droit de préemption urbain (DPU) est particulièrement utile pour assurer le suivi des transactions foncières et peser sur certaines d'entre elles. Or, celui-ci est dorénavant fréquemment pris en charge par les EPCI. C'est notamment le cas dans la CUB[1] comme dans la CAB[2] (cf. ci-dessous). Cela s'explique

[1] CUB, 2016, « POA Habitat », *PLUi 3.1. de Bordeaux Métropole*, p. 40.
[2] CAB, 2017, « POA Habitat », *PLUi de la CAB*, p. 14.

notamment par le fait qu'un EPCI est compétent de plein droit en matière de DPU dès lors qu'il est compétent pour élaborer lui-même ses documents d'urbanisme (art. L. 211-2 C. Urb). En conséquence, la multiplication des PLU intercommunaux, liée aux facilités introduites par la loi Grenelle II de 2010 et au fait que leur élaboration a été confiée de plein droit aux EPCI par la loi ALUR au 27 mars 2017, implique que le DPU est dorénavant amené à être mobilisé principalement à l'échelle intercommunale. Il est à noter que, pour les communes de la CAVDB ainsi que pour toutes celles faisant partie de la Métropole du Grand Paris, ce sont les établissements publics territoriaux (EPT) qui sont amenés à exercer le DPU[1].

Parallèlement, l'existence d'OPH municipaux a longtemps été un moyen privilégié pour mettre en œuvre des stratégies interventionnistes, dans la mesure où ceux-ci sont les mieux à même de mettre en œuvre les objectifs politiques des intercommunalités. Or, comme je l'ai mentionné dans le chapitre 5, ces OPH sont de plus en plus fortement invités à fonctionner à l'échelle d'EPCI plutôt qu'à celle de communes. À partir de l'année 2017, ils doivent être nécessairement rattachés à des EPCI ou, dans la Métropole du Grand Paris, à des EPT. En conséquence, seule la délivrance des autorisations d'urbanisme – dont j'ai montré qu'elle est une ressource essentielle pour peser dans les négociations avec les opérateurs – est toujours exercée en propre par les communes. Elles ont cependant la possibilité, depuis le 1er janvier 2007[2], de déléguer cette compétence à un EPCI dont elles font partie (art. L. 422-3 C. Urb). Ces changements témoignent du fait que le maintien des stratégies interventionnistes au seul échelon communal paraît de plus en plus improbable. Ils n'impliquent cependant pas nécessairement une mise à l'écart totale des communes, du fait du mode de fonctionnement partenarial de la plupart des EPCI français (cf. chapitre 7) : celles-ci sont cependant contraintes, pour réaliser des actions dont elles avaient auparavant seules la responsabilité, d'en passer par la négociation avec les services intercommunaux.

2.1.3. La réforme des concessions d'aménagement, un frein à l'interventionnisme en ZAC

J'ai montré que les ZAC pouvaient jouer un rôle important dans la mise en œuvre de stratégies interventionnistes au profit de la production HLM. Or, si les communes continuent à utiliser cet outil opérationnel, elles n'ont plus la possibilité de les contrôler aussi efficacement que par le passé. Avant 2005, les collectivités territoriales avaient en effet la possibilité de confier sans mise en concurrence leurs opérations d'aménagement à des établissements publics, dont faisaient partie les OPAC (cf. chapitre 5), ou à des SEM. Elles pouvaient ainsi choisir de faire appel à un opérateur proche de leurs intérêts et à même de les relayer auprès des autres acteurs impliqués dans la réalisation de la ZAC. La loi du 20 juillet 2005 a mis fin à ce fonctionnement, jugé irrégulier au regard du droit européen[3]. Elle le remplace par une procédure de mise en concurrence, qui pouvait

[1] La loi Macron de 2015 a introduit une exception à cette disposition : c'est la Métropole du Grand Paris elle-même qui est compétente en matière de DPU dans les périmètres des opérations d'aménagement identifiées comme relevant de l'intérêt métropolitain (art. L. 211-2 C. Urb.).

[2] Cette possibilité, créée par l'ordonnance n°2005-1527 du 8 décembre 2005 relative au permis de construire et aux autorisations d'urbanisme, n'est entrée en vigueur qu'en 2007.

[3] La Commission européenne a adressé à la France, en 2001, une lettre de mise en demeure puis, le 5 février 2004, un avis motivé contestant la compatibilité du régime par lequel les collectivités locales passent avec des SEM des

être utilisée mais n'était jusqu'alors pas obligatoire : les collectivités territoriales doivent, lorsqu'elles souhaitent concéder une ZAC à un acteur de l'économie mixte ou à un acteur à but lucratif, rendre public le fait qu'elles recherchent un concessionnaire et évaluer de façon anonyme les offres concurrentes reçues.

Cette réforme ouvre « le marché de l'aménagement à l'échelle nationale et européenne » (Renauld, 2012, p. 78), en abolissant en théorie toute différence entre opérateurs semi-publics et privés. Cela aboutit au fait que les SEM, souvent chargées jusqu'alors par les collectivités territoriales de la plupart des opérations d'aménagement, se trouvent mises en concurrence avec des opérateurs privés de l'aménagement, qui se sont multipliés et renforcés au cours des années 1990 et 2000 (Lorrain, 1992 ; Citron, 2016). Elles sont de ce fait contraintes de repenser les modalités de leur fonctionnement ou de leurs relations avec les collectivités territoriales (Idt, 2009, p. 282-286)[1]. Cette évolution, parmi d'autres changements du contexte socio-économiques défavorables à l'investissement public, introduisent des « incertitudes majeures » quant au devenir des SEM locales[2]. Au sein des intercommunalités enquêtées, des opérateurs privés ont ainsi gagné plusieurs concessions d'aménagement : c'est par exemple le cas de Bouygues Immobilier, chargé en 2005 de la réalisation de la ZAC Ginko à Bordeaux, ou d'Eiffage Aménagement, chargé en 2010 de la réalisation de la ZAC Lénine à Gentilly. Plusieurs SEM ont, parallèlement, rencontré des difficultés et ont été en conséquence vendues à des opérateurs à but lucratif : c'est le cas par exemple, dans la CUB, des SEM maîtrisées par les communes de Bègles et de Blanquefort (cf. chapitre 9).

Les conséquences de l'implication des opérateurs à but lucratif dans la réalisation des ZAC doivent cependant être nuancées. Des opérateurs privés ont en effet participé à des opérations d'aménagement par le passé, notamment jusqu'à la crise immobilière des années 1990 (Campagnac, 1992 ; Arab, 2007). La loi de 2005 facilite donc surtout un retour de ces acteurs dans le secteur et le renouvellement de leurs stratégies et modes de fonctionnement. Des observateurs s'accordent ainsi pour remarquer que leur implication n'aboutit pas à une marginalisation des collectivités territoriales dans la définition des projets urbains, mais plutôt à une mutation des moyens d'action de ces collectivités : en particulier, les négociations entre acteurs publics et privés reposent de plus en plus sur la contractualisation, qui fixe dès le début de l'opération les conditions de réalisation des ZAC (Citron, 2016, p. 341-349).

Parallèlement, l'implication de ces acteurs privés dépend de la localisation et des types d'opérations considérées. Dans le cas d'un aménageur semi-public intervenant dans les communes

---

conventions leur permettant de réaliser des opérations d'aménagement (voir notamment : Sueur, J.-P., 2005, *Rapport n°458 fait au nom de la commission des lois, sur le projet de loi relatif aux concessions d'aménagement*, Paris, Sénat).

[1] Il est à noter qu'ont été créés les statuts, en 2006, de sociétés publiques locales d'aménagement (SPLA) et, en 2010, de société publique locale (SPL). Le capital de ces entreprises doit être détenu à 100 % par des collectivités territoriales, mais leur fonctionnement est tout de même encadré par le Code du commerce, ce qui facilite certaines de leurs missions. Dans la mesure où elles apparaissent comme un prolongement des collectivités territoriales, celles-ci peuvent notamment leur concéder sans mise en concurrence des opérations d'aménagement. Elles ne peuvent par contre intervenir que sur le périmètre de la ou des collectivités de rattachement. Des SEM peuvent être transformées en SPL ou SPLA, mais cela implique notamment que les collectivités territoriales soient en mesure de racheter les actions détenues par des acteurs privés.

[2] Celles-ci étaient perçues par la Fédération des SEM (devenue aujourd'hui Fédération des EPL pour inclure les SPLA, SPL et les SEM à opération unique) dès le milieu des années 2000 (Fédération des SEM, 2006, *Les SEM en 2015…*, Paris, rapport au congrès des SEM).

de la CAB, la réforme des conventions d'aménagement semble ainsi ne pas avoir profondément bouleversé le paysage concurrentiel local :

> *« Nous, ce qui nous démarque des concurrents, c'est 1) l'ancrage local, notre connaissance du territoire, du terrain, etc. ; et 2), en fait… le fait qu'on n'a pas vraiment de concurrents. On a généralement peu d'autres aménageurs qui viennent en face de nous […]. Les aménageurs privés, généralement ils retirent les dossiers [de mise en concurrence], mais c'est assez rare qu'ils déposent une offre, parce qu'on est quand même sur des opérations, sur des risques qu'ils ne veulent pas prendre, à trop long terme. Finalement, la maison-mère de ces aménageurs privés, c'est des promoteurs immobiliers qui ont un cœur de métier qui est le retour sur investissement à court terme. Les aménageurs privés, […], ils vont sur des territoires en France où il n'y a pas d'aménageur constitué, où ils ont une vraie plus-value. Dans le Val-de-Marne, ils vont intervenir uniquement sur de petites emprises, ou alors à l'intérieur de nos ZAC, quand on a des macrolots qui nécessitent un intermédiaire entre le promoteur classique et l'aménageur »* (Entretien avec la directrice opérationnelle d'une SEM intervenant dans la CAVDB, 07/01/2015).

L'enquêtée met ici en évidence le fait que la complexité, l'étendue et la longue durée des opérations d'aménagement val-de-marnaises (cf. Tableau 24) correspond mal aux stratégies des aménageurs privés. Ceux-ci cherchent en effet ou bien à produire des plus-values à court ou moyen terme, ou bien à produire des opportunités foncières pouvant être confiées à leurs filiales réalisant des opérations de promotion immobilière. La réalisation d'opérations dans la CAVDB nécessiterait donc l'investissement, pour reprendre les termes proposés par C. Topalov (1974), d'un capital public dévalorisé.

Enfin, la réforme des concessions d'aménagement peut être l'occasion, pour les communes, de réduire leur participation financière à la mise en œuvre des ZAC. Lorsque ces dernières sont confiées à des opérateurs privés, les communes ne portent en effet plus de façon indirecte le risque financier inhérent aux opérations, comme elles le faisaient quand des opérateurs satellites en avaient la responsabilité : elles étaient en effet fréquemment amenées à apporter des subventions visant à permettre l'équilibre financier des opérations. Dans le cadre de la concession, la contribution des collectivités est fréquemment moindre (Renauld, 2012, p. 78-79). Cela ouvre la possibilité de mettre en œuvre des ZAC concédées selon des modalités plus souples que l'interventionnisme, dans la perspective de l'approche opérationnelle (cf. chapitre 10).

2.2. Les relais supra-communaux de l'interventionnisme

Les outils interventionnistes apparaissent comme étant de plus en plus inadaptés à la production HLM du fait des évolutions décrites ci-dessus. Confrontés à ce constat, les acteurs publics locaux ont cherché à renouveler cette modalité d'accompagnement de la production du logement social. Pour ce faire, les communes se sont résignées à développer leurs rapports avec des acteurs supra-communaux : ceux-ci ont l'avantage d'être le plus souvent capables de mobiliser

des ressources techniques ou financières conséquentes, mais ils ne leur donnent pas toujours un pouvoir aussi important que par le passé sur la forme et l'occupation des logements sociaux neufs.

2.2.1. Le relais assuré par les institutions intercommunales

La montée en compétence des intercommunalités sur les questions de logement s'est aussi traduite par leur appropriation progressive des enjeux fonciers (Persyn, 2014, p. 321‑385). L'implication de la CAVDB de ce point de vue reste, comme pour les autres politiques liées au logement, très limitée. La CAB et la CUB proposent, pour leur part, un certain nombre de ressources à leurs communes-membres en matière de suivi et de maîtrise foncière. Elles peuvent ainsi constituer, pour les communes anciennement interventionnistes, un relai et pour celles qui ne l'ont pas été, un moyen d'amorcer une politique foncière pour le logement.

Dans les deux intercommunalités, l'intervention de l'EPCI se traduit d'abord par la création et la gestion de ZAC communautaires, ce qui n'entraîne cependant pas l'impossibilité pour les communes de continuer à avoir recours à cette procédure. La création de ZAC par les EPCI est justifiée, du point de vue du droit, lorsque les opérations d'aménagement relèvent de l'intérêt communautaire, tel qu'il est défini par les collectivités. Cela revient le plus souvent à confier la responsabilité à l'EPCI de ZAC importantes en termes de superficie, de programme ou parce qu'elles représentent un enjeu important pour le développement intercommunal (du fait de leur localisation, de la présence d'équipements communautaires, etc.). La plupart des projets de ZAC portés par la CUB correspondent à cette description : par exemple, la ZAC Bastide-Niel, située à Bordeaux et dont le dossier de création a été adopté en 2009, prévoit la création de 3 400 logements répartis sur 130 îlots, doit accueillir des équipements tels que les archives municipales et communautaires et est présentée comme un projet structurant pour l'ensemble de la rive droite de l'agglomération bordelaise (Entretien avec le responsable du service Politiques de l'habitat de la CUB, 10/07/2013)[1]. Dans la CAB cependant, les ZAC communautaires présentent des profils moins exceptionnels par rapport aux projets d'aménagement communaux. Sont en effet considérées comme d'intérêt communautaire les opérations qui « accompagnent […] les implantations d'équipements d'intérêt communautaire » et celles qui sont créées « pour répondre aux autres compétences » de la CAB[2]. Cette formulation permet d'inscrire dans le champ communautaire les ZAC destinées à réaliser les objectifs en matière de production de logement, ceux-ci relevant de la compétence Equilibre social de l'habitat de l'EPCI. Dans les faits, les ZAC communautaires effectivement créés (à Baincthun et Outreau) et celles en projet (à Neufchâtel-Hardelot et Saint-Léonard[3]) semblent l'avoir été de façon à ce que les communes puissent profiter de l'expertise des services communautaires, celles-ci n'ayant pas les moyens en propre d'assurer le suivi de ce type d'opérations. L'EPCI se positionne ainsi bien dans ce cas comme un relai pour l'interventionnisme communal.

---

[1] Il est à noter que, dans le cas de la CUB, l'État est aussi impliqué dans une importante opération d'aménagement considérée comme relevant de l'intérêt national, du fait notamment de la présence d'un marché d'intérêt national. L'OIN Bordeaux-Euratlantique s'étend sur les communes de Bègles, Bordeaux et Floirac.

[2] CAB, 2006, « Présentation des délibérations relatives à la définition de l'intérêt communautaire des compétences de la communauté d'agglomération du Boulonnais », *Procès-Verbal communautaire du 22 juin 2006*.

[3] CAB, 2016, « POA Habitat », *PLUi de la CAB*, p. 14.

À ces interventions s'ajoutent, dans les deux EPCI, des actions visant à la maîtrise foncière. Dans les deux cas, ces actions n'ont été mises en cohérence au sein d'une réelle stratégie foncière que récemment : le PLH de la CUB adopté en 2007[1] comme celui de la CAB adopté en 2008[2] présentent en effet les politiques foncières comme étant en cours de définition. Les propos du responsable de service Politiques de l'habitat de la CUB témoignent de cette situation :

> *« Sur la politique foncière, qui est le nerf de la guerre […], c'est un sujet sur lequel, je pense, on a des marges de progrès. Le constat, il est globalement partagé : nos objectifs en matière de politique de l'habitat sont d'autant plus difficiles à atteindre qu'on n'a pas vraiment et de stratégie foncière […]. Aujourd'hui, il y a un sein de la direction du foncier communautaire, un département Stratégies foncières avec lequel on a beaucoup travaillé dans le cadre de la révision [du PLU]. Une fois qu'on aura validé et partagé la stratégie, il faudra tout remettre sur le tapis et prendre une décision quant à l'outil dont on pourrait se doter. »* (Entretien avec le responsable du service Politiques de l'habitat de la CUB, 10/07/2013).

Ces propos témoignent du fait que la réflexion de l'EPCI en matière de politique foncière émane des difficultés rencontrées dans l'exercice des compétences en matière de logement. Est aussi fait référence à la nécessité de disposer d'outils spécifiques en matière de maîtrise foncière, la CUB n'ayant pas la possibilité de faire appel à un établissement public foncier (cf. ci-dessous).

Malgré le fait que la politique foncière de la CUB est relativement récente, elle s'est néanmoins traduite par des acquisitions. L'EPCI a en effet pour objectif de maîtriser chaque année entre 25 et 30 hectares de terrains pour la production de logements[3]. Il dispose pour ce faire d'une enveloppe annuelle de 21 millions d'euros, avec un complément de 59 millions d'euros sur la période 2014-2018 devant être plus particulièrement destinés à l'acquisition de terrains pour le logement social. La revente des terrains acquis maîtrisés « à court-terme » est présentée comme devant permettre de faire en sorte que les financements investis puissent l'être à nouveau[4]. Ces acquisitions ont, jusqu'en 2016, concerné surtout des terrains se trouvant dans des zones de projet urbain de la CUB (110 hectares). L'autre moitié (100 hectares) est constituée de terrains se trouvant à proximité des axes de transport et devant être urbanisés selon un mode de faire spécifique, ainsi que d'acquisitions réalisées à la demande des communes.

Dans ce dernier cas, la CUB agit auprès de ses communes-membres comme un opérateur foncier, évaluant les demandes qui lui sont faites, procédant à des acquisitions puis les mettant à disposition ou bien des communes, ou bien d'opérateurs identifiés à l'issue d'un certain temps. La particularité de ses interventions semble néanmoins résider dans le fait qu'elles se déroulent sur un temps relativement court, et doivent répondre à des exigences spécifiques en matière de rentabilité[5] :

---

[1] CUB, 2007, « Orientations et Actions », *PLH de la CUB*, p. 28-29.

[2] CAB, 2008, *PLH de la CAB*, fiche-action 1.6.

[3] CUB, 2016, « POA Habitat », *PLU 3.1. de Bordeaux Métropole*, p. 39. Ce document mentionne le fait que, pour atteindre les objectifs fixés en matière de production de logement, il est nécessaire que les opérateurs urbains publics et privés mobilisent parallèlement 60 à 70 hectares par an (cf. chapitre 11).

[4] CUB, 2013, *Programme pluriannuel des investissements 2013-2018*, p.

[5] Depuis 2014, la CUB a cependant prévu la mise en place d'un système de décote sur le foncier qu'elle détient et revend à des opérateurs, lorsque cette revente permet la création de logements locatifs sociaux (CUB, 2014, « Règlement d'intervention en faveur de l'habitat », délibération n°2014/0110 du conseil communautaire de la CUB).

> *« Bien souvent, on demande à la CUB, quand un terrain nous intéresse, de l'acheter. Ils font un portage sur deux ans et au bout de deux ans, on rachète ou un opérateur qu'on a choisi rachète. Si l'opération ne se fait pas, la CUB revend. »* (Entretien avec le directeur général adjoint de l'urbanisme d'une commune de la CUB, 12/08/2014).

> *« On a utilisé la CUB [pour faire de la maîtrise foncière] et donc on a pas mal préempté de terrains et la difficulté maintenant, c'est de pouvoir sortir des projets. Quand on est sur des dents creuses, […] sur une petite capacité, ça se fait bien. Mais dès qu'on a […] des terrains immenses qui appartiennent à la CUB, on se retrouve avec une grosse difficulté parce qu'on se trouve un peu en décalage : on veut vraiment nous que ça corresponde aux besoins des habitants, mais la CUB a aussi besoin de valoriser le foncier, ce qui est normal, et elle nous demande de la densité, du produit investisseur, etc. »* (Entretien avec la responsable du service Habitat d'une commune de la CUB, 12/08/2014).

Ces propos mettent en évidence le fait que l'action foncière de la CUB, si elle permet à ses communes-membres d'assurer la maîtrise directe de certains terrains, n'a pas les mêmes avantages qu'une maîtrise sans intermédiaire : le recours à l'EPCI se traduit par le fait que ses services jouent un rôle déterminant dans la temporalité et la définition des projets.

Dans le Boulonnais, l'intervention de la CAB ne se traduit pas par des acquisitions foncières directes. L'EPCI joue plutôt un rôle de soutien technique dans un contexte où les communes ne disposent pas toujours, comme je l'ai mentionné, de services structurés. En particulier, il assure le suivi, dans le cadre de la mise en œuvre du DPU, des déclarations d'intention d'aliéner. Lorsque celles-ci concernent des biens situés dans des zones prioritaires ou correspondent à des axes d'intervention définis dans les documents d'urbanisme, l'opportunité de les acquérir est envisagée. L'acquisition (à l'amiable ou *via* la préemption) est cependant confiée, en fonction des situations, aux communes ou à des organismes HLM (Entretien avec le responsable du service Habitat de la CAB, 15/01/2015). Le directeur d'un OPH résume ainsi le déroulement de ce type d'opérations :

> *« En fait, la communauté d'agglomération, dès qu'il y a une opération (ils ont les déclarations d'intention d'aliéner qui leur arrivent), nous le fait savoir. Nous, on l'étudie. On a des secteurs qui ont été identifiés en lien avec les communes et en règle générale, si c'est dedans, on y va. Donc pour nous, le foncier, c'est compliqué, mais ce n'est pas une difficulté insurmontable. Par exemple, dans la ville de Boulogne, on a des secteurs sur lesquels le patrimoine privé est souvent en mauvais état. On a toute vocation à intervenir, justement, pour l'acheter et le restructurer. Dans ce cas-là, dès que la CAB nous prévient d'une transaction, on se positionne. »* (Entretien avec le directeur général d'un OPH intervenant dans la CAB, 11/12/2014).

Ainsi, l'EPCI joue dans ce cas un rôle stratégique, lié à sa compétence en matière d'élaboration des documents de programmation et d'urbanisme, et technique, dans le suivi des marchés immobiliers et fonciers. Cela ne se traduit cependant pas, comme dans la CUB, par des acquisitions directes. L'EPCI peut donc compenser l'insuffisance des moyens humains des communes, mais pas l'insuffisance de leurs moyens financiers. Néanmoins, en plus des organismes HLM, des opérateurs fonciers supra-communaux peuvent être amenés à assurer ce rôle.

2.2.2. Le recours à des opérateurs supra-communaux, au prix d'une maîtrise moindre des caractéristiques des opérations

Lorsqu'ils existent, les moyens intercommunaux ne sont pas toujours suffisants pour mener des opérations de maîtrise foncière conséquentes. Cela explique que, dans la CAB comme dans la CUB, les collectivités territoriales ont eu tendance à développer leurs liens avec des acteurs supra-communaux capables d'acheter et de gérer sur le moyen ou le court terme des terrains.

Les communes de la CAVDB ont favorisé[1], de ce point de vue, les opérateurs dépendants du département du Val-de-Marne, notamment du fait de la proximité politique entre les élus départementaux et communaux, que ceux-ci soient proches du parti socialiste ou communiste[2]. Trois de ces opérateurs jouent un rôle important. Il s'agit d'abord de l'OPH départemental Valophis, qui gère des logements dans chacune des communes de la CAVDB, possède des emprises foncières importantes pouvant être densifiées dans la plupart d'entre elles et a la capacité de réaliser des opérations d'aménagement (Entretien avec la directrice de la prospective, des relations institutionnelles et de la communication d'un OPH intervenant dans la CAVDB, 20/05/2014). Il peut donc répondre à la plupart des besoins communaux liés à la production non seulement de logements sociaux, mais aussi de quartiers mixtes. Les deux autres opérateurs sont issus de la séparation, en 1996, des activités de la société d'ingénierie et de développement économique du Val-de-Marne (SIDECO 94), une SEM départementale : la société d'aménagement et de développement des villes et du département du Val-de-Marne (SADEV 94), qui a récupéré ses activités en matière d'aménagement, et le syndicat d'action foncière du Val-de-Marne (SAF 94), qui a récupéré ses activités en matière de maîtrise foncière.

L'action du SAF 94, en particulier, consiste à acheter des terrains pour le compte des communes et à en assumer les coûts de portage, de façon à ce que celles-ci puissent, à l'issue d'un temps prédéfini, les racheter elles-mêmes ou les faire racheter par un aménageur, dans le but d'y développer une opération d'aménagement ou de construction. L'intervention du SAF 94 est censée permettre d'éviter la spéculation foncière dans le périmètre concerné par l'opération. Cet opérateur, toujours actif aujourd'hui, agit parallèlement à l'établissement public foncier d'Île-de-France (EPFIF), qui réalise, depuis sa création en 2006, des opérations comparables (cf. Encadré 18). Cet EPF a été créé en 2006[3] pour répondre à la hausse des prix immobiliers et fonciers et offrir une réponse à la crise du logement dans la région capitale.

Les modalités d'intervention de ces deux opérateurs sont cependant différentes, en termes de durée du portage foncier, de prix de rachat des terrains, d'un point de vue administratif ou

---

[1] Des opérateurs autres que ceux cités ci-dessous interviennent aussi dans certaines communes de la CAVDB. En particulier, la Sem Paris Seine, dont Paris est l'actionnaire majoritaire, a réalisé des acquisitions foncières à Gentilly, dans le cadre de la ZAC de la Porte de Gentilly.

[2] À l'exception d'une demi-douzaine d'années au cours de la décennie 1970, le département a en effet été dirigé par le parti communiste depuis sa création, en 1967. Pour rappel, les équilibres politiques internes au conseil général font néanmoins que la vice-présidence en charge du logement et la présidence de la plupart des opérateurs départementaux actifs dans le secteur du logement sont confiées à des élus socialistes (Entretien avec la directrice de l'habitat du conseil départemental du Val-de-Marne, 26/03/2014).

[3] Jusqu'au 31 décembre 2015, il existait trois EPF en Île-de-France en plus de l'EPFIF : les EPF des Hauts-de-Seine, du Val-d'Oise et des Yvelines. À l'occasion de la réforme du fonctionnement institutionnel de l'Île-de-France, ceux-ci ont été fusionnés au sein de l'EPFIF, qui a vu à cette occasion son périmètre d'intervention étendu à l'ensemble de la région (décret n°2015-525 du 12 mai 2015).

encore en matière d'aides pour la production du logement social[1]. Ces différences font que les communes de la CAVDB peuvent choisir de faire appel à l'un ou à l'autre de ces opérateurs en fonction de leurs besoins. La commune de L'Haÿ-les-Roses a ainsi entrepris, à partir de 2006, l'identification de périmètres de projet, pour la plupart concernés par des procédures de ZAC, au sein desquels le SAF 94 a été appelé à intervenir en cas de cession de biens. Cela ne l'a pas empêchée de négocier avec l'EPFIF, courant 2014, concernant des terrains situés à proximité de la ZAC villejuifoise Campus Grand Parc, au sein de laquelle l'EPFIF intervient. Ces négociations n'ont cependant, à la mi-2017, pas abouti à la signature d'une convention.

ENCADRÉ 18. RÔLE ET FONCTIONNEMENT D'UN ÉTABLISSEMENT PUBLIC FONCIER D'ÉTAT

Les établissements publics fonciers d'État (EPF) sont des établissements publics à caractère industriel et commercial (EPIC) dont la mission est de proposer aux collectivités territoriales un accompagnement dans l'élaboration et la mise en œuvre de leurs politiques, dès lors que celles-ci nécessitent une action foncière. Ils interviennent sur un périmètre prédéfini, qui correspond généralement au périmètre de la région dans laquelle ils sont implantés. Concrètement, leurs interventions consistent, en collaboration avec les collectivités territoriales, d'abord à « observer, étudier, diagnostiquer, expertiser » les ressources foncières[2]. Ensuite, ils sont chargés de négocier et d'acheter des terrains identifiés comme pouvant accueillir des projets immobiliers ou urbains, puis de les gérer pendant un certain temps, ce qui peut impliquer d'y réaliser des démolitions, des dépollutions ou certaines actions de valorisation (mais pas d'aménagement, à l'exception des EPF de Mayotte et de Guyane). Une fois ces actions réalisées, les EPF vendent les terrains à un opérateur ou à une collectivité territoriale de façon à ce que les projets urbains prédéfinis puissent y être réalisés. Il est à noter que ces opérations de portage foncier sont soumises à deux conditions : elles sont limitées dans le temps et soumises à un engagement des collectivités à racheter, si aucun autre acteur n'en a la possibilité, les terrains que l'EPF maîtrise pour leur compte.

Les EPF sont créés par décret en conseil d'État. Au 1er janvier 2016, ils étaient au nombre de dix. Leur création s'est faite par vagues successives, et en réponse à des enjeux politiques spécifiques : les premiers EPF, en Basse-Seine et en Lorraine, sont créés à partir de la fin des années 1960 pour accompagner le développement de métropoles régionales, tandis que les plus récents, en Poitou-Charentes, Bretagne et Vendée, ont été créés à la fin des années 2000 pour limiter la spéculation foncière sur les façades littorales.

L'action des EPF est encadrée par trois biais. Ils doivent en premier lieu respecter les objectifs qui leur sont confiés par le Code de l'urbanisme et qui ont en particulier été modifiés et clarifiés par la loi ALUR en 2014 : leur principale mission est ainsi de favoriser « la réalisation

[1] Un dispositif de minoration des charges foncières est par exemple mis en place par l'EPFIF pour les opérations de logement social implantées au sein de communes déficitaires au sens de l'article 55 de la loi SRU ou ayant un taux de construction supérieur à la moyenne (Entretien avec le directeur du développement et du partenariat de l'EPFIF, 06/01/2015).

[2] Ministère chargé du logement, 2016, *Les Établissement publics fonciers d'État, partenaires fonciers de vos projets*, p. 6.

de logements, notamment de logements sociaux, en tenant compte des priorités définies par les programmes locaux de l'habitat » ; ils peuvent aussi participer à des opérations de développement économique, de protection contre les risques ou encore de préservation des espaces naturels et agricoles (art. L 321-1 C. Urb). En second lieu, les priorités stratégiques et les modes d'intervention des EPF sont précisées dans des programmes pluriannuels d'intervention (PPI) élaborés pour cinq ans par leurs conseils d'administration, où siègent des élus locaux et des représentants de l'État. En troisième lieu, un EPF ne peut intervenir sur des terrains dans une collectivité territoriale que s'il a élaboré une convention-cadre avec cette collectivité. Ces conventions peuvent prendre des formes différentes d'un EPF à l'autre et en fonction des priorités des collectivités, mais elles recensent toujours « les sites d'intervention, les enjeux partagés et listent les opérations et les sites les plus emblématiques sur lesquels l'EPF pourra se positionner à moyen terme », en cohérence avec les documents d'urbanisme locaux[1].

Pour mener à bien leur mission, les EPF disposent de plusieurs ressources financières : ils conservent l'éventuel bénéfice des cessions de terrains maîtrisés, peuvent solliciter la participation de leurs partenaires publics comme privés et ils ont le droit d'avoir recours à l'emprunt. Surtout, les conseils d'administration des EPF peuvent voter la mise en place d'une taxe spéciale d'équipement (TSE) dans leur périmètre d'intervention, dont ils fixent le niveau dans la limite de 20 € par habitant et, depuis 2015, dans le respect de plafonds prévus par les lois de finance.

Il est à noter qu'il existe aussi des EPF locaux, qui ont un fonctionnement et des missions similaires aux EPF d'État. Ils étaient, au 1er janvier 2016, 20 en France métropolitaine[2]. Leurs périmètres s'étendent aux collectivités territoriales qui en sont membres, généralement à l'échelle d'une agglomération, voire dans certains cas d'un département. Aucun EPF local n'agit dans la CAVDB, la CAB ou la CUB.

Les opérateurs fonciers offrent un relais puissant aux communes en matière d'action foncière. Ils leur permettent en effet de poursuivre une politique de maîtrise des terrains dans certains périmètres, tout en limitant leur implication financière et leurs risques. Dans la plupart des opérations menées par l'EPFIF ou le SAF 94, les communes se contentent en effet de contractualiser avec ces opérateurs, puis de faire en sorte, une fois l'opération d'aménagement définie, qu'ils revendent directement les terrains maîtrisés à des aménageurs, des promoteurs immobiliers ou des organismes HLM : elles n'ont donc pas, sauf échec de l'opération ou subvention exceptionnelle, à intervenir financièrement.

Le fait d'avoir recours à l'EPFIF ou au SAF 94 implique cependant plusieurs contraintes : les communes ont, si elles ne veulent pas avoir à racheter elles-mêmes les terrains maîtrisés, une obligation de faire démarrer l'opération d'aménagement prévue sur ces terrains. Cela complexifie donc le recours à l'ultime outil de négociation des élus municipaux, à savoir le fait de renoncer complètement à une opération si celle-ci ne leur convient pas. L'intervention des opérateurs fonciers est ensuite soumise à des attentes en matière de production de logement social, justifiées

[1] Ministère chargé du logement, 2016, *Les Établissement publics fonciers d'État, partenaires fonciers de vos projets*, p. 15.
[2] Ministère chargé du logement, 2017, « Renforcer l'action des EPF avec la loi ALUR », site internet : http://www.cohesion-territoires.gouv.fr/les-etablissements-publics-fonciers-epf (consulté le 02/06/2017).

par le fait que l'argent public engagé par ces acteurs doit profiter aux plus démunis. Ainsi, au moment de l'enquête, les conventions de l'EPFIF imposaient à toutes les communes de réaliser, à l'échelle de la convention (c'est-à-dire de toutes les opérations envisagées), 30 % de logements sociaux si elles ont un taux de logements sociaux supérieur à 20 % au sens de l'article 55 de la loi SRU et 50 % si elles ont un taux inférieur (Entretien avec le directeur du développement et du partenariat de l'EPFIF, 06/01/2015). Enfin, l'EPFIF comme le SAF 94 ont principalement vocation à intervenir dans le cadre de projets urbains au moins déjà partiellement définis et à même de débuter à moyen terme. Il est ainsi rare qu'ils interviennent dans le diffus ou qu'ils fassent du portage foncier au long terme : en particulier, ils ne portent que de façon exceptionnelle des terrains pendant plus de dix ans.

La CAB fait pour sa part partie du périmètre d'intervention de l'EPF d'État du Nord-Pas-de-Calais, créé en 1990, originellement pour faciliter la requalification de friches industrielles. L'EPCI qui a contractualisé dès 2000 avec cet EPF pour permettre l'acquisition d'opportunités foncières dans l'optique de les revendre, au plus tard cinq à sept ans plus tard, à des aménageurs, promoteurs immobiliers ou organismes HLM désignés par l'EPCI en accord avec les communes. Ainsi, dans la convention 2007-2013 signée par l'EPF et la CAB, une quinzaine de zones sont identifiées, pour lesquelles l'EPF s'engage à mobiliser un budget opérationnel de 10 millions d'euros. Il est à noter que, contrairement à ce qui se passe en Île-de-France, l'intervention de l'EPF n'était, entre 2007 et 2013, pas soumise à la réalisation, sur les terrains maîtrisés, de logements locatifs sociaux[1]. Celle-ci est cependant fortement encouragée par le biais de plusieurs dispositifs de bonification et de minoration foncière[2], par lesquels l'EPF prend en charge une part importante des travaux réalisés et du coût de portage. Les autres contraintes citées pour l'EPF Île-de-France, en matière notamment de durée de portage, valent cependant aussi dans ce cas.

Enfin, jusqu'à très récemment, aucun EPF n'intervenait dans le Bordelais. La question de la création d'un tel établissement a fait l'objet de débats à l'échelle de la CUB, en particulier entre V. Feltesse, président socialiste de l'EPCI entre 2007 et 2014, et A. Juppé, maire de Bordeaux. Pour le premier, la création d'un EPF local, à l'échelle du SCOT de l'agglomération bordelaise, était nécessaire pour contenir l'augmentation des prix fonciers et réaliser les objectifs en matière de production de logements. Pour le second, la création d'un EPF était à la fois inutile – les difficultés mises en exergue par son concurrent étant considérées comme moindres qu'il n'y paraît – et surtout coûteuse : la création d'un EPF entraîne en effet une hausse de la fiscalité locale, fixée en fonction des besoins de la structure et dans la limite de 20 € par habitant (cf. Encadré 18). Ces avis divergents

---

[1] Il est à noter que l'EPF Nord-Pas-de-Calais prévoyait, dans le cadre de son PPI 2007-2013, de n'intervenir sur des terrains agricoles que si le projet d'aménagement comportait au moins 25 % de logements locatifs sociaux PLUS ou PLAI. Le PPI 2015-2019 ne prévoit plus la possibilité d'intervenir sur des terrains autres que « ceux du renouvellement urbain » (Entretien avec la directrice opérationnelle de l'EPF Nord-Pas-de-Calais, 26/02/2015).

[2] Contrairement à l'EPFIF, l'EPF Nord-Pas-de-Calais intervient de façon prioritaire sur des opportunités foncières bâties dont il assure lui-même la démolition et la dépollution. Comme le résume la directrice opérationnelle de l'établissement : « on achète quasiment que de l'immobilier, et on vend quasiment que du foncier » (Entretien, 26/02/2015). Depuis 2007, l'EPF prend en charge 40 % du coût de ces travaux, bonifié de 10 % si 50 % du terrain porté est dévolu à de l'habitat et que, parmi ces 50 %, 25 % sont dévolus à des logements locatifs sociaux en PLUS ou PLAI. Cette bonification est passée à 20 % en 2009. À cela s'ajoute, depuis 2009 encore, un dispositif de minoration foncière : si le prix d'un terrain nu porté par l'EPF tel qu'il est évalué par France Domaine est inférieur au prix de revient du portage, l'EPF s'engage à revendre à la commune ou à l'opérateur désigné par elle le terrain au prix évalué. Des adaptations de ce principe sont aussi possibles en fonction du bilan financier prévisionnel de l'opération envisagée sur le terrain. Ces dispositifs continuent d'exister, mais ont évolué dans le cadre du PPI 2015-2019.

ont notamment été exposés à l'occasion de confrontations entre les deux élus, lors des Assises du Foncier, organisées à Bordeaux par l'Association des Études Foncières en 2013[1], et plus généralement pendant la campagne électorale de 2014[2]. Cependant, la fusion des régions Aquitaine et Poitou-Charentes, décidée en 2015, a changé la donne : elle rend en effet possible l'extension du périmètre de l'EPF d'État du Poitou-Charentes. Cette solution est présentée par A. Juppé comme acceptable, dans la mesure où, si elle débouche effectivement sur l'augmentation de la fiscalité locale, celle-ci reste contenue : il serait moins coûteux d'étendre le périmètre d'intervention d'un EPF existant que de créer une nouvelle structure[3]. Depuis le décret du 5 mai 2017, l'EPF Poitou-Charentes peut intervenir sur l'ensemble de la région Nouvelle-Aquitaine, à l'exception des Pyrénées-Atlantiques, des Landes et de l'agglomération d'Agen, déjà dotés d'EPF locaux.

2.1.2. L'interventionnisme par l'organisation du champ HLM local ?

Aux deux ensembles d'outils cités ci-dessus, s'ajoutent dans la CAB des efforts visant à organiser le champ HLM local. Ceux-ci visent à profiter du fait que ce champ est composé d'un nombre limité d'opérateurs : seuls trois organismes HLM possèdent plus de 1 000 logements dans la CAB, l'OPH municipal de Boulogne, l'OPH départemental et l'ESH Logis 62 (cf. chapitre 2). L'objectif est de rompre avec les habitudes de travail bilatérales prises dans le cadre de l'interventionnisme municipal au profit de méthodes plus collaboratives. Celles-ci sont censées permettre aux organismes de se saisir plus facilement des opportunités foncières identifiées par les collectivités.

Le dispositif auquel la CAB a recours pour ce faire est, depuis 2003, l'organisation, trois à quatre fois par an, d'un comité de programmation dans lequel sont habituellement impliqués l'ensemble des organismes HLM actifs localement ainsi que les services de la CAB, de l'État, de l'agence d'urbanisme, de la CDC et de l'association régionale HLM. En particulier, au mois d'octobre, la CAB organise un de ces comités, au cours duquel les salariés des organismes HLM présentent les projets pour lesquels ils souhaitent déposer des demandes de financement au cours des années suivantes. Cette « grand'messe », pour reprendre les termes du responsable du service Habitat de la CAB, visait notamment à « casser la concurrence entre bailleurs » (Entretien, 15/01/2015), à qui il arrivait d'identifier de mêmes opportunités foncières et de surenchérir sur les prix auprès du propriétaire pour en devenir l'acquéreur. Les comités de programmation permettent d'éviter de telles situations, et de faire en sorte que les éventuelles concurrences entre organismes HLM se déroulent dans un cadre institutionnel spécifique, au sein duquel l'EPCI peut, si besoin, jouer de façon plus ou moins explicite le rôle de coordonnateur, voire d'arbitre. De plus, au sein de cette instance, les enjeux de positionnement sont atténués, sans pour autant être effacés : un directeur territorial d'un OPH reconnaît ainsi qu'« il y a un peu de pression à ouvrir la boîte noire devant les concurrents… les collègues » (Entretien, 14/01/2015). Enfin, ces réunions sont aussi l'occasion d'envisager avec les services de la CAB l'avancée des opérations, les éventuels points de blocage ainsi que leur correspondance aux objectifs politiques définis par l'EPCI.

---

[1] Rédaction d'Objectif Aquitaine, 2013, « Le foncier, champ de bataille municipal », *Objectif Aquitaine*, n°6.

[2] Bathélémy, S., 2014, « Alain Juppé est-il de gauche ? », *Rue89 Bordeaux*.

[3] Barthélémy, S. et Ridon, X., 2017, « Juppé 2017, un programme local aux airs de *mea culpa* », *Rue89 Bordeaux*.

Les réunions de programmation collectives organisées par la CAB semblent ainsi être conçues pour faciliter dans le même temps la coordination entre organismes HLM, et entre ces organismes HLM et les collectivités territoriales. Elles me semblent pouvoir être comprises comme une tentative d'adapter l'interventionnisme municipal à un contexte dans lequel les acteurs des politiques de l'habitat se sont multipliés : une fois une opportunité foncière identifiée, plutôt que de traiter directement avec un organisme HLM, une commune la présenterait ainsi dans une instance collective, au sein de laquelle elle pourrait non seulement jouir des conseils de l'EPCI quant aux caractéristiques du projet et à son intégration dans la politique intercommunale, mais aussi identifier l'opérateur le mieux à même de le réaliser. Si la plupart des opérations continuent à être conçues dans un cadre bilatéral et ne sont que présentées au cours des réunions de programmation, celles-ci ont cependant permis une plus grande souplesse dans les relations entre acteurs. Cela est notamment illustré par le développement de projets communs. Un chargé de mission d'un OPH, décrit ainsi le « montage » d'une opération complexe, réalisé en collaboration avec un autre organisme, et dont la mise en œuvre a été facilitée, selon ses termes, par la « pérennité des relations » entre acteurs locaux :

> Ce projet, *« c'est un bon exemple à la fois de l'intégration de nos actions dans la stratégie de la ville et des effets des réunions de programmation. Nous avons monté ça en lien avec l'extension de [l'aquarium] Nausicäa […] : ils ont besoin d'un parking, et c'est nous qui allons le faire, 800 places, et au-dessus du parking on fait 175 logements, avec du social et de l'accession sociale. C'est réalisé dans le cadre d'une SCCV, une société civile de construction-vente, avec [une ESH], parce qu'on voulait faire le projet sur des terrains qui nous appartenaient (il y avait une résidence dessus que nous avons détruite) et on s'est rendu compte que ce serait beaucoup plus pertinent en intégrant des réserves foncières de [l'ESH] juste à côté, qui peut aussi, via sa coopérative, faire l'accession sociale à la propriété. C'est l'exemple-type du projet parfaitement intégré ! »* (Entretien avec un chargé de mission d'un OPH intervenant dans la CAB, 26/02/2015).

Dans ce cas, la maîtrise foncière était déjà assurée, les deux organismes HLM ayant développé l'opération nouvelle sur des terrains leur appartenant. Le fait d'avoir pris l'habitude de discuter le contenu des projets permet cependant d'éviter la réalisation, sur deux parcelles mitoyennes, d'ensembles immobiliers indépendants. Cet exemple témoigne de la possibilité d'organiser, *via* des instances collectives, des collaborations qui auraient sinon dû être mises en œuvre par la multiplication des scènes de négociation.

Ces réunions de programmation, cependant, ne semblent pas avoir abouti à une plus importante répartition du patrimoine des organismes HLM sur le territoire intercommunal, ce qui était pourtant, comme le souligne un maire de la CAB, l'un de leurs objectifs : « on trouve qu'il y a trop de quartiers qui sont monobailleurs et qui ne s'oxygènent pas forcément non plus » (Entretien, 15/01/2015). Ainsi, la localisation du patrimoine existant continue à être déterminante dans les possibilités de développement neuf des organismes HLM, notamment parce que les communes continuent à exprimer des préférences marquées pour l'opérateur avec lequel elles ont travaillé sur le long terme. Parallèlement, l'organisation très institutionnalisée du champ HLM local contribue à sa relative fermeture : entre 2008 et 2013, seuls 194 logements ont été construits par des organismes HLM autres que les trois opérateurs cités ci-dessus, soit environ 18 % de la production

des ESH et des OPH dans la CAB[1]. Le directeur général adjoint d'une ESH faisant partie, pour reprendre ses termes, de ces « outsiders » considère ainsi que :

> *« Boulogne, c'est un cas particulier parce qu'il y a ces organismes qui sont très bien implantés localement, […] et c'est, comment dire ?... pas facile à pénétrer quand vous venez d'un autre coin. Il y a un peu, il faut dire les choses, un esprit de chapelle par chez nous : un Dunkerquois, c'est pas un Calaisien, un Calaisien, c'est pas un Boulonnais, et un Boulonnais, c'est pas un Dunkerquois »* (Entretien avec le directeur général adjoint d'une ESH intervenant dans la CAB, 30/01/2015).

L'interventionnisme communal peut donc continuer d'être mis en œuvre grâce à des acteurs supra-communaux : les EPCI, en premier lieu, qui se dotent progressivement d'une politique foncière ; les établissements publics fonciers, d'autre part, qui offrent des possibilités nouvelles en matière de maîtrise directe et de portage. Les communes sollicitent fréquemment ces relais, mais ils ne présentent de leur point de vue pas les mêmes avantages que le fait de posséder leurs propres réserves foncières. En conséquence, les communes continuent à chercher à intervenir, ne renoncent pas aux possibilités offertes par la maîtrise indirecte d'opportunités foncières *via* leur contrôle de la délivrance des opérations d'urbanisme et participent à l'introduction, comme je le montre dans les chapitres suivants, de nouveaux outils d'accompagnement de l'activité des organismes HLM.

[1] Ces logements ont de plus été construits dans seulement trois communes de la CAB, Saint-Martin-Boulogne ayant accueilli 153 d'entre eux dans le cadre d'une ZAC.

CONCLUSION

La plupart des outils interventionnistes sont en décalage avec les modalités de la production HLM découlant du processus de régulation productiviste. Les communes n'ont en en effet pas les moyens techniques ou financiers de « produire » elles-mêmes suffisamment de terrains mutables pour réaliser les objectifs de production de logements sociaux qui leur sont assignés.

Ce constat n'implique cependant pas que les outils interventionnistes ont cessé d'être mobilisés, ou qu'ils ne font pas l'objet de réinventions. Dans les faits, les pratiques interventionnistes de certaines communes – celles qui ont soutenu depuis longtemps la production HLM et qui ont principalement été gouvernées par des municipalités de gauche – se superposent avec d'autres modes d'action sur les marchés fonciers et immobiliers. La création d'une ZAC communautaire n'empêche pas la création d'une ZAC communale, tout comme l'intervention d'un établissement public foncier n'implique pas de renoncer à la maîtrise indirecte, par la négociation, de certains terrains. Ces superpositions ont deux conséquences : d'une part, les communes interventionnistes restent souvent, du fait des outils dont elles se sont dotées sur le long terme, celles pour lesquelles il est le plus aisé d'accompagner l'action des organismes HLM. Cela explique qu'elles continuent le plus souvent à produire des logements sociaux. D'autre part, la coexistence de communes toujours dotées d'outils interventionnistes et de communes qui n'ont pas cherché à les développer implique, pour les organismes HLM, la nécessité d'adapter leurs modes de faire à des contextes différenciés.

Il est à noter, dans les cas de la CAB et de la CUB, que si la montée en compétence des EPCI en matière de politique du logement apparaît manifeste, leur appropriation des politiques foncières est plus récente et que leur stratégie en la matière reste imprécise. Leurs stratégies ne se traduisent par ailleurs que rarement par des démarches de maîtrise directe, les deux EPCI agissant principalement comme des facilitateurs auprès de leurs communes-membres. Les politiques foncières intercommunales semblent avoir été élaborées de façon empirique, au fur et à mesure des difficultés rencontrées lors de la mise en œuvre des politiques du logement.

Dans la mesure où les outils interventionnistes sont aujourd'hui utilisés principalement en relation avec d'autres moyens de faciliter la « préparation » de terrains pour les organismes HLM, ils sont enfin moins structurants que par le passé des champs HLM locaux. Alors que ces outils encourageaient des relations bilatérales et très hiérarchisés entre les communes et une sélection d'organismes HLM, j'ai pu constater dans les trois intercommunalités enquêtées qu'ils n'ont empêché ni une diversification des opérateurs impliqués, ni une marginalisation d'une partie des opérateurs les plus proches des collectivités – SEM et OPH municipaux – dans la production HLM neuve. Cela découle notamment du fait que les nouveaux outils de « production » d'opportunités foncières pour le logement social ont abouti à une accentuation nette de la concurrence au sein des champs HLM locaux, comme je le montre dans les chapitres suivants.

CHAPITRE 9.
L'ENCADREMENT RÉGLEMENTAIRE : INSCRIRE LA PRODUCTION DU LOGEMENT SOCIAL DANS LE DROIT DU SOL

À partir du début des années 1990, la notion de mixité sociale s'impose dans le débat public : l'enjeu, qui était d'abord d'empêcher la constitution de « ghettos », devient progressivement aussi la distribution, autant que faire se peut, des logements sociaux dans l'espace urbain. En d'autres termes, on attend désormais de chaque ville et de chaque quartier qu'ils participent à la production HLM. La concrétisation de cette attente se heurte cependant à deux difficultés : d'une part, cela implique qu'il faut pouvoir produire des logements sociaux dans les quartiers centraux des agglomérations, où les prix fonciers sont peu compatibles avec l'organisation du circuit de financement HLM ; d'autre part, cela implique que des communes qui n'ont pas développé de stratégies interventionnistes doivent se « convertir » à la production HLM, et donc trouver le moyen de mobiliser rapidement des terrains pour la concrétiser. La solution qui est trouvée à cette double difficulté est d'abord mise en œuvre par le biais de négociations informelles, avant d'être traduite dans les documents d'urbanisme communaux ou intercommunaux : elle consiste à imposer à chaque opérateur le fait de réaliser dans ses projets immeubles neufs une part de logements sociaux.

L'imposition des logements HLM par l'encadrement réglementaire, en apparence simple, soulève en fait deux principales difficultés. En premier lieu, elle implique un glissement du rôle des documents d'urbanisme en France. Jusqu'au début des années 2000, les plans d'occupation des sols, ancêtres des PLU, pouvaient interdire certains usages urbains et réglementer la forme et l'implantation des bâtiments dans l'espace ; ils ne pouvaient cependant pas programmer à une échelle fine la réalisation d'un type spécifique de logements. En rendant consubstantiels un terrain et la nécessité d'y produire des logements sociaux, l'encadrement réglementaire peut être compris comme limitant le droit de propriété. Il peut aussi aboutir à une dépréciation des valeurs foncières : dans la mesure où il est obligatoire de construire des logements sociaux sur un terrain, celui-ci peut être perçu comme étant moins attractif, et donc moins valorisé.

L'encadrement réglementaire, en second lieu, pose question d'un point de vue organisationnel. Les organismes HLM n'ont la possibilité de réaliser des produits immobiliers autres que des logements sociaux que de façon marginale et très encadrée. Parallèlement, n'importe quel opérateur à but lucratif ne peut être le constructeur et le gestionnaire de logements sociaux. Or, l'encadrement réglementaire impose la réalisation de logements sociaux sur la même parcelle que le reste du programme immobilier envisagé. Cela implique que des organismes HLM et d'autres opérateurs immobiliers doivent trouver le moyen – juridiquement et techniquement – de pouvoir travailler ensemble à la conception d'opération mixtes socialement. Au début des années 2000, très

peu d'expériences de ce type ont été menées car il y a alors peu de circulations entre les secteurs lucratif et non-lucratif de la production urbaine : ils emploient des salariés, des méthodes et des circuits de financement différents.

Je montre dans ce chapitre comment le déploiement d'un mode de faire spécifique, la VEFA HLM, a permis non seulement de passer outre ces deux difficultés, mais aussi d'en tirer parti. Pour ce faire, je présente d'abord ce en quoi consiste la VEFA HLM et comment elle a accompagné le développement de l'encadrement réglementaire au cours des années 2000. Je décris ensuite les conséquences opérationnelles des outils de l'encadrement réglementaire, à savoir la réalisation de logements sociaux par des promoteurs immobiliers. J'insiste particulièrement, ce faisant, sur la mesure dans laquelle ce mode d'accompagnement de la production HLM influe sur les champs HLM locaux et sur les capacités des organismes de logement social à continuer à avoir accès à des opportunités foncières.

1. LES MULTIPLES FORMES DE LA PROMOTION DE LA PRODUCTION HLM PAR L'ENCADREMENT RÉGLEMENTAIRE

Si l'encadrement réglementaire vise à imposer sur certaines parcelles la réalisation de logements sociaux, il peut se concrétiser sous des formes différentes. Il est en effet possible par son biais aussi bien d'obliger à la construction de 50 % de logements sociaux dans le programme immobilier prévu sur une parcelle précisément identifiée que d'obliger à la construction de 20 % de logements sociaux dans les programmes immobiliers prévus sur la totalité des parcelles d'une commune. Dans le premier cas, l'encadrement réglementaire répond à un projet précis tandis que, dans le second, il consiste en une forme « d'automatisation » de la production HLM, celle-ci se manifestant au fur et à mesure du développement de projets immobiliers dans la commune. Il existe donc des stratégies différenciées dans le recours à l'encadrement réglementaire, qui correspondent à différents projets politiques. Ces stratégies différenciées se traduisent aussi par des capacités inégales des opérateurs à répondre aux obligations réglementaires : le modèle économique des promoteurs immobiliers leur permet-il par exemple de réaliser 50 % de logements sociaux dans toutes leurs opérations ?

De façon à explorer la diversité de l'encadrement réglementaire appliqué au logement social et les opérations auxquelles il aboutit effectivement, je montre d'abord comment l'injonction à la mixité sociale a permis son développement, avant de décrire les formes variées qu'il prend dans les trois intercommunalités enquêtées.

1.1. Mixité sociale et encadrement réglementaire

1.1.1. La traduction opérationnelle de l'injonction à la mixité sociale

Lorsque la notion de mixité sociale s'impose dans le débat public, au cours des années 1990 et 2000, son contenu est imprécis. La notion est en effet construite comme l'inverse de celle de ségrégation : or, s'il est *a priori* aisé de concevoir une situation dans laquelle des groupes sociaux sont concentrés dans l'espace[1], il est difficile de décrire précisément une situation de non ségrégation. Les objectifs de la loi d'orientation pour la ville (LOV) votée en 1991, qui a joué un

[1] L'étude de la ségrégation spatiale présente cependant d'importantes difficultés, notamment du point de vue de la méthodologie à utiliser pour la mesurer ou en ce qui concerne les schèmes explicatifs pouvant être mobilisés pour l'expliquer (Oberti, Préteceille, 2016).

rôle important dans la promotion de la mixité sociale (Jaillet, 2011), témoignent de cette ambiguïté : les acteurs publics sont en effet chargés d'assurer « à tous les habitants des villes des conditions de vie et d'habitat favorisant la cohésion sociale et de nature à éviter ou faire disparaître les phénomènes de ségrégation. Cette politique doit permettre d'insérer chaque quartier dans la ville et d'assurer dans chaque agglomération la coexistence des diverses catégories sociales ». Le législateur mêle ici différents principes (cohésion sociale, lutte contre la ségrégation, insertion, coexistence), exprimés à plusieurs échelles (celle des individus, des quartiers et celle des agglomérations), sans pour autant présenter les conditions de leur articulation. Ainsi, il est possible de se demander si la mixité sociale doit être comprise comme une lutte contre la ségrégation dans certains quartiers, ou si elle consiste en la recherche plus générale d'une répartition des catégories sociales dans les agglomérations. Ce flou est renforcé par le fait que les opérateurs urbains et les élus locaux comme nationaux ont fréquemment recours à la notion et la mobilisent de différentes façons : comme un mot d'ordre, un slogan, une idée reçue ou encore comme un simple argument rhétorique (Genestier, 2010).

Parmi les différents types d'intervention qui ont été justifiés par la notion de mixité sociale, il semble que cette dernière a surtout été interprétée en termes résidentiels[1] et, plus précisément, de diversité des statuts d'occupation à l'échelle ou bien de la ville, ou bien du quartier. Un espace mixte serait ainsi un espace dans lequel on trouve à la fois et en quantité importante des logements acquis par des ménages y résidant, des logements locatifs non sociaux et des logements locatifs sociaux, si possible correspondant à différentes typologies (PLAI, PLUS, PLS) et donc différents niveaux de loyers. La mise en place, à partir de 2003, du programme national de rénovation urbaine en témoigne par exemple : sont identifiés comme devant être rénovés les quartiers au sein desquels il existe principalement des logements locatifs sociaux, sous la forme le plus souvent de grands ensembles ; de façon à y améliorer la qualité de vie, l'agence nationale de la rénovation urbaine y finance des projets visant à réaliser des logements locatifs sociaux accessibles aux classes moyennes (en PLS), des logements en accession à la propriété (en y mobilisant des promoteurs immobiliers) ou encore des logements locatifs privés (*via* l'intervention notamment de l'Association Foncière Logement) (Driant, Lelévrier, 2006 ; Saint-Macary, 2011). Mais c'est surtout une disposition de la LOV, réaffirmée par la loi SRU en 2000, qui contribue à rendre consubstantiels mixité sociale et diversité des statuts d'occupation : il s'agit bien sûr de l'obligation faite à la plupart des communes urbaines d'abriter parmi leurs résidences principales au moins 20 % de logements locatifs sociaux. Cet indicateur statistique, du fait des débats qu'il a suscités et parce qu'il constitue un objectif simple et chiffré, a été adopté, comme je l'ai montré dans le chapitre 7, par la plupart des élus locaux (Jaillet, 2011).

Cette interprétation de la mixité sociale a permis aux élus locaux de concevoir un mode d'intervention spécifique. Leur raisonnement a été résumé de la façon suivante par G. Dupuy (2010, p. 10) : « si je veux 20 % de logement social sur ma commune, le plus simple est de demander à tout programme privé de construction neuve d'inclure 20 % de logement social ». En d'autres termes, pour qu'une ville soit mixte, quoi de plus simple que d'imposer la mixité des statuts d'occupation à l'échelle de chaque nouveau projet immobilier ? Si ce raisonnement est quelque peu simplificateur, il présente l'avantage de rendre possible une intervention « passive » des pouvoirs

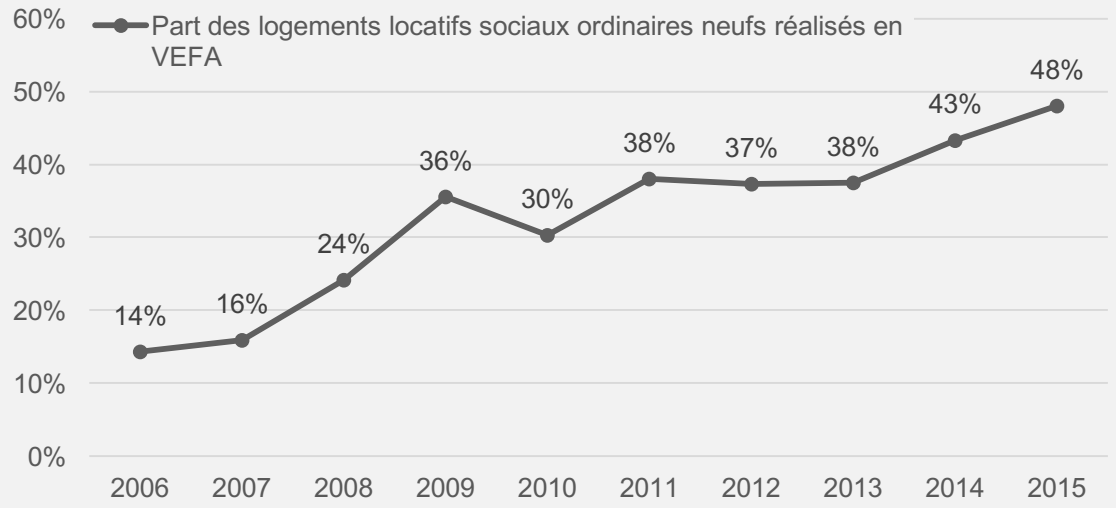
[1] Il est possible en effet de concevoir des politiques de mixité sociale reposant sur d'autres aspects de la vie des individus, et notamment sur la mobilité : en témoignent les politiques, aux États-Unis, de *busing*, dont l'objectif est de permettre à des enfants vivant des quartiers jugés ségrégés d'aller ailleurs à l'école (Bacqué, Fol, 2005).

publics (Dupuy, 2010, p. 6) : il suffit en effet *a priori* aux élus locaux de contraindre les promoteurs immobiliers à travailler avec des organismes HLM. J. Pollard (2009, p. 394) a montré que ce sont surtout certains élus de grandes villes françaises qui ont contribué à imposer cette solution (au premier rang desquels le maire socialiste de Paris au début des années 2000, B. Delanoë) alors même que les organismes HLM comme les promoteurs immobiliers y étaient d'abord réticents.

ENCADRÉ 19. L'INSTITUTIONNALISATION DU RECOURS À LA VEFA HLM

Depuis le vote de la loi du 3 janvier 1967 relative aux ventes d'immeubles à construire, la vente en l'état futur d'achèvement (VEFA) est utilisée par différents opérateurs urbains, et en particulier par les promoteurs immobiliers à but lucratif, pour vendre des logements neufs à des particuliers. Elle consiste en la vente sur plan des logements avant leur construction : les droits sur le sol et l'existant sont transférés immédiatement à l'acheteur, tandis que les bâtiments à construire entrent en sa possession au fur et à mesure que progresse le chantier.

Figure 50. Part des logements locatifs sociaux ordinaires construits en VEFA en France entre 2005 et 2015



Élaboration personnelle. Source : Ministère chargé du logement, 2016, Bilan 2015 des logements aidés. Individus : logements locatifs sociaux ordinaires neufs financés dans l'année.

Le dispositif a été progressivement adapté au secteur HLM (Pollard, 2009, p. 397). En premier lieu, un décret, suivi d'une circulaire, publiés en 2000, autorisent l'attribution de prêts et de subventions aux bailleurs sociaux lorsqu'ils acquièrent des logements en VEFA. Ils précisent que le nombre de logements sociaux financé dans chaque opération doit nécessairement être minoritaire par rapport à l'ensemble des logements construits, et que le recours au dispositif doit rester marginal dans l'activité des organismes. Une autre circulaire

vient, l'année suivante, préciser les conditions dans lesquelles l'État peut accorder ses financements : l'opération doit être justifiée par un objectif de mixité sociale ; la qualité des logements doit respecter les normes HLM en vigueur et l'acquisition doit être intéressante pour l'organisme acheteur, c'est-à-dire se faire à un prix inférieur ou égal à celui du marché immobilier local. Enfin, une dernière circulaire étend les dispositions d'utilisation de la VEFA, jusqu'alors réservée aux logements financés en PLAI et en PLUS, aux logements financés en PLS.

Au milieu des années 2000, le recours à la VEFA HLM est donc possible d'un point de vue réglementaire et administratif. Les logements sociaux réalisés en VEFA représentent ainsi, dès 2006, une part non négligeable de la production HLM, proche de 14 %.

C'est cependant la crise économique de 2007-2008 qui permet d'expliquer l'augmentation rapide de la part de logements sociaux réalisés en VEFA : elle passe brutalement, en 2008, à 24 % puis, en 2009, à 36 %. La crise financière et immobilière, qui a éclaté en 2007 aux États-Unis puis s'est étendue au reste du monde et particulièrement aux pays européens (Blot *et al.*, 2009), a en effet eu des conséquences importantes sur les marchés immobiliers français. Elle a notamment mis fin à un « boom » qui avait été caractérisé par une croissance constante des prix depuis les années 1990 (Nappi-Choulet, 2013). En général, il semble cependant que les effets de la crise économique ont été de courte durée : les prix immobiliers ont repris leur croissance dès la mi-2009 (Clévenot, 2011), tandis que les conditions de financement avantageuses résultant de la baisse des taux d'emprunt ont permis aux ménages français de continuer à investir dans l'immobilier (Coffinet, Montornès, 2014). Malgré cela, les promoteurs immobiliers ont été durement touchés. Leurs difficultés se sont notamment traduites par l'impossibilité de trouver des acquéreurs pour une partie des opérations déjà partiellement construites ou en cours de montage (Trouillard, 2014a ; Citron, 2016).

Dès la fin 2008, la Présidence de la République a pris plusieurs décisions visant à remédier à cette situation. Parmi celles-ci, plusieurs concernent le logement social, dont on considère alorsqu'il peut permettre d'amortir les effets de la crise pour les secteurs de la construction et de la promotion immobilière. Un programme exceptionnel, dit des « 30 000 VEFA », est alors mis en place. Ce programme s'inspire d'un appel à projets publié au cours de l'année par la Société nationale immobilière (SNI), une filiale de la CDC : la SNI propose à cette occasion à des promoteurs immobiliers de racheter en VEFA 10 000 logements qu'ils ne seraient pas parvenus à commercialiser, pour en faire des logements intermédiaires ou sociaux. En l'échange de ce « sauvetage » de certaines opérations, la SNI négocie une décote par rapport aux prix de vente originels, qui aurait été, sur les 250 opérations finalement retenues, en moyenne de 20 % (Gineste, 2011).

Le programme « 30 000 VEFA » institutionnalise et systématise cette solution à l'échelle du territoire national. L'État encourage les organismes HLM à racheter les invendus des promoteurs immobiliers, tout en s'engageant à faciliter et coordonner le dispositif, mais aussi à apporter des financements exceptionnels. Il charge notamment les DDE d'organiser des réunions pour mettre en relation les différents acteurs[1]. Le directeur adjoint à la construction et à l'investissement chargé du développement d'un OPH intervenant dans la CAVDB a

[1] Lettre du Premier ministre aux préfets de région et de département, 17 octobre 2008.

confirmé l'importance de ce dispositif, en soulignant toutefois qu'il a surtout concerné les organismes possédant le plus de logements :

> *« Il y a eu également, avec la crise financière de 2008, une volonté de l'État d'inciter les promoteurs à céder à des conditions préférentielles toutes les opérations 'plantées' ou les 'queues de programme'. Des bailleurs, dont des grosses structures comme la SNI, se sont positionnés pour acheter des fois 3 000, des fois 4 000 logements, parce que tous les promoteurs ont été complètement 'plantés' par la crise, et ça a été la possibilité pour eux de vider leur stock et pour certains grands bailleurs nationaux de pouvoir acquérir ce type d'opérations dans des conditions correctes. »* (Entretien avec le directeur adjoint à la construction et à l'investissement chargé du développement d'un OPH intervenant dans la CAVDB, 18/02/2012).

Certains enquêtés se sont montrés très critiques vis-à-vis de ce programme, estimant notamment qu'il a abouti au rachat d'opération « mal localisées, avec des permis pourris » (Entretien avec une chargée d'opération d'une ESH intervenant dans la CUB, 23/07/2013). Le programme a quoi qu'il en soit largement contribué et à diffuser et à légitimer le recours à la VEFA au sein du monde HLM. Il a de plus été complété, en 2009, par un ensemble de décisions rassemblées d'une part dans le volet logement du plan de relance de l'économie et d'autre part dans deux lois[1]. Ces décisions ont visé à faciliter le recours à la VEFA pour les organismes HLM : entre autres, elles permettent à ceux-ci d'acquérir en VEFA la totalité d'un programme immobilier, alors que les logements sociaux devaient jusqu'alors n'en représenter qu'une part minoritaire.

Le recours à la VEFA est aujourd'hui toujours très fréquent : 77,5 % des ESH et 61,6 % des OPH ayant produit des logements neufs en France en 2015 ont acquis des logements en VEFA[2]. En conséquence, 48 % des logements locatifs sociaux ordinaires produits cette année-là l'ont été grâce à ce dispositif (cf. Figure 50). Il est à noter que, si la majorité des logements sociaux réalisés *via* une VEFA sont construits par des promoteurs immobiliers, ils peuvent aussi l'être par d'autres acteurs. Il arrive ainsi que des organismes HLM achètent des logements en VEFA à des aménageurs, ceux-ci pouvant souhaiter réaliser des opérations pour faire travailler leurs équipes de maîtrise d'ouvrage (Entretien avec la responsable du développement d'une ESH intervenant dans la CAVDB, 17/07/2014). Il est aussi possible qu'un organisme HLM achète en VEFA des logements produits par un autre organisme HLM, par exemple s'il ne dispose pas de moyens humains suffisants pour réaliser directement une opération (Entretien avec la directrice générale d'un OPH intervenant dans la CAVDB, 12/01/2014).

D'un point de vue opérationnel, le mode de faire privilégié pour rendre possible la collaboration entre le secteur HLM et celui de la promotion immobilière est la vente en l'état futur

[1] Lois n°2009-179 du 17 février 2009 pour l'accélération des programmes de construction et d'investissement publics et privés et n°2009-323 du 25 mars 2009 de mobilisation pour le logement et la lutte contre l'exclusion.

[2] Ministère chargé du logement, 2016, *Bilan 2015 des logements aidés*.

d'achèvement (VEFA)[1]. Ce dispositif consiste en la réalisation par des promoteurs immobiliers à but lucratif sur une seule parcelle d'une opération abritant à la fois des logements en accession à la propriété et des logements locatifs sociaux. Ces derniers, une fois réalisés par les promoteurs immobiliers, sont revendus à des organismes HLM, qui les gèrent ensuite comme le reste de leur patrimoine immobilier (cf. Encadré 19). Dans la plupart des cas, les logements en accession à la propriété et les logements locatifs sociaux sont répartis dans deux cages d'escaliers distinctes, de façon notamment à ce que les organismes HLM, comme les accédants à la propriété, puissent conserver une indépendance dans leur gestion. Des équipements communs aux deux parties de l'opération (chaufferie, parking, espaces extérieurs, etc.) existent cependant le plus souvent (Barthel, Dèbre, 2010 ; Lucan, 2012 ; Gimat, Pollard, 2016). Ainsi, les opérations mixtes sont devenues l'une des principales traductions opérationnelles de la mixité sociale.

1.1.2. Le développement récent d'outils réglementaires en faveur de la production HLM

De façon à imposer aux promoteurs immobiliers l'introduction de logements sociaux dans leurs opérations immobilières, les élus locaux ont d'abord eu recours à la négociation informelle. Ils instrumentalisent pour ce faire leur maîtrise du droit des sols, en menaçant les opérateurs privés, s'ils refusent de créer du logement social, de rejeter leurs permis de construire et de compliquer leurs interventions futures. Ces négociations au cas par cas aboutissent dans certains cas à l'élaboration de doctrines locales, appliquées de façon quasi-uniforme : la production d'un certain nombre, d'une certaine surface ou d'une certaine part de logements sociaux est imposée dès lors que les promoteurs immobiliers construisent un certain nombre ou une certaine surface de logements en accession à la propriété (Dupuy, 2010, p. 6 ; USH, 2014, p. 36). Dans certains cas, ces doctrines locales sont transcrites dans des chartes, signées par les élus locaux, les promoteurs immobiliers et les organismes HLM, qui servent à présenter les contraintes pesant sur le développement d'opérations immobilières pour en faciliter la négociation (cf. Encadré 20). J. Pollard (2009, p. 415) évoque ainsi l'existence, à Grenoble, d'une charte prévoyant la construction de 20 à 30 % de logements sociaux dans « toutes les opérations de promotion privée de plus de 10 logements ».

ENCADRÉ 20. LES CHARTES ENTRE LES MUNICIPALITÉS ET LES ACTEURS DE LA PRODUCTION IMMOBILIÈRE

Les collectivités territoriales sont amenées, depuis le milieu des années 2000, à consigner leurs attentes en matière de production immobilière dans des documents. Dans la mesure où elles cherchent le plus souvent à ce que ces documents fassent l'objet d'un engagement des opérateurs urbains, on parle à leur propos de « chartes ». Celles-ci n'ont aucune valeur juridique.

[1] Des collaborations entre organismes HLM et acteurs de l'immobilier privé peuvent aussi être mis en œuvre par d'autres biais, par exemple en constituant une société civile immobilière ou en sollicitant un permis de construire conjoint ou groupé (Brouant *et al.*, 2009).

Elles jouent cependant, dans la mesure où elles sont accessibles par le grand public, un rôle d'explicitation des « règles du jeu » municipales ou intercommunales, qui étaient jusque-là formulées essentiellement dans le cadre plus informel des négociations entre acteurs et élus à l'occasion de chaque opération. Il est quoi qu'il en soit clairement formulé par les collectivités que le respect de ces chartes, qu'elles aient été signées ou non par les opérateurs, est un élément de facilitation du processus d'obtention des autorisations d'urbanisme.

Lorsque ces chartes sont apparues, elles ont notamment été fortement critiquées par la Fédération des promoteurs immobiliers (FPI), qui représente ces acteurs à l'échelle nationale, car elles limiteraient leurs capacités d'intervention. Pour le président de cette instance, interrogé au sujet des chartes en avril 2007, ces documents seraient non seulement illégaux, mais aussi illégitimes : ils n'impliquent aucune réciprocité entre les pouvoirs publics et les promoteurs. Les chartes fausseraient de plus la concurrence et seraient incompatibles avec les droits de propriété « en ce qu'elles fixent parfois le prix d'acquisition de terrains privés » (Pollard, 2009, p. 416). Cependant, pour certains promoteurs, ces chartes apparaissent comme un moindre mal : dans la mesure où les municipalités auront toujours des attentes qui seront formulées de façon informelle, il parait préférable à certains d'entre eux que ces attentes soit clairement édictées dans une charte, d'une part pour qu'elles soient connues de tous les acteurs et d'autre part pour pouvoir prendre en compte les paramètres qui y sont inscrits dès l'origine de l'opération, ce qui en facilite le « montage ».

Ces chartes peuvent mentionner des éléments très divers. Elles contiennent le plus souvent des recommandations quant au respect de certains principes architecturaux (matériaux, orientation, ouvertures, etc.) et d'intégration urbaine. Par exemple, la CUB a élaboré en 2008 un « Référentiel de qualité environnementale des logements »[1] comprenant des dispositions visant à la réduction des besoins énergétiques, à la maîtrise des charges pour les futurs occupants ou encore concernant la gestion des déchets. Mais les chartes peuvent porter sur un éventail d'enjeux très large, en recommandant par exemple certains prix d'achat et de vente des biens immobiliers et fonciers, l'intégration de différents types de produits dans les opérations (accession sociale à la propriété, locatif social, produits investisseurs, etc.), la taille des logements. Certaines mentionnent même une clause de préférence locale lors de la commercialisation des logements en accession à la propriété (Cordier, Meunier, 2009 ; Raad, 2014).

À partir du milieu des années 2000, une partie de ces « règles du jeu » peuvent être transcrites dans les documents d'urbanisme, selon un processus d'institutionnalisation nationale des arrangements locaux décrit par J. Pollard (2009, p. 408-411). La loi ENL, votée en 2006, introduit la possibilité de créer dans les zones urbaines (U) et à urbaniser (AU) des PLU une servitude, souvent dite « de mixité sociale ». Celle-ci est définie de la façon suivante : il s'agit de la possibilité

[1] Ce « référentiel » a, d'après la délibération qui le crée, une « portée contractuelle », ce qui me permet de le qualifier de « charte ». Il ne s'applique cependant qu'à l'occasion de certains types d'opérations (opérations publiques d'aménagement, cessions de terrains appartenant à la CUB, opérations de logements sociaux bénéficiant d'aides à la pierre, etc.), mais cherche à produire un effet sur « tout le milieu professionnel de la construction ». Voir : CUB, 2008, Délibération n°2008-0184 du conseil communautaire de la CUB.

de « délimiter des secteurs dans lesquels, en cas de réalisation d'un programme de logements, un pourcentage de ce programme doit être affecté à des catégories de logements locatifs », définis « dans le respect des objectifs de mixité sociale »[1]. Il est à noter que la formulation retenue limite à deux titres l'outil : il ne s'applique d'abord que si le propriétaire du terrain choisit de réaliser des logements et pas, par exemple, s'il élabore une opération de bureaux ou de locaux commerciaux ; il ne peut de plus imposer que des logements locatifs, et non pas, par exemple, des logements en accession sociale à la propriété. Cela signifie quoi qu'il en soit que l'obligation de réaliser des logements sociaux n'est plus informelle, n'est plus un dispositif négocié et peut dorénavant être officiellement le motif du refus d'une autorisation d'urbanisme. Cependant, il s'agit d'une servitude d'urbanisme. Cela implique que, en compensation de l'obligation de réaliser des logements sociaux, les propriétaires des terrains concernés jouissent d'un droit de délaissement : ils peuvent mettre en demeure la collectivité territoriale qui a rédigé le PLU de procéder à l'acquisition de leur terrain.

Cette dernière contrainte ayant limité l'utilisation de la servitude de mixité sociale par les collectivités territoriales (Cordier, 2011, p. 393), l'outil est réformé par la loi MOLLE, votée en 2009. La disposition est d'abord déplacée au sein du Code de l'urbanisme et se trouve dorénavant inscrite parmi les articles exposant ce qu'il est possible de fixer au sein des règlements des PLU (art. L. 151-15)[2]. En d'autres termes, elle n'est plus considérée comme une servitude et n'ouvre donc plus la possibilité aux propriétaires des terrains concernés de faire valoir un droit de délaissement : inscrire un secteur de mixité sociale (SMS) au PLU n'est donc plus un risque financier pour la collectivité. De plus, la reformulation retenue par la loi MOLLE ne précise plus que les logements imposés dans les opérations sont nécessairement des logements locatifs, ce qui ouvre la possibilité d'inscrire l'obligation de réaliser une gamme large de produits immobiliers. Cet outil est devenu très fréquent dans les grandes villes françaises, au point qu'il fait partie de ceux qui sont considérés par les organismes HLM et les EPCI, dans une étude réalisée en 2014, comme parmi les plus efficaces pour produire des terrains à destination du logement social (USH, 2014, p. 26).

En plus des SMS, les PLU peuvent prévoir deux autres outils pour rendre obligatoire ou faciliter la production de logements locatifs sociaux. La loi SRU, votée en 2000, a d'abord introduit la possibilité d'inscrire dans les zones U et AU des PLU des emplacements réservés « en vue de la réalisation, dans le respect des objectifs de mixité sociale, de programmes de logements » (art. L. 151-41 C. Urb[3]). Ces emplacements réservés pour le logement social (ERLS), déjà cités, consistent, en d'autres termes, à « geler » un terrain : son propriétaire est contraint d'y construire, lorsqu'il met en œuvre toute opération nécessitant une autorisation d'urbanisme, ce qu'y prévoit le PLU. Ce document peut préciser différents types de destination dans le respect de l'objectif de mixité sociale, par exemple des programmes spécifiques (maison de retraite, foyer, etc.) ainsi qu'un certain nombre ou un certain volume en mètres-carrés de logements et/ou de logements locatifs sociaux. Lorsque le programme imposé par le PLU est réalisé, s'il reste des droits à construire sur le terrain, le propriétaire peut y faire construire ce qu'il souhaite. Cette disposition étant fortement

---

[1] Art. L. 123-2 C. Urb. entre le 16 juillet 2006 et le 28 mars 2009. Concrètement, la mise en œuvre des SMS se déroule, suite à la promulgation de la loi MOLLE, de la façon suivante : la collectivité territoriale fixe leur localisation et leur emprise, qui peut s'étendre d'un îlot à l'ensemble des zones constructibles d'une commune ; elle fixe un seuil à partir duquel l'imposition d'une part de logements d'un certain type s'applique, exprimée en mètres-carrés ou en nombre de logements ; elle fixe enfin un taux de logements d'un certain type qu'il sera obligatoire de réalisation, la préconisation pouvant aller, pour le locatif social, jusqu'à préciser la part de logements PLAI, PLUS et PLS (USH, 2016).

[2] Art. L. 123-1-5 C. Urb. avant le 1er janvier 2016.

[3] Art. L. 123-2 C. Urb. avant le 1er janvier 2016.

contraignante, les emplacements réservés doivent être justifiés dans le rapport de présentation et le PADD du PLU et ils sont précisément définis dans leurs documents graphiques (USH, 2014, p. 29). Ils donnent de plus aux propriétaires des terrains concernés un droit de délaissement.

La loi MOLLE, votée en 2009, a pour sa part assoupli une disposition qui existait déjà, mais qui était peu mobilisée jusqu'alors. Il s'agit de la possibilité d'inscrire dans les PLU des secteurs « à l'intérieur desquels la réalisation de programmes de logements comportant des logements locatifs sociaux […] bénéficie d'une majoration du volume constructible » (art. L. 151-28 C. Urb.[1]). Depuis la suppression du coefficient d'occupation des sols (COS) par la loi ALUR en 2014, cette majoration est exprimée à partir « des règles relatives au gabarit, à la hauteur et à l'emprise au sol ». Elle ne peut excéder 50 % des droits à construire d'origine. Cet outil, incitatif puisqu'il permet d'intensifier l'usage des terrains, reste cependant peu utilisé. En effet, pour éviter que les riverains ne s'opposent à la réalisation des opérations ou pour ne pas réactiver l'image d'immeubles HLM très hauts et denses, les organismes HLM ont tendance à rarement utiliser la totalité des densités autorisées par le PLU (USH, 2014, p. 32).

1.1.3. Un dispositif peu onéreux pour les collectivités territoriales, qui permet de faire porter aux propriétaires et acteurs urbains le coût de la préparation du foncier pour les opérations HLM

Le fait d'encourager la production d'opérations mixtes à l'aide des outils de l'encadrement réglementaire présente, pour les collectivités territoriales, plusieurs avantages. Cela leur permet d'abord de participer au développement du logement social sans avoir pour autant à mobiliser des moyens techniques ou financiers aussi importants que dans le cadre de l'interventionnisme : il suffit en effet, dans le cas présent, d'avoir inscrit les obligations nécessaires dans le PLU pour que les promoteurs immobiliers soient contraints de réaliser des logements sociaux. Si dans les faits, les élus locaux continuent à négocier avec ces opérateurs de façon à obtenir la prise en compte de différents éléments (cf. chapitre 13), le nombre de logements sociaux à réaliser est pour sa part acquis. Le recours à l'encadrement réglementaire permet ensuite aux élus locaux, s'ils le souhaitent, de limiter le nombre d'interlocuteurs impliqués dans la négociation : lors du « montage » d'une opération mixte, il leur est en effet possible de limiter leurs interactions avec l'organisme HLM, en confiant au promoteur responsable de l'opération le soin de relayer les demandes municipales. Un élu explique ainsi :

> *« Ah, mais c'est très 'économique' pour nous, pour ainsi dire, ces secteurs de mixité sociale. On discute le périmètre avec la CUB, ils l'inscrivent dans le PLU, on vote, et pouf ! 15 HLM deux-trois ans plus tard. J'exagère un peu, mais ça veut dire pour nous qu'il suffit de dire au promoteur : tels logements, telle architecture, plutôt tel bailleur, et c'est bouclé. »* (Entretien avec la responsable du service Habitat d'une commune de la CUB, 07/07/2014).

Cependant, l'encadrement réglementaire ne permet pas un contrôle aussi direct de la forme des opérations que l'interventionnisme. D'une part, des opérations peuvent être conçues de façon à contourner les obligations contenues dans le PLU. Les SMS rendent en effet généralement

[1] Art. L. 127-1 C. Urb. avant le 1er janvier 2016.

obligatoire la construction de logements sociaux à partir du moment où la surface habitable créée par une opération dépasse un certain seuil. Cela permet d'éviter de contraindre les promoteurs immobiliers à construire, par exemple, un seul logement social dans une petite opération, qui pourrait par ailleurs se montrer coûteux à gérer pour un organisme HLM. Plusieurs enquêtés ont cependant mentionné des opérations créant des surfaces habitables très proches du seuil fixé réglementairement, mais sans pour autant le dépasser : si elles n'utilisent généralement pas l'ensemble des droits à construire autorisés par le PLU, elles ne « déclenchent » pas pour autant l'obligation de mixité sociale (Entretien avec le responsable du service Politiques de l'habitat de la CUB, 10/07/2013). D'autre part, les collectivités ne peuvent inscrire réglementairement des obligations aussi précises que celles qu'elles cherchent à imposer aux propriétaires et aux organismes HLM lorsqu'elles ont recours à l'interventionnisme : en particulier, elles ne peuvent forcer réglementairement un promoteur immobilier à travailler avec tel ou tel organisme. Elles doivent, pour ce faire, avoir recours aux outils de négociation moins contraignants évoqués dans le chapitre précédent. Il est cependant à noter que le règlement et les orientations d'aménagement et de programmation (OAP) de zone des PLU permettent de fixer une part importante des caractéristiques des opérations (cf. ci-dessous).

Un autre avantage de l'encadrement réglementaire pour les collectivités territoriales est qu'il leur permet de faire porter à des acteurs autres qu'elles-mêmes le coût de l'amoindrissement de la charge foncière des opérations de logement social. Comme je l'ai rappelé dans le chapitre précédent, les organismes HLM n'ont en règle générale par la possibilité, du fait de leur modèle de financement, de payer à leur prix réel les terrains sur lesquels ils produisent des logements. Dans le cadre de l'interventionnisme, c'est la collectivité qui prend en charge la différence entre ce que l'organisme peut imputer au plan de financement de ses logements et le prix réel du terrain. Lorsqu'un organisme HLM se porte acquéreur de logements dans une opération mixte rendue possible par l'encadrement réglementaire, il ne peut en général payer les logements locatifs sociaux au même prix que les logements en accession à la propriété construits sur la même parcelle. La différence entre le prix de vente des logements locatifs sociaux et des logements en accession à la propriété, qui représente un manque-à-gagner pour le promoteur immobilier, est partagée, selon des modalités qui diffèrent à chaque opération, entre ce dernier, le propriétaire foncier du terrain et les accédants à la propriété.

En premier lieu, la création d'un SMS a en effet tendance à faire diminuer la valeur d'un terrain. Les promoteurs immobiliers ne consentent pas à acquérir au même prix une opportunité foncière lorsque celle-ci leur permet de construire des logements en accession à la propriété à 100 % et à 80 %. Ils ont en effet recours, pour déterminer le prix auquel ils peuvent acheter un terrain, au principe du « compte-à-rebours ». Ce principe permet de définir, à partir de certaines contraintes, liées à l'urbanisme, à l'état du marché ou encore aux normes de construction en vigueur, un prix d'achat acceptable. C. Topalov (1987) décrit ainsi le fonctionnement de cette méthode : le promoteur, « lorsqu'il envisage d'acheter un terrain, évalue d'abord le prix de vente possible des immeubles qui peuvent y être construits, puis les coûts de construction et d'aménagement foncier. [… Il] détermine simultanément le montant des frais financiers prévisionnels et celui de la marge nette minimale que l'opération devra rapporter aux capitaux engagés. Ces éléments viennent s'ajouter aux coûts précédemment évalués et le tout est déduit du chiffre d'affaires escompté. De cette façon, est fixé un prix de demande maximale du sol. Si le vendeur exige un prix supérieur, l'opération ne se fera pas. Si, par contre, la transaction s'opère à un niveau inférieur, la marge augmente d'autant ». Dans ce schéma, l'introduction de logements sociaux a pour effet, dans la

mesure où ceux-ci sont vendus à un prix inférieur à celui des logements en accession à la propriété, de diminuer les recettes produites par l'opération. Cela réduit donc mécaniquement le prix auquel le promoteur peut consentir à acheter le terrain, ce qui a souvent, *in fine*, un impact sur le prix réel de ce terrain.

En second lieu, dans la mesure où il est généralement difficile d'imputer au seul propriétaire la part du prix foncier dont ne peuvent s'acquitter les organismes HLM, le promoteur immobilier procède en général à deux ajustements complémentaires (Gimat, 2012, p. 72-73). Il peut d'abord consentir à abaisser la marge produite par l'opération. Il peut ensuite procéder à une augmentation du prix de vente des logements en accession à la propriété, de telle sorte qu'elle couvre le manque-à-gagner découlant de la cession à un prix moindre des logements locatifs sociaux. Cela revient à réaliser une « péréquation entre les différents types de logements produits au sein d'une opération » (Pollard, 2009, p. 400), le prix plus élevé de certains logements compensant le prix moindre d'autres. Un salarié d'un promoteur immobilier enquêté dans le cadre d'un mémoire de recherche sur la VEFA HLM a ainsi décrit cette situation comme une forme de « *sponsoring* par le logement libre des logements sociaux » (Gimat, 2012, p. 73).

Ainsi, cette modalité d'accompagnement de la production HLM consiste non plus à « retirer » les terrains du marché par la maîtrise foncière, mais plutôt à « jouer » avec ce marché : il s'agit de trouver les moyens d'obliger les opérateurs réalisant des bénéfices à en consacrer une partie à un produit non rentable, le logement social. Pour les élus qui la mobilisent, l'enjeu n'est plus tant de maîtriser qualitativement le détail des opérations que d'en assurer plus généralement la faisabilité. Cette reformulation est par exemple illustrée par l'objectif assigné à l'action foncière dans le PLUi de la CAB adopté en 2017 : celle-ci doit permettre de « proposer aux opérateurs sociaux et privés des charges foncières compatibles avec l'objectif de produire des logements à des niveaux de loyer et de prix financièrement accessibles aux ménages du territoire »[1]. En d'autres termes, on ne place pas, comme avec les outils interventionnistes, des terrains « hors-marché » pour y faciliter la production de logements sociaux selon les objectifs de la collectivité, mais on « intervient » plutôt sur les marchés pour faire en sorte que les organismes HLM puissent continuer à y accéder, même si c'est par le biais d'un promoteur immobilier à but lucratif. Si l'interventionnisme revenait à faire payer aux contribuables locaux la mobilisation de terrains pour la production HLM, l'encadrement réglementaire impute le coût de cette mobilisation à différents acteurs, selon des modalités qui changent à chaque opération et qui dépendent essentiellement des arbitrages des promoteurs immobiliers plutôt que des acteurs publics.

1.2. Les objectifs différenciés du recours à l'encadrement réglementaire

Dans les trois intercommunalités enquêtées, le recours à l'encadrement réglementaire dans les documents d'urbanisme les plus récents est quasiment systématique, ce qui témoigne du succès de cette modalité d'accompagnement du développement du logement social. Cependant, les

[1] CAB, 2016, « POA Habitat », *PLUi de la CAB*, p. 14. Il est à noter que la CAB prévoit d'avoir recours à certains outils interventionnistes, comme la maîtrise foncière directe ou *via* un EPF, pour accomplir cet objectif, ce qui témoigne de la possibilité de croiser, en fonction des opérations, les différents outils envisagés dans cette partie (cf. chapitre 10).

collectivités territoriales ne font pas toutes le même usage de ces outils. Dans certains cas, ceux-ci sont utilisés de façon à encadrer le développement ordinaire du parc immobilier : ils s'appliquent alors de façon quasi-indifférenciée dans de larges zones, de façon à ce que la production de logements sociaux devienne une condition *sine qua non* de la construction d'un nouvel immeuble. Dans d'autres cas, ils sont mobilisés pour encadrer le développement de projets urbains en des lieux identifiés, à court ou moyen terme. Ils ont alors une dimension pré-opérationnelle : ils contribuent à définir et à expliciter les objectifs des pouvoirs publics quant à l'urbanisation de ces lieux.

1.2.1. Dans la CUB, l'imposition du logement social dans la majorité des opérations immobilières d'initiative privée

La CUB est contrainte, du fait des obligations découlant de l'article 55 de la loi SRU, d'accompagner la production d'un grand nombre de logements locatifs sociaux pour rattraper le retard de certaines de ses communes-membres (cf. chapitre 7). Dans la mesure où l'EPCI ne dispose pas, comme je l'ai montré (cf. chapitre 9) de réserves foncières conséquentes ou d'outils permettant de les constituer, des stratégies interventionnistes sont difficiles à mettre en place et seraient très coûteuses. La solution retenue par les services de l'intercommunalité a plutôt été de combiner les outils de l'approche opérationnelle et ceux de l'encadrement réglementaire. Les premiers, décrits de façon détaillée dans le chapitre suivant, sont utilisés dans les sites de grands projets urbains communaux ou intercommunaux, tandis que les seconds le sont « dans le diffus », c'est-à-dire un peu partout ailleurs (Entretien avec le responsable du service Politiques de l'habitat de la CUB, 10/07/2013). Des ERLS sont ainsi disséminés dans la plupart des communes tandis que les SMS concernent une grande partie de l'espace intercommunal. Dans ce contexte, ces outils permettent d'imposer aux acteurs privés à but lucratif l'insertion de logements sociaux dans la quasi-totalité de leurs projets immobiliers. Selon le responsable du service Politiques de l'habitat de la CUB, l'objectif est en effet de « fixer les règles du jeu, pour avoir du logement social partout » (Entretien, 10/07/2013). En dehors des sites de projet, l'encadrement réglementaire permet donc de faire dépendre de l'initiative privée la production de logements sociaux.

La CUB a été parmi les premières agglomérations françaises à inscrire, dans son PLU adopté en 2006, des ERLS[1] (Zittouni, 2008). Dans le document en vigueur au moment de l'enquête (modifié pour la dernière fois en 2013), 84 sites étaient concernés, tandis que dans le PLUi adopté en 2016, ils sont 298[2]. La répartition spatiale des ERLS, dans ces documents, est assez inégale. Cela

[1] Dans le PLU adopté en 2006 comme dans celui adopté en 2016, les emplacements réservés pour le logement social (ERLS) sont appelés servitudes de mixité sociale et les secteurs de mixité sociale (SMS) sont appelés secteurs de diversité sociale.

[2] Les ERLS retenus dans le PLU approuvé en 2006 (et modifié pour la dernière fois en 2013) n'imposaient que des logements locatifs sociaux, dans des pourcentages établis selon des règles homogènes (sauf pour quelques cas exceptionnels) et permettant de réaliser les objectifs du PLH. Ainsi, par exemple, dans les ERLS de plus de 5 000 m² situés dans des communes et quartiers ayant moins de 10 % de logements locatifs sociaux au sens de l'article 55 de la loi SRU, il était nécessaire de développer des logements sur 50 % de la SHON, dont 50 % devaient être des logements locatifs sociaux. Dans le PLUi approuvé en 2016, il est dorénavant aussi possible d'imposer qu'une part de la surface de plancher soit destinée à de l'accession sociale à la propriété. Les parts de produits imposés par les ERLS ont

s'explique par le fait qu'ils ont été « proposés par les communes et validés par la CUB »[1] : la création d'un ERLS dépend donc des volontés politiques des élus communaux. Ainsi, si cet outil est présenté dans le PLU de 2006 comme permettant de développer des logements sociaux dans « les communes et les quartiers ayant moins de 25 % » de logements sociaux[2], d'autres usages peuvent en être effectivement faits. Par exemple, dans une commune de la CUB en règle avec l'article 55 de la loi SRU, la responsable du service Habitat explique que des ERLS ont été retenus à la fois pour contenir l'évolution des prix fonciers et pour faciliter les échanges avec certains propriétaires, dont les organismes HLM :

> *« On a repéré toute une liste de parcelles – je peux vous dire qu'on en a mis ! – sur lesquelles on a mis des [ERLS]. On a identifié des endroits où c'est probable que ça mute, bien placés, près des services et des transports. On nous a dit : 'Mais les [propriétaires] privés ne feront pas !' Eh bien ils ne le feront pas. Les [ERLS] sont là, on n'est pas pressés, et quand ils voudront vendre, ils le feront à un prix acceptable. Et on en a même mis sur des parcelles publiques, [c'est-à-dire détenues par la CUB ou des organismes HLM,] parce qu'on a eu des opérations où la CUB et [un OPH], qui possédaient les terrains, nous ont forcés, pour rentabiliser l'opération, à ne pas y mettre autant de logements sociaux qu'on voulait. Avec les [ERLS], c'est écrit, donc on ne nous imposera pas ! »* (Entretien avec la responsable du service Habitat d'une commune de la CUB, 12/08/2014).

Parallèlement, la CUB a inscrit des SMS dans le PLU adopté en 2006 dès sa première modification, en janvier 2008[3], c'est-à-dire un an avant que la loi MOLLE n'en assouplisse le fonctionnement. Ces SMS concernent, d'après le responsable du service Politiques de l'habitat de la CUB, « essentiellement le territoire constitué, intégré, donc celui qui est le mieux desservi, le plus équipé, celui offrant le plus de services… pour faire simple, c'est Bordeaux, tout l'intra-rocade [en-dehors du centre historique, qui est site patrimonial remarquable[4]], puis après, pour les 27 autres communes, les axes de transport collectif (en tram ou non) ainsi que les centralités de ville ou de bourg » (Entretien, 10/07/2013). Ces SMS prévoyaient, dans le PLU adopté en 2006, que 25 % de logements sociaux devaient être créés dès lors qu'une opération d'au moins 2 500 m^2 de SHON ou 28 logements était envisagée. Dans le PLUi adopté en 2016, le seuil a été abaissé à 2 000 m^2 de façon à concerner un nombre d'opérations plus important, tandis que le taux de logements sociaux est modulé (à hauteur de 25, 30 ou 35 %) et peut être satisfait, dans certaines zones, par de l'accession sociale à la propriété.

La Figure 51, qui est un extrait du plan de zonage du PLUi de la CUB adopté en 2016, illustre les modalités selon lesquelles sont répartis dans l'espace ERLS et SMS. Il est possible d'y observer deux ERLS (zones hachurées noires et marquées SMS, pour servitude de mixité sociale).

---

cependant à cette occasion été discutés au cas par cas avec les services de la CUB (Entretien avec le responsable du service Politiques de l'habitat de la CUB, 10/07/2013).

[1] CUB, 2006, PLU de la CUB, « L'exposé des motifs de la délimitation des zones, des règles applicables et des orientations par secteur », *Rapport de présentation*, p. 152-155.

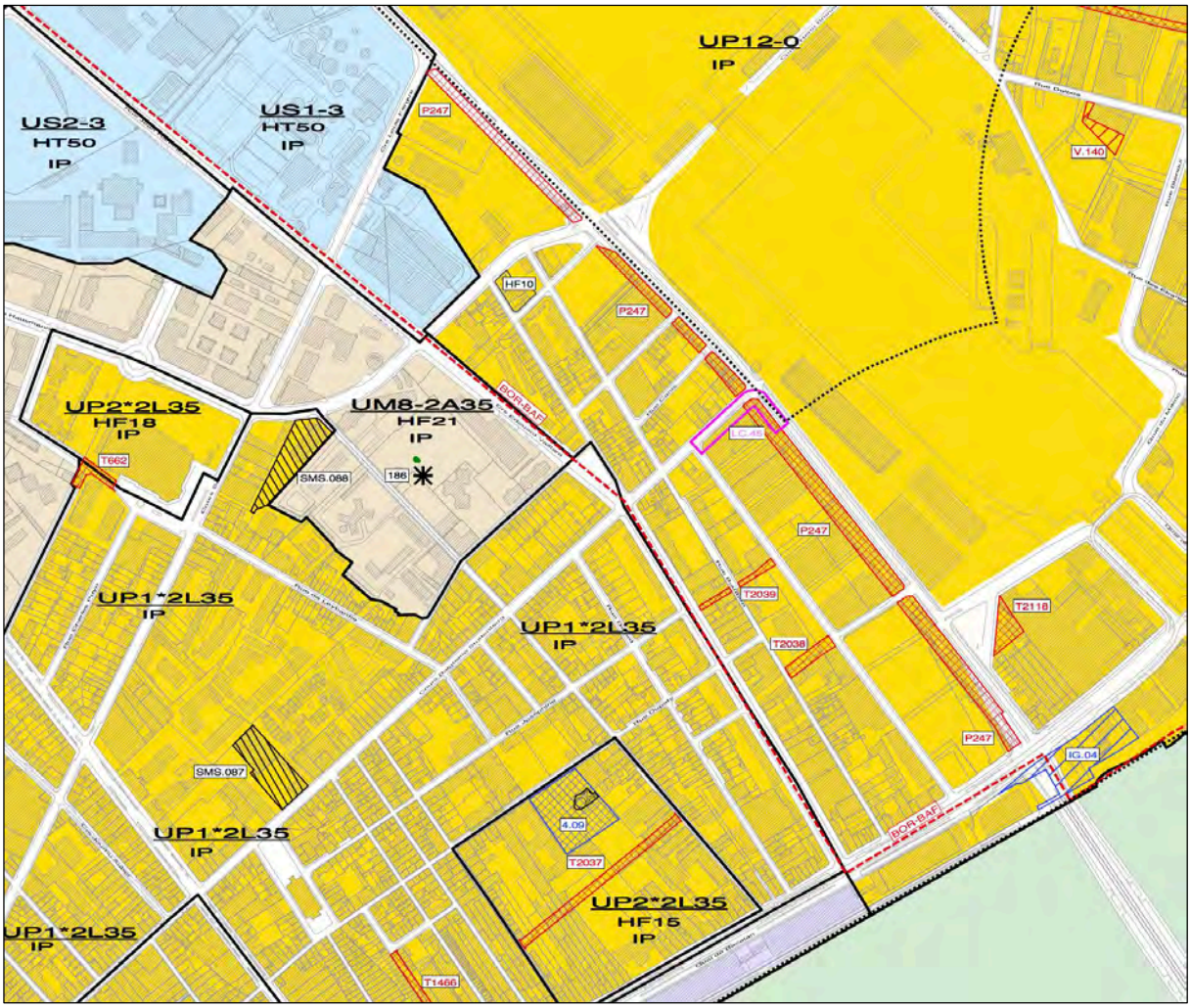
[2] CUB, 2016, PLUi de Bordeaux Métropole, « Liste des dispositions en faveur de la diversité de l'habitat », *Règlement*, p. 3.

[3] CUB, 2008, Délibération n°2008-0041 du conseil communautaire de la CUB.

[4] Le classement en site patrimonial remarquable se substitue, depuis la loi n°2016-925 du 7 juillet 2016 relative à la liberté de la création, à l'architecture et au patrimoine, aux plans de sauvegarde et de mise en valeur.

Le code qui suit la désignation des zones renseigne pour sa part quant à la présence ou non d'une obligation en matière de mixité sociale. Ainsi « UP1*2L35 » signifie que dans la partie 1*2 de la zone UP du PLUi (qui couvre des espaces représentant un intérêt patrimonial et/ou paysager), des logements locatifs sociaux (« L ») sont imposés à hauteur de 35 % de la surface de plancher. La zone correspondant au site de projet dit des Bassins à Flots, notée « UP12-0 », n'est pour sa part concernée ni par des ERLS, ni par un SMS : elle fait en effet l'objet d'outils relevant de l'approche opérationnelle, qui peuvent fonctionner en-dehors de toute contrainte réglementaire.

Figure 51. Extrait du plan de zonage du PLUi de la CUB approuvé en 2016 concernant les quartiers des Chartrons et des Bassins à Flots, à Bordeaux



Source : CUB, 2016, PLUi de Bordeaux Métropole, « Planche 28 du Plan de zonage », Règlement.

Le croisement du recours aux ERLS et aux SMS permet ainsi, dans le diffus, de faire en sorte que les opérations réalisées à l'initiative d'acteurs autres que les collectivités en respectent les attentes en matière de production de logement locatif social. Les données à ma disposition ne me

permettent pas d'évaluer la participation de ces outils à la production HLM au sein de la CUB. Le bilan du PLH réalisé en 2010 constate cependant que les SMS ont permis, pour la seule année 2009, « une mobilisation de plus de 67 hectares de foncier, qui auraient généré (sur la base des permis de construire) 4 583 logements, dont 1 049 logements locatifs conventionnés, soit près de 23 % de l'ensemble, ce qui est proche de l'objectif attendu ». Les salariés d'organismes HLM enquêtés ont de plus exprimé de façon quasi-unanime le fait que SMS et ERLS avaient contribué à l'augmentation de la production de logements sociaux dans la CUB[1].

Le seul point négatif semble concerner les ERLS imposant la réalisation de 100 % de logement social, introduits en 2008. Cet outil a été évité autant que possible dans le PLUi adopté en 2016, dans la mesure où il a posé deux ensembles de problèmes. Dans le cas des ERLS à 100 % situés dans le centre-ville de Bordeaux, ceux-ci n'ont pas muté. Aucun organisme HLM n'a en effet eu les moyens de les acquérir pour y monter une opération, les propriétaires fonciers préférant ne pas vendre leurs terrains plutôt que de les vendre à un prix minoré, permettant la réalisation de logements sociaux. En 2013, la CUB, suite à une réunion avec les organismes HLM (Entretien avec une chargée d'opérations d'une ESH intervenant dans la CUB, 25/03/2015), a décidé d'abaisser à 25 ou 30 % la part de logements sociaux prévus dans ces ERLS de façon à ce que des opérations en VEFA puissent y être montées et qu'une péréquation avec des logements en accession à la propriété permette de minorer le foncier destiné aux logements sociaux[2]. Cet ajustement de l'outil ERLS témoigne du fait qu'il ne suffit pas d'imposer réglementairement des logements sociaux pour que ceux-ci apparaissent.

Dans le cas d'ERLS à 100 % situés en périphérie de l'agglomération, il est arrivé que ceux-ci aient été achetés par des promoteurs immobiliers, et proposés en VEFA à des organismes HLM. Un enquêté résume de la façon suivante la logique du promoteur dans une telle situation :

> *« Ce qu'on voit de plus en plus, c'est des opérateurs privés qui vont prospecter des terrains qui ne leur vont pas du tout commercialement, parce qu'ils savent qu'en accession ça n'a pas de sens, où ils vont proposer des VEFA complètes à des bailleurs, c'est-à-dire qu'ils ne montent le dossier que pour le locatif social, 100 % social. C'est-à-dire qu'ils savent très bien que ça ne va pas générer des revenus énormes pour eux, mais c'est leur maitrise d'ouvrage, ils vont faire tourner leurs équipes, ils vont faire une marge ridicule, à 2 %, et vendre tout à un bailleur. Là, il y a deux années, 2012 et 2013, qui ont été catastrophiques pour eux et donc on a vu ça fleurir. »*

Cet exemple témoigne du fait que créer des ERLS à 100 % ne revient pas à garantir le fait qu'un organisme de logement social pourra l'acquérir et n'empêche pas que le terrain concerné

---

[1] CUB, 2010, *PLH de la CUB. Bilan 2007-2010*, p. 29.

[2] CUB, 2006, PLU de la CUB, « Les servitudes de mixité sociale dans l'habitat », *Règlements documents graphiques*, p. 8. Selon une enquêtée, il est possible qu'une situation comparable se reproduise dans le cas des ERLS prévus par le PLUi approuvé en 2016. En effet, celui-ci prévoit que, dans certains ERLS et SMS, les droits à construire sont majorés. En conséquence, les prix de vente des terrains sont calculés par leurs propriétaires, selon la méthode du compte-à-rebours, à partir de ces droits à construire majorés. Or, il paraît peu probable à l'enquêtée que les riverains acceptent une densification trop forte et, en conséquence, que des organismes HLM se risquent à « monter » une opération profitant de l'ensemble des possibilités de construction prévues par le PLU, mais s'exposant à des attaques en justice ou à une mobilisation sociale. Ainsi, les organismes HLM ne pourraient pas équilibrer l'opération en densifiant suffisamment et choisiraient donc de ne pas se porter acquéreurs des parcelles concernées par ces SMS et ERLS (Entretien avec une chargée d'opérations d'une ESH intervenant dans la CUB, 25/03/2015).

fasse l'objet d'une compétition entre opérateurs, susceptibles d'en augmenter le prix d'achat. Ces deux cas témoignent de certaines des limites des outils de l'encadrement réglementaire.

1.2.2. Dans la CAVDB, un complément à l'interventionnisme au sein de zones en mutation

Parmi les sept communes de la CAVDB, quatre d'entre elles ont surtout recours, en plus des outils interventionnistes décrits dans le chapitre 9, à l'encadrement réglementaire (cf. Tableau 25). Elles ont pour ce faire mis en place un ou plusieurs SMS concernant une partie de l'espace communal. Les ERLS sont pour leur part plus rares : trois d'entre eux peuvent être relevés dans les PLU en vigueur fin 2015 à l'échelle de la communauté d'agglomération, et seuls deux sont explicitement destinés à accueillir une opération de logement social. Il n'existe de plus pas, dans ces documents d'urbanisme, de dispositions permettant la majoration des possibilités de construction lorsque sont construits des logements sociaux. La seule autre disposition facilitant la production HLM est, dans la plupart de ces documents, un abaissement du nombre de places de parking devant être réalisé pour chaque logement HLM neuf par rapport à ce qui est demandé pour les logements ordinaires.

Il n'existe pas de corrélation entre l'orientation politique du conseil municipal des communes et le recours à des SMS. Celles-ci ont été aussi bien mises en place par des élus communistes (à Villejuif), que socialistes (à L'Haÿ-les-Roses), écologistes (à Arcueil) ou appartenant au Mouvement Républicain et Citoyen (au Kremlin-Bicêtre). De plus, il est intéressant de constater que les changements de majorité résultant des élections municipales de 2014 n'ont pas donné lieu à une remise en cause de ces outils. À Villejuif, le PLU a été remanié par la nouvelle équipe municipale, dirigée par un maire Les Républicains, avant son approbation en 2015 ; cela n'a cependant pas abouti à une remise en cause du SMS. À L'Haÿ-les-Roses, l'équipe municipale Les Républicains prévoyait pour sa part explicitement de supprimer les SMS existants, ainsi que de revoir le programme de certaines ZAC. L'objectif de ces modifications était notamment de prioriser la mixité fonctionnelle sur la mixité sociale, en réalisant des locaux commerciaux et d'activité ainsi que des bureaux plus nombreux. À la mi-2017, les SMS existent cependant toujours au sein du PLU exécutoire.

Par ailleurs, les communes qui ne se sont pas dotées de SMS ne sont pas pour autant opposées à la réalisation d'opérations mixtes. Les SMS apparaissent en effet à certains élus et techniciens communaux, dans un contexte d'interventionnisme, comme superflus. Un enquêté explique ainsi que :

> *« En 2010, lorsqu'on a élaboré le PLU, la question [de créer des SMS] s'est posée, mais il a été considéré que le patrimoine maîtrisé par la collectivité permettait à lui seul déjà de… répondre à cet objectif. Et après, c'est vrai que les opérateurs sont de plus en plus très bienveillants sur les VEFA [HLM] et les proposent volontiers, d'une part parce qu'ils savent qu'il y a une attente des collectivités […] et puis parce qu'il y a un intérêt économique pour eux. »* (Entretien avec le directeur du développement urbain d'une municipalité de la CAVDB, 18/03/2013).

Les SMS sont ici jugés inutiles du fait de la capacité de la commune, d'une part à permettre elle-même la création de logements sociaux sur des terrains qu'elle maîtrise, et d'autre part à

afficher, de façon informelle, des « règles du jeu » à destination des promoteurs immobiliers en matière d'intégration de logements locatifs sociaux dans leurs opérations. Il ne semble pas nécessaire, en conséquence, d'en passer par la contrainte réglementaire. Ces éléments témoignent du caractère relativement consensuel du recours à la VEFA HLM, que ce soit *via* l'encadrement réglementaire ou la négociation *ad hoc*. Cela renvoie, plus largement, au fait que les élus municipaux de la proche banlieue parisienne se sont habitués, depuis le début des années 2000, à échanger avec des promoteurs immobiliers à but lucratif (Trouillard, 2014a, p. 182-186).

Tableau 25. Dispositions des PLU de la CAVDB en faveur de la production de logement social

Document et date de dernière modification	Secteur de mixité sociale (SMS)			Emplacement réservé pour la création de logements
	Zones concernées	Part de logements sociaux	Seuil de déclenchement	
PLU d'Arcueil modifié en octobre 2013	Zones UA et UC	25 % de la surface de plancher	1000 m² de surface de plancher	Un emplacement réservé pour la création de logements sociaux
PLU de Cachan modifié en décembre 2015	*Aucun*			*Aucun*
PLU de Fresnes modifié en décembre 2015	*Aucun*			*Aucun*
PLU de Gentilly modifié en février 2012	*Aucun*			Un emplacement réservé pour la création d'un lotissement dans le cadre d'une opération ANRU, sans précision du programme
PLU de L'Haÿ-les-Roses modifié en octobre 2010	Zones UA, UB et UD	33 % de la surface de plancher	700 m² de surface de plancher, dès lors qu'au moins deux logements sont créés	*Aucun*
PLU de Villejuif approuvé en décembre 2015	SMS à cheval sur les zones UA, UB et UC	25 % de la surface de plancher	2 500 m² de surface de plancher	*Aucun*
PLU du Kremlin-Bicêtre modifié en juin 2014	Zones UC, UII, UP	30 % de la surface de plancher	1000 m² de surface de plancher	Un emplacement réservé pour la création de logements sociaux
	Zones UI et UIt	30 % de la surface de plancher et au moins deux logements	Cinq logements	

Élaboration personnelle. Source : enquête.

Les quatre communes de la CAVDB qui ont inscrit dans leur PLU des SMS n'en font cependant pas le même usage. En règle générale, elles concernent certaines des zones U de ces communes, c'est-à-dire les tissus urbains constitués. À L'Haÿ-les-Roses et au Kremlin-Bicêtre, la quasi-totalité des zones U principalement dédiées à l'habitat sont concernées, à l'exception des secteurs de grands ensembles où les logements HLM sont déjà majoritaires. Les SMS ont ici clairement de façon à imposer des logements sociaux au fur et à mesure du rachat par des promoteurs immobiliers d'opportunités foncières pouvant muter ou d'opportunités immobilières pouvant être densifiées.

Par contre, à Villejuif et à Arcueil, les SMS concernent des zones plus précises de l'espace communal. L'objectif est de diversifier l'implantation des logements sociaux au sein de ces communes, en priorité vers certaines zones mutables, au sein desquelles il n'a cependant pas été jugé nécessaire de mettre formellement en place des opérations d'aménagement. Dans les deux communes, le centre-ville est concerné. S'y ajoute à Arcueil un ensemble de zones éparpillées sur le territoire communal, caractérisées par un tissu urbain mixte et moyennement dense. À Villejuif, le SMS, qui ne correspond pas spécifiquement à une zone du PLU, s'étend tout le long de l'avenue de Paris, qui est la principale artère de la commune et est desservie par plusieurs gares de la ligne 7 du métro. C'est la présence de ces gares qui explique la localisation du SMS. L'adjoint au maire chargé de l'urbanisme[1], rencontré lors des premières phases de l'élaboration d'un nouveau PLU, expliquait :

> *« Notre 'obsession', pour ainsi dire, c'est l'aménagement autour des gares. L'arrivée du Grand Paris et du tram [T7, dans le prolongement de la ligne 7 du métro] nous donne une occasion inratable de densifier selon les principes du développement durable et avec une offre diversifiée (HLM, accession, accession sociale, étudiants, etc.), pour répondre aux besoins de nos populations : le surcroît d'attractivité fait que les promoteurs viennent, et qu'on peut faire évoluer le tissu correctement simplement en posant les bonnes contraintes. »*

Ainsi, si à L'Haÿ-les-Roses et au Kremlin-Bicêtre, les SMS semblent être la traduction dans le document d'urbanisme d'une contrainte imposée jusqu'alors aux opérateurs de façon informelle sur l'ensemble du territoire communal, elles ont à Arcueil et à Villejuif un rôle pouvant être qualifié de pré-opérationnel. Dans ces cas, elles sont en effet élaborées pour accompagner la transformation de zones caractérisées par le fait, d'une part, qu'elles sont soumises à une activité particulièrement forte du point de vue de la promotion immobilière et, d'autre part, qu'elles ont été identifiées comme telles par les élus communaux, qui souhaitent s'appuyer sur cette activité pour engager plus généralement une dynamique de renouvellement urbain. Dans une certaine mesure, on peut considérer que cet usage des SMS est une expérimentation, en un point précis du territoire, d'une approche opérationnelle appuyée sur les outils du PLU : les communes identifient des zones susceptibles de muter, ont un projet relativement souple les concernant et posent des contraintes *ex ante* de façon à encadrer la négociation avec les opérateurs intéressés.

[1] De façon à garantir l'anonymat des enquêtés, des précisions quant à leur statut et à la date des entretiens sont ici exceptionnellement omises.

1.2.3. Dans la CAB, un usage pré-opérationnel de l'encadrement réglementaire

Jusqu'au milieu des années 2010, les autorisations d'urbanismes étaient, dans les communes de la CAB, délivrées en fonction de plan d'occupation des sols et de PLU relativement anciens, au sein desquels n'avaient pas été intégrés les outils de l'encadrement réglementaire. L'élaboration d'un document d'urbanisme intercommunal, adopté en 2016, a été l'occasion de développer ces outils. Si le programme d'orientations et d'actions (POA) Habitat mentionne que plusieurs des outils de l'encadrement réglementaire peuvent être mobilisés[1], l'outil SMS est le seul à effectivement concerner une partie importante du territoire intercommunal. L'usage qui en est fait, cependant, relève d'une démarche intermédiaire entre l'approche opérationnelle et l'encadrement réglementaire : il ne s'agit pas, à travers cet outil, d'imposer dans de larges secteurs de l'intercommunalité des contraintes aux opérateurs qui se positionneraient sur des opportunités foncières et immobilières dans le diffus. L'objectif est plutôt, comme l'indique le titre des plans sur lesquels les SMS sont représentés graphiquement, « pré-opérationnel ».

La répartition des SMS sur le territoire intercommunal traduit cette vision. Elle a été conçue de façon à concrétiser les objectifs quantitatifs posés dans l'OAP Habitat du PLUi, qui tient lieu de PLH (cf. chapitre 7). Ainsi, les SMS effectivement retenus dans le document adopté ne concernent que des secteurs relativement restreints et appelés à faire l'objet, à plus ou moins long terme, d'une opération immobilière ou d'aménagement. Ils sont présents dans seulement quatre des zones du PLU :

- Trois SMS sont situés en zone UR, c'est-à-dire des zones identifiées comme devant faire l'objet de projets de renouvellement urbain ;
- Un SMS est situé en zone UCd-I, c'est-à-dire dans une zone de tissu urbain résidentiel mixte de faible densité. L'outil vise ici à rendre possible une densification de la zone dans le respect du principe de mixité sociale ;
- Les quinze autres SMS concernent des zones 1AUh-I et 1AUh-II, c'est-à-dire où doivent être « montés » des projets de développement urbain à court ou moyen terme, dans lesquels l'habitat sera la fonction principale. Les zones I correspondent à des densités faibles, les zones II à des densités plus élevées.

Ces SMS sont systématiquement mobilisés en conjonction avec des orientations d'aménagement et de programmation de zone, dites « OAP Aménagement » dans le PLUi de la CAB. Ce type d'OAP[2] peut prévoir, souvent sous forme d'un schéma d'aménagement, les modalités selon lesquelles doit être développé un quartier. Elles ont une valeur prescriptive, les permis d'aménager et de construire devant être compatibles avec elles. En conséquence, elles peuvent être utilisées par les communes pour fixer les grandes lignes d'une opération d'aménagement future, y compris si celle-ci est le fait d'un opérateur indépendant (Persyn, 2014, p. 195‑197). Cependant, si les OAP peuvent par exemple prévoir sous certaines conditions la réalisation de commerces, elles ne peuvent intégrer de dispositions concernant la diversité sociale de l'habitat (art. L. 151-7 C. Urb[3]). La mobilisation systématique de SMS dans les OAP est un

[1] Seul un emplacement réservé, dans la commune du Portel, est destiné à la réalisation d'une opération de logement sur 4 454 m². Les secteurs de majoration du volume constructible pour le logement social sont mentionnés, mais aucun périmètre semble n'avoir finalement été retenu.

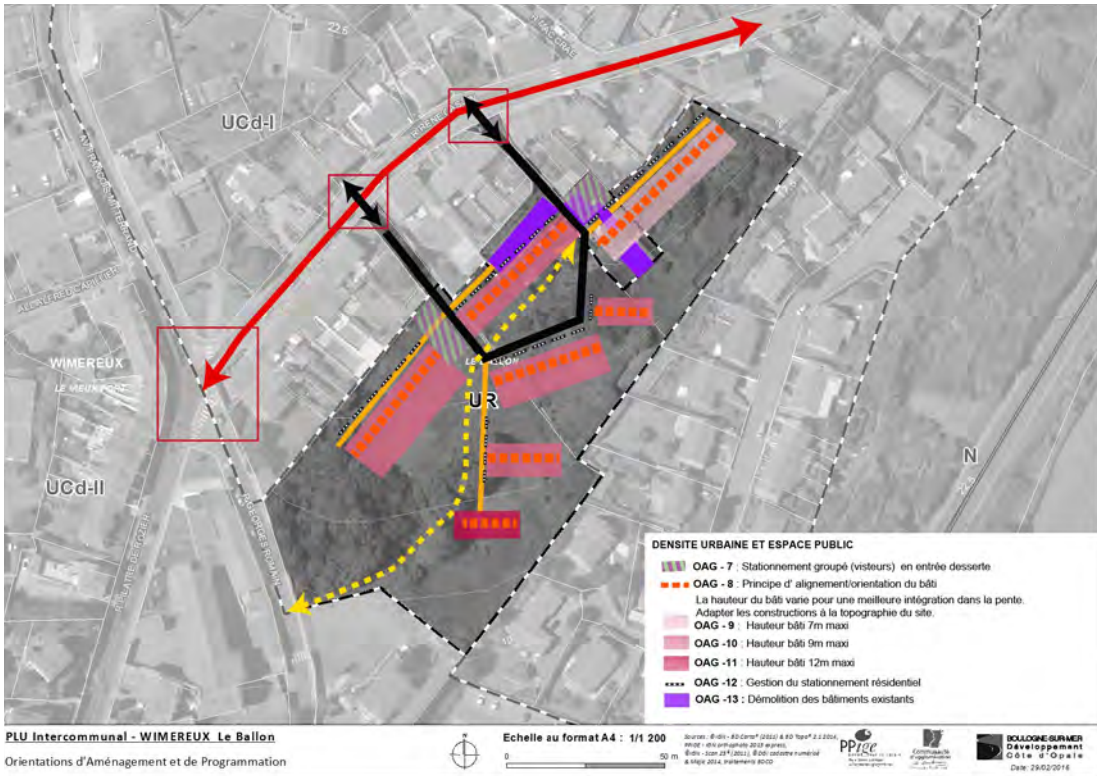
[2] Les OAP de zone ont été créées par la loi Urbanisme et habitat de 2003 et modifiées en 2010 par la loi Grenelle II.

[3] Art. L. 123-1-4 C. Urb. avant le 1er janvier 2016.

moyen pour les services de la CAB de passer outre cette impossibilité : la part de logement social programmée doit ainsi être comprise comme une contrainte supplémentaire à prendre en compte lors du développement d'opérations dans ces zones.

Par exemple, dans la commune de Wimereux, jusqu'à récemment déficitaire en logement social au sens de l'article 55 de la loi SRU, un ensemble de parcelles enclavées a été identifié comme pouvant faire l'objet d'une opération d'aménagement. Cette zone fait l'objet, dans le PLUi de la CAB adopté en 2017, d'un SMS imposant la réalisation de 30 % de logements locatifs sociaux ou en accession sociale à la propriété. Elle est concernée, de plus, par une OAP qui prévoit, en matière de déplacements, de densité urbaine et d'espaces publics ainsi que d'environnement, son organisation générale une fois urbanisée (cf. Figure 52).

Figure 52. Le volet « Densité urbaine et espace public » de l'OAP Aménagement « Le Ballon », à Wimereux, dans le PLUi de la CAB adopté en 2017



Source : CAB, 2017, « OAP Aménagement », PLUi de la CAB, p. 79.

Enfin, contrairement aux SMS décrits dans les PLU de la CUB ou de la CAVDB, ceux retenus par la CAB sont caractérisés par une certaine souplesse. La part de logements sociaux imposée est ainsi généralement minoritaire, puisqu'elle oscille entre 20 et 33 %, à l'exception d'un SMS à 50 % situé, à Boulogne-sur-Mer, dans un quartier de grands ensembles concerné par une opération de renouvellement urbain. Le type de logements à construire n'est de plus pas précisé : des logements locatifs sociaux ou en accession sociale à la propriété peuvent donc être réalisés de

façon interchangeable pour répondre aux objectifs. Enfin, le PLUi ne mentionne pas un seuil à partir duquel la contrainte se « déclenche », et il ne formule pas de façon explicite ce par rapport à quoi le pourcentage doit être calculé (surface de plancher ou nombre de logements) ou si la contrainte doit être comprise à l'échelle de chaque immeuble envisagé dans le périmètre du SMS ou à l'échelle du SMS tout entier. L'outil est donc bien une contrainte, mais formulée de telle sorte qu'elle puisse être adaptée aux opportunités et à l'évolution des projets dans le temps : les collectivités territoriales cherchent ainsi à encadrer les possibilités d'évolution du territoire, sans pour autant poser des contraintes trop fortes, qui limiteraient leur capacité à négocier ou à adapter leurs exigences au contexte.

Les spécificités du recours aux SMS dans la CAB s'expliquent principalement par le fait que son marché immobilier est moins dynamique que celui de la CUB ou de la CAVDB : les opérations immobilières menées par des promoteurs immobiliers et consistant en la réalisation d'importantes surfaces de logement sont rares. Il est donc peu probable que la mise en place d'une SMS homogène sur l'ensemble de l'espace intercommunal aboutisse à la production de logements sociaux nombreux : la stratégie consiste plutôt à identifier précisément des terrains mutables et de poser des conditions souples à leur urbanisation (en matière de logement social mais pas uniquement) et qui peuvent ensuite être le support de négociations avec des opérateurs, dans le contexte de l'approche opérationnelle. Alors que cette modalité d'intervention et l'encadrement réglementaire sont utilisés à propos de différents espaces dans le PLUi de la CUB, le PLUi de la CAB envisage la possibilité de leur superposition.

Les cas de la CUB, de la CAVDB et de la CAB mettent en évidence le fait que les outils de l'encadrement réglementaire, et particulièrement les SMS, sont d'abord relativement consensuels. Ceux-ci sont en effet utilisés, au milieu des années 2010, dans la quasi-totalité des communes enquêtées, quelle que soit l'orientation politique de leur conseil municipal. De plus, les outils de l'encadrement réglementaire apparaissent comme étant suffisamment souples pour pouvoir être adaptés à différentes situations des marchés immobiliers et fonciers : ils peuvent être aussi bien mobilisés pour encadrer une initiative privée dynamique que pour orienter vers certains terrains des interventions publiques et privées plus rares. Le fait que ces outils sont en plus peu onéreux, ont pour effet incident de contenir les prix fonciers et ne nécessitent pas de moyens humains conséquents permet d'expliquer ce pourquoi ils sont les plus répandus pour faciliter la production de logements locatifs sociaux. Cependant, ces outils ne permettent que rarement un accès direct des organismes HLM aux opportunités foncières ; le plus souvent, ils les contraignent dans les faits à travailler avec des promoteurs immobiliers à but lucratif.

2. LA PRODUCTION DE LOGEMENTS SOCIAUX CONFIÉE AUX PROMOTEURS IMMOBILIERS ?

Le recours aux outils de l'encadrement réglementaire, principalement dans le diffus, a un effet paradoxal : si ceux-ci permettent bien de favoriser la production de logements locatifs sociaux, ils ne permettent pas pour autant l'accès direct des organismes HLM à des opportunités foncières. Les terrains concernés par des SMS ou des ERLS sont en effet principalement acquis et développés par des promoteurs immobiliers, qui revendent ensuite en VEFA les logements créés à des organismes HLM. C'est ce qui contribue notamment à expliquer la croissance de la part de la VEFA dans la production de logements sociaux au cours des dernières années, celle-ci en représentant dorénavant près de la moitié (cf. Figure 50).

La mainmise de ces opérateurs s'explique d'abord parce que les terrains concernés par les SMS et les ERLS restent chers. Ceux-ci voient certes souvent, comme je l'ai montré, leur prix de vente réduit par l'imposition réglementaire du logement social. Cependant, cette réduction est rarement suffisante pour qu'un organisme HLM puisse l'acquérir et y développer une opération équilibrée. C'est dû au fait qu'il reste toujours possible de produire sur ces terrains des logements en accession à la propriété, sauf dans les rares cas où le SMS ou l'ERLS imposent 100 % de logements locatifs sociaux. Ensuite, les organismes HLM ne peuvent que difficilement construire eux-mêmes des opérations mixtes, qui leur permettraient de réaliser les péréquations entre produits immobiliers nécessaires à la réduction du coût de la charge foncière pour le logement social. Ils n'ont en particulier obtenu qu'en 2015 la possibilité de réaliser des logements et de les revendre en VEFA à des promoteurs immobiliers, et ils sont soumis dans cette activité au respect d'importantes contraintes[1].

En conséquence, dans les communes qui mobilisent exclusivement les outils de l'encadrement réglementaire, la situation des organismes peut devenir problématique :

> *« Il y a une mouvance qui fait qu'on a de moins en moins de foncier, nous, bailleurs, qui nous arrive directement puisque les villes ont bien compris, ont bien gardé en tête la mixité sociale et l'idée que dans un permis de construire, il peut très bien y avoir une mixité avec un minimum de 30 % de logements sociaux. Donc déjà, toutes les communes qui ne sont pas favorables au logement social préfèrent passer par le biais de la VEFA*

[1] La loi ALUR prévoyait la possibilité pour les organismes HLM de réaliser des « VEFA inversées », c'est-à-dire de revendre des logements à une ou plusieurs personnes privées, mais exclusivement à titre d'expérimentation. Les décrets d'application permettant ce dispositif n'ont cependant jamais été publiés. La mesure a été finalement été reformulée dans la loi Macron votée en 2015, qui prévoit que la VEFA inversée ne peut concerner que 30 % d'une opération, qui doit être de plus majoritairement composée de logements locatifs sociaux. La loi prévoit que ces VEFA inversées ne peuvent être réalisées que dans des zones « tendues » et exige la mise en œuvre les concernant d'une comptabilité séparée du reste des comptes de l'organisme HLM (voir : Escudié, J.-N., 2015, « Après la loi Macron, première opération de VEFA inversée pour un organisme HLM », *Localtis*, 8 décembre).

avec un promoteur, ce qui leur permet de maintenir une certaine mixité par programme et par opération » (Entretien avec la responsable du développement d'une ESH intervenant dans la CAVDB, 15/10/14).

Ces propos confirment le fait que les SMS ou les ERLS ne permettent que rarement aux organismes HLM de produire en maîtrise d'ouvrage directe des logements. Ils soulignent aussi dans le même temps le fait que la mise en place des outils de l'encadrement réglementaire est perçue, dans certaines communes, comme suffisante pour accompagner la production HLM. Une telle tendance pose question, dans la mesure où la production de logements sociaux en VEFA implique un important glissement, à la fois du point de vue du métier des organismes, du rapport du logement social aux dynamiques des marchés immobiliers et de l'organisation des champs HLM locaux.

2.1. Un accès indirect aux opportunités foncières

2.1.1. La marginalisation des services de l'organisme HLM dans le « montage » des opérations

Lorsqu'un organisme achète des logements en VEFA à un promoteur immobilier, il joue un rôle marginal dans le « montage » de l'opération immobilière. Les tâches réalisées par ses services chargés du développement diffèrent dans ce contexte de celles qu'ils réalisent lors d'une maîtrise d'ouvrage directe (cf. chapitre 12).

Au moment où une opération en VEFA est proposée aux services d'un organisme HLM, un nombre important d'actions a déjà été réalisé par le promoteur immobilier qui en est responsable : ses services ont identifié une opportunité foncière, ont négocié avec son propriétaire, ont réalisé les études nécessaires à l'élaboration d'un programme immobilier, voire ont déjà déposé une demande de permis de construire. Il reste en conséquence principalement aux services de l'organisme HLM deux tâches à accomplir : prendre une décision d'engagement et négocier les caractéristiques de l'opération de façon à ce qu'elles correspondent à leurs attentes, notamment dans la perspective d'en faciliter la gestion au long terme.

L'évaluation de l'opportunité immobilière proposée par les services de l'organisme HLM ne diffère pas fortement de celle qu'ils réalisent pour des opportunités foncières : il s'agit principalement de considérer la localisation, les types de logements proposés et la façon dont le projet peut s'insérer dans la stratégie de développement et de gestion de l'organisme (cf. chapitre 12). L'enjeu est aussi de définir un prix d'achat des logements considéré comme raisonnable au regard des équilibres de gestion.

La négociation des caractéristiques des logements réalisés est plus complexe. Juridiquement, l'organisme HLM ne devrait pas être impliqué dans le montage de l'opération avant d'avoir signé un contrat de réservation[1]. Dans les faits, ses services transmettent en général un cahier des charges et négocient avec ceux du promoteur de façon à ce que certaines exigences

[1] USH, 2010, *Guide Acheter en VEFA*.

techniques ou architecturales soient respectées. Les modalités de gestion des éventuels espaces communs sont aussi décidées à cette étape. Une fois ces caractéristiques de l'opération fixées, un contrat de réservation est signé par les représentants de l'organisme et du promoteur, qui les engage l'un et l'autre sur un prix de vente, un descriptif technique et une date de livraison. Une fois que les services du promoteur obtiennent la délivrance du permis de construire et les financements nécessaires, un contrat de vente de logement en VEFA est signé. La construction de l'opération ne démarre que lorsqu'une part des logements en accession à la propriété de l'opération ont été vendus.

L'organisme HLM n'est généralement impliqué dans la construction, réalisée sous la responsabilité du promoteur immobilier, qu'au travers d'un comité de suivi, qui se rend à intervalles réguliers sur le chantier pour vérifier que tout s'y déroule comme prévu. Il veille en particulier à la livraison des différentes étapes de l'opération et débloque les paiements correspondants. Une fois l'opération terminée, l'organisme HLM récupère la pleine propriété des logements sociaux et des équipements correspondants, ainsi que l'éventuelle copropriété d'espaces partagés. Ses services peuvent alors mettre en location les logements comme ils le feraient pour une opération en maîtrise d'ouvrage directe.

Au cours de ces différentes étapes, le moment le plus important du point de vue des services des organismes HLM chargés du développement est celui de la négociation des caractéristiques de l'opération. Ces négociations donnent parfois lieu à des échanges tendus : R. Barthel et C. Dèbre (2010) ont ainsi fait le récit de la conception « au forceps » d'opérations mixtes dans la région nantaise au cours des années 2000. Les observations réalisées lors d'une enquête sur la VEFA HLM en 2012 et dans le cadre de cette thèse amènent à penser que les échanges sont aujourd'hui mieux anticipés par les différents acteurs, du fait notamment de la familiarité croissante du dispositif. Plusieurs enquêtés en témoignent :

> *« Les promoteurs ont quasiment tous aujourd'hui un cahier des charges de bailleur, un peu 'type VEFA', si bien qu'ils connaissent nos produits et qu'ils savent très vite évaluer ce qui est attendu »* (Entretien avec le directeur général adjoint chargé du développement et de l'investissement d'une ESH intervenant dans la CAVDB, 02/05/2012).

> *« Il y a un dialogue qui est relativement facile. Ou au moins rapide. Mais bon : le promoteur va essayer de tirer ses prix vers le haut, nous vers le bas. On va demander des grands T3 à la place de petits T4. Et puis il y a une 'négo' à avoir sur les prestations qu'on souhaite : ça se fait autour du cahier des charges, sur lequel on ne transige pas vraiment, avec des prestations particulières en fonction des financements – quand on est en PLS, on veut du parquet, par exemple –, mais ça se fait vite »* (Entretien avec la responsable du développement d'une ESH intervenant dans la CAVDB, 17/07/2014).

Cependant, même dans les cas où les échanges entre l'organisme HLM et le promoteur se déroulent correctement, les enquêtés ont souligné le fait que les évolutions qu'ils peuvent imposer au projet immobilier proposé restent marginales. En conséquence, ils ont considéré que ces négociations aboutissent généralement à des produits différents de ceux qu'ils peuvent être amenés à réaliser en maîtrise d'ouvrage directe. Un enquêté souligne ainsi que « différent, ça ne veut pas dire pire », mais plutôt que « ce qu'on sait sur comment vivent nos locataires, sur ce qui coûte en charges au cours de la gestion, etc., ça ne peut pas vraiment participer à la conception » (Entretien

avec le directeur de l'aménagement urbain et du développement du patrimoine d'un OPH intervenant dans la CUB, 10/01/2014). Une autre enquêtée décrit pour sa part de la façon suivante une opération acquise par son OPH en VEFA :

> *« Là on a un projet en banlieue proche, dans le 94, où c'est un promoteur qui fait l'opération. Le site est magnifique, le maire nous veut nous, donc je vais racheter 40 logements en VEFA. Mais c'est des merdes innommables ! J'ai dit au promoteur : 'Je ne mettrai pas les pieds sur le chantier, je viendrai pas à l'inauguration, parce que c'est tellement merdique !'*
> *– Mais vous n'avez pas pu négocier pour améliorer le projet ?*
> *– Vous pouvez changer la couleur d'un truc, mais la qualité du bâtiment, la qualité d'usage, c'est autre chose ! »* (Entretien avec l'adjointe au directeur général chargée de la maîtrise d'ouvrage et du développement d'un OPH intervenant dans la CAVDB, 28/08/2014).

Ces éléments mettent en évidence le fait que, dans le cadre d'un achat en VEFA, les organismes HLM se trouvent contraints d'accepter certaines caractéristiques des opérations, qui ne peuvent être modifiées sans menacer l'équilibre économique conçu par les services du promoteur immobilier. L'accès indirect au foncier se traduit donc par une distribution inégale des ressources dans la discussion des caractéristiques des opérations (voir aussi : Jourdheuil, 2017).

Parallèlement, la réalisation d'opérations en VEFA présente aussi, aux yeux des salariés des organismes HLM, le risque que l'ensemble de la production de logements locatifs sociaux finisse par être réalisée par des promoteurs immobiliers. Cette crainte d'une perte de compétence des organismes HLM en matière de maîtrise d'ouvrage directe a été fréquemment formulée au cours de l'enquête. La directrice générale d'un OPH intervenant dans la CUB évoque par exemple le fait qu'il est nécessaire de trouver des opérations en maîtrise d'ouvrage directe, « car il y a une trentaine de personnes ici qui ont des compétences techniques, et pour eux, la VEFA, c'est quand même intellectuellement peu intéressant, c'est du clef-en-main » (Entretien, 18/11/2013). À cela s'ajoute le fait que les compétences des organismes HLM en matière de maîtrise d'ouvrage leur permettent de peser dans la négociation avec les promoteurs, en ne dépendant pas exclusivement d'eux. En d'autres termes, la crainte est que les organismes HLM soient poussés à ne plus assurer que leur rôle de gestionnaire (Jourdheuil, 2016). Une telle évolution paraît cependant, à court terme, peu envisageable : non seulement la majorité des directeurs d'organismes enquêtés ont dit veiller à ce que la VEFA ne représente pas plus de la moitié de leur production neuve, mais abandonner la maîtrise d'ouvrage reviendrait de plus pour les organismes HLM à abandonner une des missions qu'ils sont obligés d'assurer réglementairement (Brouant, 2006c).

2.1.2. L'appropriation par les organismes HLM de la production en VEFA HLM

Malgré l'aspect contraint de la production de logements sociaux en VEFA, le recours par les organismes HLM à ce mode de production ne s'explique pas exclusivement du fait de l'encadrement réglementaire. La VEFA HLM présente aussi plusieurs avantages. En premier lieu, elle aboutit plus rapidement que la maîtrise d'ouvrage directe à la production de logements neufs, et en mobilisant des moyens humains moins importants. Cela s'explique d'abord parce qu'une partie du « montage » de l'opération est réalisée en amont du moment où l'organisme HLM est

contacté, et parce que l'implication de l'organisme HLM est moindre au cours de la construction qu'en maîtrise d'ouvrage directe. Un enquêté résume ceci de la façon suivante :

> *« Le travail essentiel sur la VEFA est fait sur une période peut-être plus courte, plus dense aussi en phase de conception, mais une fois que vous avez signé le contrat de réservation […], c'est fait ! […] Le promoteur s'engage à une obligation de résultat : le respect d'un délai de livraison, d'un prix et d'une qualité. Toute la problématique de la maîtrise d'ouvrage, c'est son problème »* (Entretien avec le directeur adjoint à la construction et à l'investissement chargé du développement d'un OPH intervenant dans la CAVDB, 18/02/2012).

Cela s'explique ensuite du fait du statut des organismes HLM. Dans la mesure où ceux-ci exercent une mission qui relève de la maîtrise d'ouvrage publique, les ESH doivent en effet respecter des principes particuliers lorsqu'elles réalisent des achats, fixés dans l'ordonnance du 6 juin 2005. Depuis la loi de simplification et d'amélioration de la qualité du droit, votée en 2011, les OPH ne sont pour leur part plus soumis au Code des marchés publics, mais à cette même ordonnance, moins contraignante (art. L. 421-26 C. Urb.). Il arrive cependant fréquemment qu'ils continuent à appliquer, par précaution, les règles du Code (Entretien avec un chargé de développement de la CDC dans le Nord-Pas-de-Calais, 27/01/2015)[1].

L'ordonnance impose, en application des règles européennes, différents principes et procédures conçus pour défendre la liberté d'accès à la commande publique, la transparence et le traitement égal des candidats, en particulier lors de leur mise en concurrence. Au cours de la réalisation d'une opération, cela se traduit par la nécessité d'organiser plusieurs consultations pour pouvoir signer des contrats avec les entreprises devant participer à l'élaboration du projet et au chantier. Les promoteurs immobiliers, pour leur part, ne sont pas soumis à ces contraintes. Le directeur adjoint d'un OPH intervenant dans la CAVDB en tire les conséquences suivantes :

> *« Nous, on a des délais incompressibles liés aux processus de mise en concurrence, ce qui fait que le système dans lequel on est prend beaucoup plus de temps qu'un promoteur privé qui a la liberté de choisir ses prestataires. Donc un promoteur est susceptible (pas toujours, mais souvent) de nous livrer une opération […] dans des délais plus courts que si nous étions en production propre. »* (Entretien avec le directeur adjoint à la construction et à l'investissement chargé du développement d'un OPH intervenant dans la CAVDB, 18/02/2012).

Replacé dans le contexte du processus de régulation productiviste, l'intérêt de la VEFA pour les organismes HLM apparaît plus nettement encore : elle leur permet en effet de participer de façon aisée à l'augmentation des volumes de production. La légèreté de la VEFA en termes de moyens humains donne en effet aux organismes HLM la possibilité de produire des logements plus nombreux sans avoir à accroître proportionnellement le nombre de leurs salariés. Parallèlement, la rapidité du dispositif permet d'obtenir la livraison rapide de logements neufs et éventuellement de trouver en fin d'année des opportunités, si des ajustements sont nécessaires pour atteindre les objectifs de production. En d'autres termes, la VEFA HLM contribue à expliquer comment les organismes ont pu augmenter fortement leurs rythmes de production en l'espace d'une demi-

[1] Metzger, O. et Couvreur, S., 2011, « Les OPH sortent du Code des marchés publics », *Le Moniteur* ; Levet-Veyrier, S., 2012, « Le régime des marchés passés par les OPH éclairci », *Le Moniteur*.

douzaine d'années. Dans le même temps, le processus de régulation productiviste contribue à expliquer le succès rencontré par la VEFA HLM. Celui-ci ne va pas cependant sans d'importantes limites, qui nécessitent un contrôle du dispositif par les acteurs publics locaux.

2.2. Un outil privilégié dans les zones tendues, qui fait dépendre la production HLM des dynamiques des marchés immobiliers locaux

2.2.1. Un recours à la VEFA HLM différencié dans l'espace

La VEFA HLM n'est pas utilisée de façon homogène dans l'espace. Si entre 25 et 40 % des logements locatifs sociaux ordinaires ont été réalisés *via* des VEFA en France entre 2008 et 2013 (cf. Figure 50), la part de la production réalisée par ce biais dans les intercommunalités enquêtées est variable. Ainsi, seuls 16 % des logements financés entre 2008 et 2013 par des ESH ou des OPH dans la CAB l'ont été à la suite d'une VEFA. Cette valeur atteignait par contre 28 % de la production dans la CUB et 47 % dans la CAVDB. Il est à noter que ces valeurs moyennes dissimulent des évolutions fortes d'une année sur l'autre, surtout dans la CAB et la CAVDB où les opérations financées ont été relativement peu nombreuses[1].

Au cours de cette période, il est vrai que les communes de la CAB n'étaient pas dotées d'outils tels que des SMS, alors que c'était le cas dans la plupart des communes de la CUB et dans certaines communes de la CAVDB. Il est vrai aussi que le fait que des communes soient dotées d'outils interventionnistes peut rendre moins nécessaire le recours à l'encadrement réglementaire, et donc à la VEFA (cf. chapitre 9). Ces facteurs ne suffisent cependant pas à expliquer la part très forte de VEFA, notamment dans la CAVDB. Il semble que cette dernière illustre le fait que le mode de faire est surtout mobilisé dans les zones dont les marchés immobiliers sont tendus.

Cela peut s'expliquer, en premier lieu, par le fait qu'il est nécessaire que des promoteurs immobiliers soient actifs au sein de la commune considérée pour qu'y soient réalisés des logements en VEFA. Or, ces opérateurs interviennent préférablement au sein de marchés dynamiques, où ils sont susceptibles de vendre facilement les logements produits. La CAB constitue de ce point de vue un marché moins attractif que la CUB ou la CAVDB, du fait de ses tendances démographiques et de la situation de l'économie locale (cf. chapitre 6).

En second lieu, les marchés immobiliers au sein desquels les prix sont les plus élevés sont aussi les plus favorables à la réalisation de péréquations entre logements en accession à la propriété et logements locatifs sociaux. En effet, il est possible dans ces contextes de fixer à un niveau élevé les prix des logements en accession à la propriété, sans crainte que ceux-ci ne trouvent en conséquence pas acquéreur. Cette opération permet, comme je l'ai montré, de diminuer à la fois la charge foncière de l'opération HLM et le manque-à-gagner du promoteur. Parallèlement, lorsque les prix fonciers sont très élevés, comme c'est le cas dans la CAVDB du fait de la proximité à Paris, les organismes HLM peuvent difficilement se porter directement acquéreurs de terrains.

[1] En 2011, la VEFA représente par exemple 36 % de la production financée dans le Boulonnais et 60 % dans le Val-de-Bièvre, alors qu'elle représente respectivement 1 % et 27 % de la production en 2012.

En troisième lieu, il semble possible de faire l'hypothèse que le recours à ce mode de faire dépend aussi de la mesure dans laquelle les stratégies foncières des organismes HLM locaux leur permettent de réaliser leurs objectifs de production. Ainsi, alors que les organismes actifs dans la CUB ont pour une part importante d'entre eux développé des stratégies de maîtrise foncière pour pouvoir continuer à réaliser des logements nombreux en maîtrise d'ouvrage directe (cf. chapitre 10), il semble que les organismes franciliens l'ont pour leur part rarement fait. Un enquêté en témoigne en ces termes :

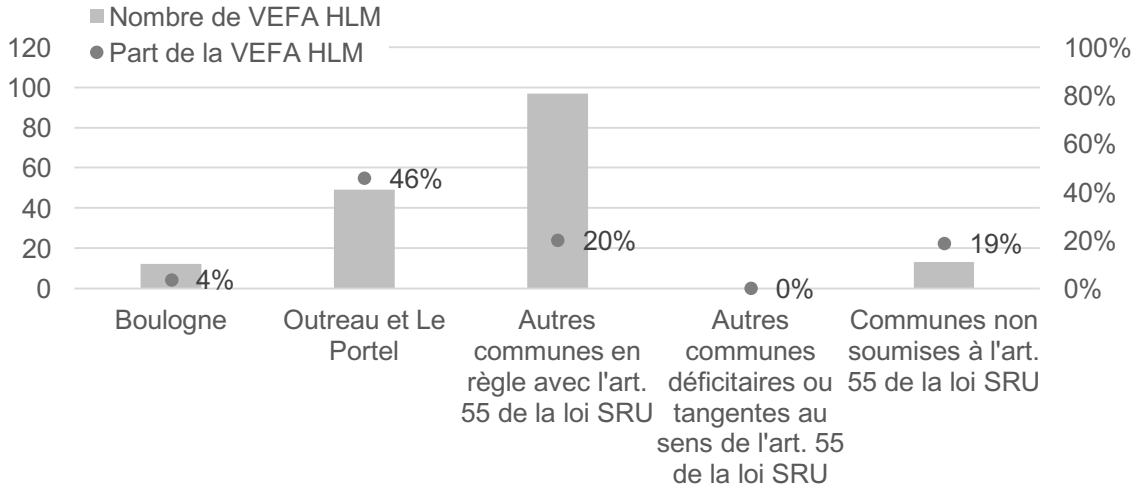
> *« Les opérateurs franciliens sont un peu condamnés à la VEFA, parce qu'ils ont une stratégie foncière de courte vue… quand ils en ont une ! Le recentrage sur le cœur de métier dans les années 1990 puis sur la rénovation urbaine dans les années 2000 les ont fait arrêter de prospecter, d'acheter, de développer des relations. Maintenant, ils sont dépendants. »* (Entretien avec l'adjoint au responsable du service Observation et Études de la DRIHL, 11/02/2014).

Enfin, surtout dans le cas de l'Île-de-France, le recours à la VEFA a aussi pu être favorisé par une évolution de l'organisation, dans les ZAC, de la cession des charges foncières. Depuis le milieu des années 2000, les aménageurs et les collectivités territoriales y ont encouragé un fonctionnement en macrolots. Celui-ci consiste à travailler à l'échelle d'îlots de taille importante, comportant plusieurs bâtiments à la programmation mixte fonctionnellement et socialement. Un maître d'ouvrage unique est désigné pour coordonner la construction de l'ensemble des bâtiments et réaliser les éventuels équipements communs. Chaque bâtiment a cependant son propre maître d'ouvrage et son propre architecte. Toutes les opérations de construction au sein d'un macrolot sont réalisées selon la même temporalité, de façon à ce que les bâtiments puissent être livrés en même temps. Ce mode de faire permettrait de garantir la diversité fonctionnelle et architecturale des îlots, d'envisager la mise en commun d'équipements entre plusieurs bâtiments (parkings, chaufferies, espaces verts, etc.) et de garantir la rapidité d'exécution de l'ensemble (Lucan, 2012, p. 87-101). Il arrive que dans ces situations, l'aménageur de la ZAC désigne directement, à la suite d'un seul concours, non seulement l'opérateur responsable du macrolot mais aussi son équipe de maîtres d'ouvrages. Ainsi, plutôt que de faire un concours pour chaque bâtiment, l'aménageur n'organise plus qu'un concours pour chaque macrolot. Or, alors que les organismes HLM ont tous la possibilité de répondre au premier type de concours, ils doivent avoir des compétences spécifiques (qui relèvent en fait de l'aménagement) pour répondre aux seconds, ce qui n'est pas toujours le cas. Cela fait qu'une partie des organismes dépend du bon vouloir de promoteurs immobiliers pour accéder à des opérations en ZAC fonctionnant sur le principe du macrolot, ceux-ci préférant en règle générale passer par des VEFA plutôt que leur confier une maîtrise d'ouvrage directe. Un enquêté présente la situation en ces termes :

> *« Les aménageurs font des consultations sur les macrolots et laissent le soin aux opérateurs privés choisis de désigner la maîtrise d'ouvrage dans les bâtiments devant abriter des logements sociaux. Comme on est pas équipés pour faire du macrolot, on ne peut pas répondre, comme on ne peut pas répondre, on ne peut pas se positionner sur des terrains en maîtrise d'ouvrage directe, et donc tout passe par des VEFA. On est un peu piégés »* (Entretien avec le directeur de la maîtrise d'ouvrage d'une ESH intervenant dans la CAVDB, 24/11/2014).

À l'échelle des communes-membres des EPCI, on observe aussi des parts de VEFA dans la production neuve différenciées. Ainsi, dans la CAB, s'opposent surtout les communes dans lesquelles le dispositif a été peu ou pas utilisé (Boulogne et les communes déficitaires), les communes dans lesquelles il représente une part ordinaire de la production (les communes en règle et non soumises à l'article 55 de la loi SRU) et les communes (Outreau et Le Portel) dans lesquelles il a été plus nettement mobilisé (cf. Figure 53). La faible part de logements en VEFA à Boulogne s'explique ainsi du fait du déploiement, dans cette commune, d'outils interventionnistes suffisant à assurer les objectifs de production. Dans le cas d'Outreau et du Portel, il est probable que la volonté de diversifier le parc immobilier communal, dont les logements HLM représentent une part importante, a justifié le fait de travailler avec des promoteurs immobiliers à la réalisation d'opérations mixtes.

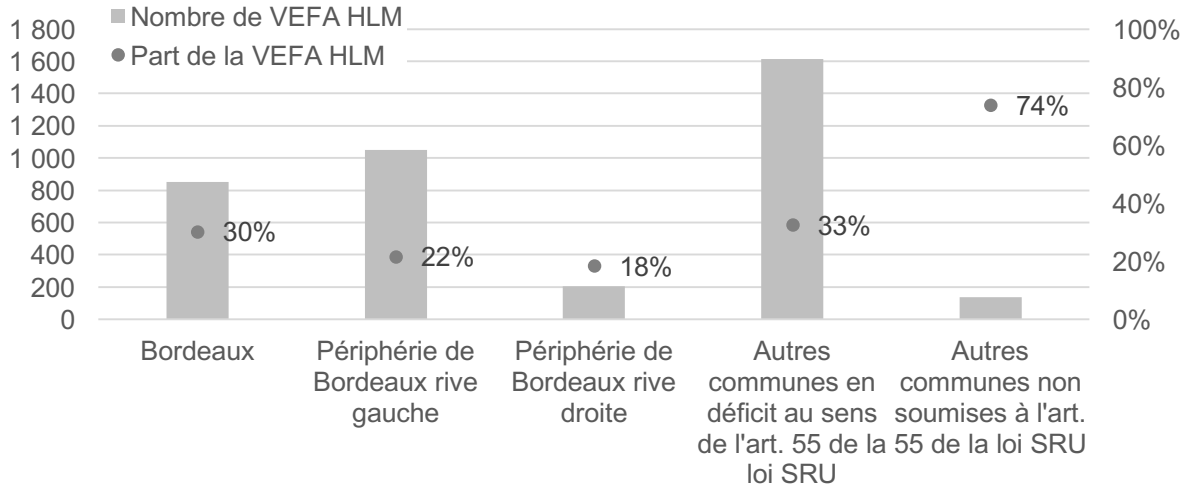
Figure 53. Nombre et part de logements réalisés en VEFA HLM parmi les logements financés par des ESH et des OPH entre 2008 et 2013 dans la CAB



Élaboration personnelle. Source : SISAL, 2014.
Individus : logements locatifs sociaux financés par des ESH et des OPH, hors ANRU.
Concernant la définition des zones, cf. chapitre 7.

Dans la CUB, l'utilisation de la VEFA HLM est un peu plus homogène (cf. Figure 54). La part de VEFA reste cependant la plus élevée à Bordeaux, dans les communes déficitaires ainsi que dans celles qui ne sont pas soumises à l'article 55 de la loi SRU. Dans ce dernier cas, le recours important à la VEFA s'explique probablement du fait de la nécessité pour ces communes de participer à la production HLM alors qu'elles n'en ont pas eu l'habitude par le passé : il est en conséquence plus facile pour elles d'imposer réglementairement des logements sociaux plutôt que de mettre en œuvre des stratégies de maîtrise foncière (cf. chapitre 9).

Figure 54. Nombre et part de logements réalisés en VEFA HLM parmi les logements financés par des ESH et des OPH entre 2008 et 2013 dans la CUB



Élaboration personnelle. Source : SISAL, 2014.
Individus : logements locatifs sociaux financés par des ESH et des OPH, hors ANRU.
Concernant la définition des zones, cf. chapitre 7.

Dans la commune de Bordeaux, le recours à la VEFA, proche de 30 %, peut s'expliquer par le fait que, en-dehors des sites de projet, il est difficile pour les organismes HLM d'accéder directement à des opportunités foncières. Comme le résumait la directrice générale d'un OPH en 2014, « là, à Bordeaux-centre, le foncier tourne à 600 le mètre-carré de surface de plancher à construire. Pour nous, c'est fini : à 180, on est bien ; à 200, ça va ; à 220, ça passe, mais c'est rare. Donc 600… » (Entretien, 18/11/2013). Du fait de la timidité de la politique de maîtrise foncière communale et intercommunale dans le diffus (cf. chapitre 8), l'imposition à l'aide des outils de l'encadrement réglementaire de la VEFA HLM apparaît comme un des seuls moyens de faire en sorte que les organismes HLM puissent réaliser des logements en centre-ville. Le directeur du développement et de la maîtrise d'ouvrage d'une ESH fait d'ailleurs le même constat dans le contexte francilien :

> *« Les VEFA nous ont donné le moyen d'avoir accès à certaines localisations… auxquelles on ne pouvait pas imaginer toucher auparavant. Du centre-ville, de la bordure de station de métro : il n'y a pas une commune, pas un organisme qui peut acheter ça sans y laisser des plumes. Comme les promoteurs peuvent faire payer aux accédants des logements très chers dans des coins comme ça, on en profite »* (Entretien avec le directeur du développement et de la maîtrise d'ouvrage d'une ESH intervenant dans la CAVDB, 28/07/2014).

Enfin, la part de la VEFA dans la production HLM 2008-2013 des ESH et des OPH au sein des communes de la CAVDB est très variée, puisqu'elle représente par exemple 44 % des logements sociaux financés à Fresnes, 77 % au Kremlin-Bicêtre ou encore 87 % à Arcueil. Ces valeurs n'apparaissent corrélées ni à l'orientation politique des élus locaux, ni à la proximité à Paris,

ni à la part de logements sociaux existants dans les communes, ni à l'existence au sein des communes de SMS. Elle est de plus très variable d'une année sur l'autre. Ces chiffres témoignent donc surtout de l'attractivité des communes de la CAVDB du point de vue de la promotion immobilière et d'une absence d'opposition des élus locaux au recours à la VEFA. Le cas de Gentilly est le seul à être spécifique : la VEFA y représente seulement 11 % des logements locatifs sociaux financés. Cela s'explique, d'une part, parce que le tissu urbain gentilléen est quasi-entièrement urbanisé, que les parcelles encore libres sont maîtrisées directement ou à l'aide d'opérateurs fonciers et parce que la commune cherche à faire en sorte que des organismes HLM nouveaux n'interviennent pas en son sein.

2.2.2. Le logement social dépendant des marchés immobiliers ?

J'ai montré dans le chapitre 3 que les interactions entre les rythmes de production de logements sociaux et les dynamiques des marchés immobiliers dans leur ensemble entretiennent des relations complexes. Cependant, les observateurs du secteur HLM ont tendance à considérer que le logement social peut jouer un rôle « contra-cyclique », c'est-à-dire qu'il peut permettre de limiter les ralentissements occasionnels de l'activité dans le secteur de la construction (Schaefer, Taffin, 2006). Cela s'explique parce que la réalisation de logements sociaux serait, plus que celle de logements en accession à la propriété, le résultat d'une décision politique. L'introduction de mesures en faveur de la production de logements sociaux à la suite de la crise immobilière de 2007-2008 témoigne de ce rôle : le programme 30 000 VEFA était destiné à faire en sorte que les OPH et ESH puissent racheter une partie des opérations que les promoteurs immobiliers n'avaient pu commercialiser ; parallèlement, ESH et OPH ont profité de financements complémentaires pour des opérations en maîtrise d'ouvrage directe, notamment destinées à faire travailler les entreprises de construction.

Dans ce contexte, la VEFA HLM a pour effet de faire dépendre, d'une façon relativement ambiguë, la production de logements sociaux des dynamiques des marchés de la promotion immobilière. Au moment de l'enquête, c'est-à-dire entre 2012 et 2014, les promoteurs immobiliers connaissent d'importantes difficultés de commercialisation de leurs opérations : alors qu'ils ont vendu au détail 115 300 logements en 2010 et 105 000 en 2011, ils n'en vendent que 89 250 en 2012, 89 300 en 2013 et 90 800 en 2014[1]. Cette situation s'explique par un faisceau de facteurs, parmi lesquels on compte la mise en place en 2013 du dispositif d'incitation à l'investissement locatif Duflot, moins attractif que son prédécesseur, le Scellier, ainsi que l'effet des élections municipales de 2014, événement qui a généralement pour effet de ralentir le montage de nouvelles opérations. Il semble que, dans ce contexte, la VEFA HLM accentue la capacité des organismes de logement social à jouer un rôle contra-cyclique. Plusieurs enquêtés en ont témoigné :

> *« La crise pour nous a été très bénéfique, puisque sur des programmes en VEFA où il y avait le minimum demandé de logements sociaux, le promoteur (étant un peu frileux par rapport à son marché) a pu nous proposer la moitié du programme, parfois 100 %. On a parfois récupéré des opérations où l'opérateur préférait nous vendre l'intégralité un peu moins cher, mais où il ne prenait pas le risque de ne vendre qu'un tiers de son*

[1] FPI, 2014, *Les Chiffres du logement neuf : quatrième trimestre 2014 et bilan annuel*, p. 5.

programme et de planter l'opération. Du coup, les promoteurs sont beaucoup plus venus nous voir ces dernières années ! » (Entretien avec une prospectrice foncière d'une ESH intervenant dans la CAVDB, 17/07/2014).

« C'est assez intéressant pour nous, ces moments difficiles sur le marché immobilier, parce que les promoteurs sont très contents de nous proposer des VEFA. On fait un peu office de garants pour leurs banquiers, puisqu'à nous, ils sont sûrs de vendre, alors que le reste de l'opération… ! » (Entretien avec le directeur de l'aménagement et des études urbaines d'une ESH intervenant dans la CUB, 18/11/2013).

Lorsqu'ils achètent des logements en VEFA dans une opération mixte, les organismes de logement social atténuent le risque pris par les promoteurs immobiliers, mais ils ne le réduisent pas pour autant à néant. La concrétisation de l'opération reste dépendante de la capacité du promoteur à vendre les logements restants à des accédants à la propriété. Contrairement à ce qui se passerait lors du montage d'une opération en maîtrise d'ouvrage direct, l'achat par l'organisme HLM de logements en VEFA ne « suspend » pas les contraintes résultant du moindre dynamisme du marché immobilier. L'organisme HLM prend en conséquence le risque ou bien que l'opération n'aboutisse pas, ou bien qu'il lui soit demandé d'en racheter une part plus importante, à même de permettre au promoteur d'obtenir les prêts nécessaires au démarrage de la construction. Une enquêtée résume ce risque dans les termes suivants :

« Les VEFA, moi, je dis que c'est du logement virtuel. C'est un peu provocateur, mais ça signifie que si le promoteur n'a pas sa commercialisation, on n'aura pas nos logements. Quand on signe le contrat de réservation, ce n'est une promesse de vente que si l'opération se fait. Ce n'est que ça, juridiquement parlant ! On a eu 300 logements l'année dernière, qui étaient actés, et en fin d'année, pouf ! ils ne l'ont pas été. Parce que difficultés de commercialisation, etc. Ils viennent des fois nous voir, nous demandent : 'Celle-là, tu veux pas la faire tout seul ?' Mais ce n'est pas toujours possible pour nous, financièrement, à cause de la localisation, etc. » (Entretien avec la directrice du développement d'une ESH intervenant dans la CAVDB, 16/07/2014).

En conséquence, la VEFA HLM apparaît dans le même temps comme un moyen de limiter les effets des crises immobilières pour les promoteurs immobiliers et comme soumettant les organismes HLM à certains effets de ces crises. Il est possible de faire l'hypothèse que cette ambiguïté existe aussi dans les situations où les marchés de la promotion immobilière sont plus dynamiques. Comme je l'ai montré ci-dessus, l'augmentation des prix de vente des logements en accession à la propriété représente en effet une opportunité pour faciliter l'introduction de logements locatifs sociaux dans les opérations des promoteurs immobiliers, puisqu'elle permet de faciliter la péréquation entre produits. Cependant, dans ce contexte, les promoteurs ont intérêt à intégrer aussi peu de logements sociaux que possible dans leurs opérations (uniquement la part prévue dans le SMS, par exemple), de façon à maximiser leur marge. En conséquence, il est possible de considérer que la VEFA HLM permet aux organismes de logement social de profiter de certains avantages de la hausse des prix immobiliers, mais que celle-ci risque dans le même temps de contraindre leurs capacités de production. Comme le résume une des enquêtées citées ci-dessus : « les organismes subiront la crise à contrecoup : quand le marché de l'immobilier sera reparti, c'est eux qui auront mal ! » (Entretien avec une prospectrice foncière d'une ESH intervenant dans la CAVDB, 17/07/2014). Ces éléments mettent en évidence la dépendance des organismes HLM,

lorsqu'ils recourent à la VEFA, aux choix et aux ajustements réalisés par les promoteurs en fonction des dynamiques des marchés immobiliers.

2.3. De la mise en concurrence des organismes HLM par les promoteurs immobiliers à l'organisation de leurs relations par les collectivités territoriales

2.3.1. Capital symbolique, social et financier

Lorsqu'un promoteur immobilier construit des logements locatifs sociaux en VEFA, il arrive souvent que les élus de la commune dans laquelle se trouvent ces logements cherchent à orienter le choix de l'organisme HLM à qui ils seront proposés. Les élus peuvent par exemple demander aux promoteurs de favoriser un organisme plutôt qu'un autre ou proposer une liste d'organismes à solliciter. En règle générale, les communes ayant l'habitude de mobiliser des outils interventionnistes sont plus exigeantes en la matière que les autres. Par exemple, dans une commune de la CAVDB, la municipalité « positionne » systématiquement son office municipal lorsqu'une opération de promotion immobilière se présente, de façon à ce que les services de celui-ci puissent prioritairement évaluer l'opportunité d'y acheter des logements (Entretien avec le directeur général d'un OPH intervenant dans la CAVDB, 08/04/2014).

Cependant, il arrive que, d'une part, des communes n'aient pas d'exigence particulière concernant l'identité de l'organisme HLM devant être impliqué dans une VEFA. Ainsi, dans une commune de la CUB, le responsable du service Planification et grands projets explique :

> *« Nous, on sélectionne des projets urbains, pas des opérateurs : donc on prend le bailleur qui vient avec l'équipe du promoteur. On les laisse choisir et, très honnêtement, on s'en fiche un petit peu. On trouve que ça fait de la concurrence [aux organismes HLM] et qu'ils en manquent un peu, ces gens-là. »* (Entretien avec le responsable du service Planification et grands projets d'une commune de la CUB, 07/07/2014).

D'autre part, des enquêtés ont cité des situations dans lesquelles des promoteurs immobiliers ont pu convaincre des élus de ne pas imposer un organisme HLM en particulier, de façon à ce qu'ils puissent vendre à des prix aussi élevés que possible des logements sociaux et ainsi sécuriser le montage financier de l'opération (Entretien avec le premier adjoint au maire chargé de l'urbanisme d'une commune de la CAVDB, 21/03/2012 et avec l'adjoint au responsable du service Habitat et construction durables de la DDTM de Gironde, 14/10/2013).

Dans ces cas, le promoteur immobilier a toute latitude pour choisir l'organisme HLM avec lequel il souhaite travailler, sans avoir réglementairement à passer par une quelconque procédure de mise en concurrence. Différents critères entrent bien sûr en jeu dans son choix, mais il semble que le critère financier est parmi les plus déterminants : l'objectif est en effet de faire en sorte que les logements sociaux soient vendus aussi cher qu'il est possible, de façon à maximiser la marge réalisée. Ainsi, dans ces situations, les organismes ne sont plus dépendants, pour accéder à l'opportunité de produire des logements, d'élus locaux les jugeant à l'aune de leur capital social et

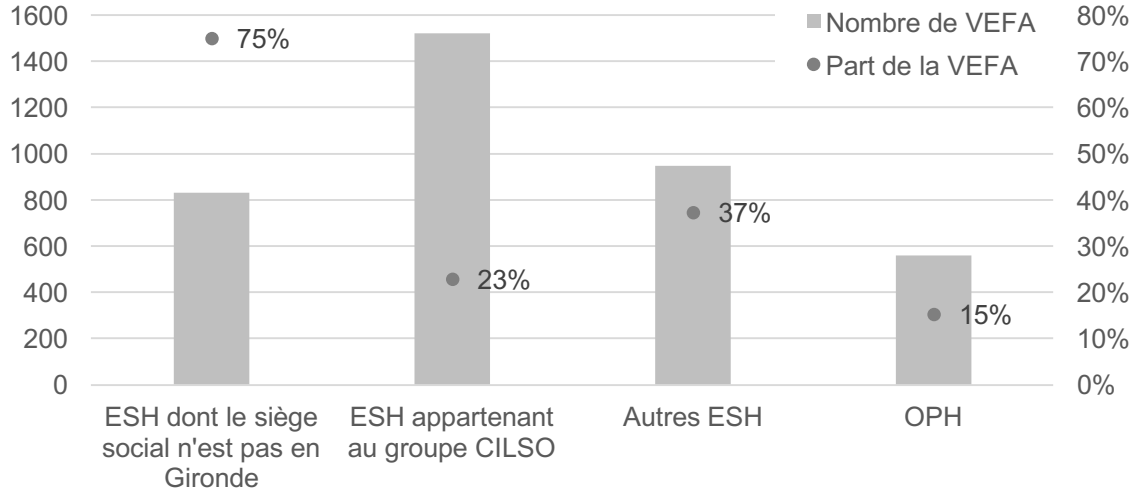
symbolique, mais de promoteurs immobiliers les jugeant à l'aune de leur capital financier. En conséquence, là où l'usage de la VEFA est peu encadré par les élus locaux, le capital financier a la possibilité de devenir déterminant dans la structuration du champ HLM local.

Ça a effectivement été le cas dans la CUB au moins pendant au moins la première moitié des années 2010, à la suite de l'implication d'un certain type d'acteurs : des ESH souhaitant y étendre leur périmètre d'intervention. R. Boyer (2003, p. 69), s'appuyant sur les travaux de P. Bourdieu (2000), considère que la présence de nouveaux acteurs est l'un des principaux « facteurs d'émergence du changement » dans un champ. Cela s'explique notamment, selon lui, parce que ceux-ci intérêt, pour s'imposer, « à déstabiliser les positions acquises ». C'est effectivement ce qu'ont cherché à faire ces ESH. Celles-ci disposent en effet d'une capacité à investir des fonds importants, mais leurs ressources symboliques et sociales sont limitées : elles ne peuvent en effet s'appuyer, pour se développer, sur un réseau local d'apporteurs d'affaires ou sur des relations anciennes avec les collectivités territoriales. La VEFA HLM, dans la mesure où elle met en compétition les organismes surtout sur le critère financier, leur permet de tirer leur épingle du jeu : elles peuvent, en d'autres termes, payer plus cher que les acteurs implantés localement de façon à s'assurer d'emporter l'achat de l'opération. Un enquêté a parlé, à propos de ce surcoût, de « ticket d'entrée dans la communauté urbaine » (Entretien avec le responsable du service Planification et grands projets d'une commune de la CUB, 07/07/2014). Le directeur général d'une ESH non girondine raconte :

> *« Quand on est arrivés, ça fait deux ans à peu près, bien évidemment, on ne nous proposait pas des terrains. Donc on a commencé à acheter de la VEFA aux promoteurs, qui nous les ont fait payer relativement cher. Mais c'est normal, je veux dire : il y a la prime à l'implantation. Quand un bailleur s'implante sur un nouveau territoire, on paye un petit peu plus cher que les autres, autrement quel est l'intérêt de vendre à un nouvel opérateur ? Voilà, maintenant, c'est normalisé… »* (Entretien avec le directeur général d'une ESH intervenant dans la CUB, 03/03/2014).

En conséquence, parmi les logements financés dans la CUB par des ESH dont le siège social n'est pas en Gironde entre 2008 et 2013, 75 % l'ont été dans le cadre d'une VEFA HLM. Il s'agit d'une part bien plus élevée que celle des autres organismes actifs au sein de la communauté urbaine (cf. Figure 55). S'il est toujours difficile de comparer les prix de revient moyens de logements sociaux, ceux-ci pouvant fortement varier en fonction de leur localisation, de leur taille ainsi que des caractéristiques des terrains ou de l'opération, il est cependant possible d'évaluer le coût du « ticket d'entrée » dont s'acquittent ces ESH : leurs logements PLUS réalisés en VEFA entre 2008 et 2013 ont ainsi coûté en moyenne chacun 10 877 € de plus que la moyenne de l'ensemble des logements PLUS réalisés en VEFA dans la CUB dans la même période. Cette somme représente près de 8 % du prix moyen d'un logement PLUS réalisé en VEFA. Elle a été financée par une augmentation de la part de fonds propres investis dans les opérations, ainsi que par le recours à des prêts complémentaires, cédés par Action Logement ou par d'autres institutions bancaires que la CDC (SISAL, 2014).

Figure 55. Nombre et part de logements réalisés en VEFA HLM en fonction des types d'organismes les ayant financés entre 2008 et 2013 dans la CUB



Élaboration personnelle. Source : SISAL, 2014.
Individus : logements locatifs sociaux financés par des ESH et des OPH, hors ANRU.
Concernant la définition des zones, cf. chapitre 7.

L'implication des ESH non girondines a ainsi concrétisé les possibilités de concurrence accrue entre organismes de logement social ouvertes par la VEFA HLM : le capital financier a pris un poids plus important que par le passé dans la structure du champ HLM de la CUB. Cela a d'abord concerné les logements acquis auprès de promoteurs immobiliers, mais l'évolution a aussi été sensible à d'autres points de vue (cf. Encadré 21). Le directeur du développement d'un OPH intervenant dans la CUB explique par exemple que, lorsque des collectivités territoriales mettent en vente un terrain, elles ont tendance à demander des prix plus élevés que par le passé aux organismes HLM avec lesquels elles ont l'habitude de travailler, à la suite de discussions avec les représentants d'ESH non girondines :

> *« Il y a des gens qui sont venus… casser le marché, en mettant beaucoup d'argent sur la table. Ça a désorienté les collectivités. Nous, on avait un discours qui disait [pour l'achat d'une opportunité foncière] : 'On peut mettre ça', et puis on nous répondait : 'Il y en a d'autres, ils sont d'accord pour mettre x de plus. Pourquoi vous faites pas pareil ?' Les collectivités n'ont pas compris que c'est des gens qui mettent beaucoup d'argent parce qu'ils sont en recherche de maîtrise de marché et qu'une fois le marché maîtrisé, ça n'allait pas perdurer. Mais c'est vrai qu'on a pas été bons, parce qu'on n'a pas su bien expliquer la différence entre eux et nous. »* (Entretien avec le directeur de l'aménagement urbain et du développement du patrimoine d'un OPH intervenant dans la CUB, 10/01/2014).

Cette valorisation accrue du capital financier dans le champ a eu plusieurs effets. Elle a pu motiver certaines évolutions des ESH girondines : par exemple, le choix du CILSO, actionnaire de la plupart des ESH locales, de fusionner en 2014 avec un CIL basé à Nancy et disposant de moyens

financiers conséquents peut être interprété comme un moyen d'améliorer la position de ses filiales ESH dans le champ HLM local (cf. chapitre 5). De la même façon, plusieurs ESH girondines ont entamé des processus de rapprochement, au moins en partie pour élargir leur surface financière et conforter leur position au sein du champ : c'est en particulier le cas de l'ESH Mésolia, qui a d'abord fusionné avec ses filiales (cf. chapitre 5), avant de racheter plus récemment du patrimoine HLM et des participations dans plusieurs autres ESH[1]. Il est à noter que ces consolidations se font de plus en plus fréquemment à une échelle régionale plutôt que départementale : il est ainsi possible de faire l'hypothèse que l'implication des ESH non girondines contribue à une redéfinition progressive de ce qu'est le « local » au sein du champ.

ENCADRÉ 21. LA VENTE DE LA SAEMCIB À VILOGIA

Un autre exemple de l'importance prise par le capital financier dans le champ HLM local réside dans la « bagarre » (Entretien avec le directeur général d'une ESH intervenant dans la CUB, 03/03/2014), qui a eu lieu à la suite de la mise en vente par la ville de Bègles de ses parts dans une société d'économie mixte locale, la SAEMCIB. Le directeur général adjoint de l'urbanisme de la commune[2] fait la présentation suivante de cette société :

> *« La SEM était l'outil d'aménagement de la ville, mais les grosses constructions se sont faites dans les années 1950-1960. Ensuite, c'est devenu une SEM gestionnaire, qui réalisait des petits ensembles : 10 logements, 20 logements par an. Et ça a été le bras armé pour la ville pour l'opération de renouvellement urbain. […] Des petites structures comme on avait nous avec la SEM, 15 employés, peu de logements, à la fin c'est simple, il y avait un trou tous les ans ! C'était compliqué à gérer, donc ça a permis, cette vente, pour le coup de donner les moyens aussi à cette structure d'exister. »*

L'ensemble des 1 400 logements gérés par la SEM au 1er janvier 2014, selon le RPLS, sont situés dans la ville de Bègles. La taille de la société et l'ampleur de l'opération de rénovation urbaines sont présentées comme les principales raisons pour lesquelles la commune cherche à céder la SEM. Il est à noter que la commune a été dirigée historiquement par le parti communiste, puis a eu pour maire, entre 1989 et 2017, N. Mamère.

La mise en vente de cette société a suscité une compétition entre trois principaux acteurs : le groupe Vilogia, représenté par sa filiale ESH Vilogia S.A. (mais dont une autre filiale, l'ESH Le Foyer, produit aussi des logements dans l'agglomération depuis le début des années 2010) ; l'OPH départemental Gironde Habitat[3] ; et enfin, un « cluster » composé de deux ESH locales, Domofrance et Coligny, cette dernière étant une filiale de la SNI[4]. Ce « cluster » a cependant

[1] Delhoumeau, O., 2016, « La stratégie de Mésolia, acteur régional du logement social », *Sud Ouest*.
[2] De façon à garantir l'anonymat des enquêtés, des précisions quant à leur statut et à la date des entretiens sont ici exceptionnellement omises.
[3] Gilles, J.-B., 2012, « Gironde Habitat passe à l'offensive », *Sud Ouest*.
[4] Gilles, J.-B., 2013, « Le tiercé de Domofrance », *Sud Ouest*.

« explosé », selon les termes d'une enquêtée, *a priori* à la suite de négociations menées par Domofrance avec la municipalité sans que n'en soit averti son partenaire.

L'enjeu de cette compétition était certes de se porter acquéreur de logements et de terrains qui peuvent paraître attractifs, notamment parce qu'une partie d'entre eux est située à proximité du site de l'opération d'intérêt national (OIN) Bordeaux-Euratlantique et du tramway. Il s'agissait cependant dans le même temps, pour les opérateurs locaux, d'empêcher l'implantation dans le Bordelais de Vilogia, appelé à devenir un important concurrent. Beaucoup d'enquêtés ont évoqué cette compétition, qui leur est apparue comme représentative des tensions au sein du champ HLM local, mais aussi parce qu'elle a donné lieu à de nombreuses publications dans la presse.

Le 12 décembre 2013, un accord a finalement été passé entre Vilogia S.A. et la ville de Bègles, qui a été rendu public et validé par le conseil municipal au cours des mois suivants. Le facteur déterminant dans le choix de la municipalité a explicitement été financier : la communication faite à la suite de la vente insiste en effet sur le fait que celle-ci est une bonne opération pour la commune[1]. Le contrat de cession prévoit notamment, en plus du rachat des parts sociales de la ville pour 16,5 millions d'euros, le rachat de terrains à bail emphytéotique, le maintien de l'emploi des employés de la SEM et surtout la poursuite des aménagements prévus dans le cadre de l'opération de rénovation urbaine jusqu'à son terme[2].

Il est à noter que le groupe Vilogia s'est effectivement appuyé sur cette acquisition pour conforter sa présence dans la métropole bordelaise. Plusieurs programmes y ont été lancés par la société, en VEFA mais aussi en maîtrise d'ouvrage directe. Celle-ci s'est de plus porté acquéreur d'une autre SEM dans la CUB courant 2015[3] : la société d'économie mixte immobilière de Blanquefort, qui détient près de 700 logements dans la commune[4].

Parallèlement, l'implication des ESH non girondines a motivé la recherche, par une partie des organismes HLM locaux, de moyens de mieux valoriser leurs ressources sociales et symboliques. Certains d'entre eux ont par exemple tenté de faire pression sur leurs partenaires locaux pour contraindre le développement d'ESH non girondines. Un salarié d'une commune de la CUB explique ainsi :

> *« Les acteurs locaux nous disent : 'Ce terrain, ce serait quand même dommage que ça parte pour [un groupe d'ESH national]… On sait que ce ne sera pas bien géré, qu'ils sont trop loin de chez nous…', des trucs comme ça. Les architectes – vous savez que les bailleurs, ils ont un peu leur archi qu'ils font bosser souvent –, ils me disent que les acteurs locaux leur disent : 'Je vous préviens, si vous bossez avec eux, c'est fini !' »* (Entretien avec le responsable du service Planification et grands projets d'une commune de la CUB, 07/07/2014).

---

[1] Gilles, J.-B., 2013, « Repreneur en vue pour la SAEMCIB », *Sud Ouest*.

[2] Vilogia, 2014, « Vilogia fait de Bègles la base de son développement en Aquitaine », dossier de presse.

[3] Millien, É., 2015, « Vilogia rachète la SEMI », *Sud Ouest*.

[4] Une autre SEM immobilière de la CUB, celle de Bruges (environ 1 700 logements), a aussi été vendue courant 2016, mais à une ESH locale, Mésolia (alors que Vilogia avait aussi candidaté). Ces ventes illustrent les difficultés des SEM municipales (cf. chapitre 9) (Morice, C, 2016, « Mésolia retenue pour reprendre la SEMIB », *Sud Ouest*).

Une autre possibilité réside, pour les organismes HLM locaux, dans le fait de s'appuyer sur les dispositifs institutionnels locaux. Dans la CUB, l'appartenance à la Conférence départementale des organismes HLM de Gironde, équivalent local de l'USH, est par exemple utile pour faire valoir certaines demandes auprès des collectivités territoriales ou encore pour être reconnu comme un interlocuteur légitime. La Conférence gère aussi, suite à un accord avec le préfet, un volume de logements à attribuer au titre du contingent prioritaire (Entretien avec la directrice d'une association HLM, 30/08/2013). Faire partie de cette Conférence représente donc des avantages. Or, les ESH non girondines ont rencontré des difficultés pour y adhérer, liées notamment à l'application « intransigeante » d'une règle selon laquelle l'adhésion d'un organisme n'y est possible que lorsqu'il possède un certain nombre de logements dans le département (Entretien avec le directeur général d'une ESH intervenant dans la CUB, 03/03/2014).

Enfin, la part de la VEFA dans l'ensemble de la production de logements sociaux a aussi pu rester modérée malgré la forte demande d'acteurs non girondins du fait de la mobilisation, par une partie des organismes HLM locaux, de leur capital technique : celui-ci leur a notamment donné la possibilité de conserver un accès direct à des opportunités foncières, en lien avec des outils d'accompagnement relevant de l'approche opérationnelle (cf. chapitre 10).

Dans la CAVDB et CAB, de telles situations ne se sont pas présentées : il existe certes des ESH qui ont étendu leur périmètre d'intervention au sein de ces intercommunalités, mais leur intervention n'a pas donné lieu à une telle concurrence sur les prix des VEFA. Cela s'explique, dans le premier cas, par un encadrement politique plus important de ce mode de production. Concernant la CAB, la maîtrise des prix est surtout liée au faible nombre d'opérateurs actifs localement, ainsi qu'au désintérêt de certains d'entre eux pour l'achat de logements auprès de promoteurs immobiliers. Comme le résume le directeur général d'une ESH intervenant anciennement dans l'intercommunalité : « la VEFA ? Jamais dans mon jardin ! » (Entretien, 03/12/2014). La VEFA HLM suscite donc des formes de compétitions entre organismes HLM pour l'accès à des opportunités immobilières, différenciées en fonction des contextes dans lesquels elles se déroulent.

2.3.2. La nécessité d'un encadrement des ventes de logements sociaux en VEFA ?

La mise en compétition par les promoteurs immobiliers des organismes HLM souhaitant acquérir des VEFA a pu aboutir, pour reprendre les termes d'un enquêté, à une « course à l'échalote sur les prix » (Entretien avec le directeur général d'une ESH intervenant dans la CUB, 03/03/2014). Ce phénomène est apparu de façon croissante comme problématique à certains élus et salariés de collectivités territoriales, pour deux raisons. En premier lieu, l'augmentation des prix des VEFA HLM participe à l'inflation générale des valeurs foncières et immobilières, risquant *in fine* de rendre la production de logements sociaux plus difficile encore sur le long terme. En second lieu, dans la mesure où les logements sociaux achetés en VEFA sont payés avec les mêmes sources de financement que les logements sociaux réalisés en maîtrise d'ouvrage directe (dont des subventions municipales et intercommunales), la hausse des prix est perçue comme un financement par des fonds publics du rétablissement de la marge des promoteurs immobiliers.

Cela a motivé la recherche par les élus locaux de moyens leur permettant d'encadrer les prix de vente des logements cédés en VEFA HLM. Il est à noter que cela n'est pas propre à la partie sociale des opérations immobilières, de nombreuses municipalités cherchant notamment à limiter

les prix des logements en accession à la propriété réalisés par des promoteurs (voir notamment : Raad, 2014 ; Citron, 2016)[1]. Cependant, la nécessité d'exercer un contrôle sur les prix de vente des logements acquis en VEFA HLM témoigne des limites de l'argument selon lequel ce mode de faire induit une implication minimale des collectivités territoriales dans l'accompagnement de la production HLM. Dans les faits, les collectivités sont forcées d'avoir recours à des outils proches de ceux qui sont mobilisés dans le cadre de la maîtrise indirecte des opérations en contexte interventionniste : la maîtrise de la délivrance des permis de construire permet, en d'autres termes, de peser dans la négociation entre les opérateurs, principalement en ce qui concerne les prix de vente.

À ces négociations informelles s'ajoute le fait que, dans plusieurs des collectivités enquêtées, des outils et dispositifs ont été mis en œuvre pour encadrer spécifiquement les VEFA HLM. Ils prennent principalement deux formes. En premier lieu, des collectivités ont élaboré des chartes dédiées spécifiquement à cet enjeu. Pour rappel, ces documents, élaborés par les collectivités territoriales, sont signés par les acteurs locaux ; ils engagent les signataires au respect de certains principes, mais n'ont aucune valeur juridique. Dans le Bordelais, l'EPCI a ainsi élaboré, lors de l'insertion des SMS dans le PLU intercommunal en 2008, une « charte pour la production de logements sociaux dans les opérations de la promotion privée ». Celle-ci ne contient cependant pas de contrainte chiffrée en termes de prix. Elle prévoit seulement que les promoteurs doivent chercher à proposer aux organismes HLM des prix « permettant la réalisation » de logements sociaux en PLUS ou en PLAI. En plus de cela, les promoteurs immobiliers s'engagent dans la charte sur divers points, par exemple à prendre en compte les normes s'imposant au logement social, certaines exigences des organismes, etc. Il est à noter que la charte prévoit aussi, en ayant recours à une formulation quelque peu ambiguë, que les promoteurs doivent associer « en amont de l'élaboration des projets, un organisme de logement social de leur choix en concertation avec la commune concernée »[2]. Des chartes observées dans d'autres contextes ont une portée plus explicite sur les prix de vente en VEFA : c'est par exemple le cas à Nanterre (Gimat, 2012, p. 55).

En second lieu, les communes et intercommunalités ont la possibilité d'inscrire dans leurs règlements d'intervention en faveur du logement social des règles spécifiques à la VEFA HLM. Ces règlements explicitent les conditions à respecter pour que les collectivités subventionnent les logements locatifs sociaux (cf. chapitre 13). Par exemple, le règlement d'intervention du conseil départemental du Val-de-Marne mis à jour en 2010 prévoit des dispositions spécifiques pour les logements sociaux réalisés en VEFA : de façon à ce que ce mode de production ne permette pas l'installation localement « d'opérateurs éloignés qui n'auraient pas la capacité de gérer en proximité les locataires » (Entretien avec la responsable du service Habitat social du conseil départemental du

[1] À titre d'exemple, le directeur général adjoint de l'urbanisme d'une commune de la CUB explique que « le promoteur achète le terrain à X millions. Si on ne veut pas derrière vendre des lots à 4 000 € le mètre, on a intérêt à faire quelque chose ! Le maire a fixé pour objectif, en promotion immobilière, d'être plutôt à 2 800, 3 300 € du mètre-carré. C'est difficile, mais on y arrive. Ça permet aussi aux promoteurs de commercialiser vite. Et puis vous savez, les grands promoteurs, ils ne vont pas s'amuser à se mettre à dos des collectivités. Donc on trouve des solutions » (Entretien avec le directeur général adjoint de l'urbanisme d'une commune de la CUB, 12/08/2014). J. Pollard (2009, p. 358) cite plusieurs cas comparables.

[2] CUB, 2008, « Charte pour la production de logements sociaux dans les opérations de la promotion privée », délibération n°2008-0041 du conseil communautaire de la CUB.

Val-de-Marne, 26/03/2014), le département n'apporte de subventions aux opérations que si elles sont à même de bénéficier « d'une gestion de proximité »[1].

Au sein de la CUB, c'est dans le règlement d'intervention qu'il a été décidé d'agir pour tenter de limiter le prix de vente des logements sociaux en VEFA, au début des années 2010. Ce règlement, adopté en 2014, prévoit que la subvention communautaire pour les logements acquis en VEFA « sera octroyée si le prix d'acquisition inscrit dans le compromis de vente ou l'acte notarié fourni par l'opérateur est inférieur » à une grille de prix[2]. Cette grille propose six prix plafonds différents, déclinés par secteur et en fonction des caractéristiques de l'opération. Ainsi, un logement HLM acquis en VEFA à Bordeaux rive gauche sans parking ou avec un parking aérien doit être payé moins de 2 050 €/m^2 de surface habitable. Un logement situé dans la deuxième couronne de la CUB, mais doté d'un parking en sous-sol peut pour sa part être acheté pour jusqu'à 2 000 €/m^2. Il est à noter que l'inscription de ces contraintes n'implique pas que la collectivité fera tout pour empêcher des logements de se vendre à un prix plus élevé, mais simplement qu'elle refusera de participer à leur financement. Les salariés d'organismes HLM enquêtés ont tous reconnu la nécessité d'une telle décision. Un directeur général d'une ESH, ayant de son propre aveu acheté des logements en VEFA à des prix élevés, considère par exemple qu'« il y a une bonne idée de la collectivité : maîtriser les prix en VEFA. Ils ont sorti un premier texte limitant les prix. Ça ne se fera pas, en tout cas pas aux conditions qu'ils ont proposées, mais ça pose quand même une limite, un prix acceptable » (Entretien avec le directeur général d'une ESH intervenant dans la CUB, 03/03/2014). Plusieurs d'entre eux se sont cependant montrés critiques quant au niveau des plafonds retenus et à certains de leurs effets pervers :

> *« Blocage des prix des VEFA, très bien ! Mais on avait des VEFA qui se vendaient à 1 900 €/m^2. La ville sort un projet de charte avec un prix plafond à 2 100 €. Qu'est-ce qui se passe ? Les promoteurs sont immédiatement venus nous voir pour renégocier. »* (Entretien avec une chargée d'opération d'une ESH intervenant dans la CUB, 25/03/2015).

Quoiqu'il en soit, il semble que ces outils et dispositifs permettent effectivement de contrôler les prix auxquels sont vendus les logements HLM en VEFA. Il est possible de faire l'hypothèse qu'ils sont une des raisons pour lesquelles on n'observe pas, à l'échelle nationale, un prix des logements HLM achetés en VEFA fortement supérieur à celui des logements réalisés en maîtrise d'ouvrage directe[3] : en 2015 en Île-de-France, un logement hors-VEFA coûte ainsi en

---

[1] Conseil départemental du Val-de-Marne, 2010, « Renouvellement de la Politique départementale de l'habitat. Plan d'actions pour un accès de tous les Val-de-Marnais à un logement de qualité », délibération n°2012-2-2.1.3. du conseil départemental du Val-de-Marne.

[2] CUB, 2014, « Règlement d'intervention en faveur de l'habitat », délibération n°2014/0110 du conseil communautaire de la CUB.

[3] Ministère chargé du logement, 2016, *Bilan 2015 des logements aidés*, p. 72. À cela s'ajoute le fait qu'il est possible que l'organisation de certains promoteurs immobiliers et leurs choix en matière de qualité de conception et des matériaux leur permettent de produire des logements à un coût plus faible que les organismes HLM. Un enquêté explique par exemple : « Il y a certaines opérations, je le vois, où le coût de construction en VEFA, il va être inférieur assez nettement à ce qu'on fait en maîtrise d'ouvrage directe. [Tel promoteur] qui est filiale de [tel constructeur], ils vont faire des économies de structure et sortir des prix qu'on ne peut pas faire : ils ont une force de frappe dans l'organisation du chantier, ça va sortir à 1 500 € du mètre-carré alors que vous, vous les sortez à 1 600-1 800. Sur un bilan, ça compte. » (Entretien avec le directeur général d'une ESH intervenant dans la CAVDB, 16/07/2014).

moyenne 2 987 €/m^2, tandis qu'il revient en moyenne à 3 052 €/m^2 en VEFA ; dans le reste de la France, ces valeurs s'élèvent respectivement à 1 951 €/m^2 et à 2 006 €/m^2.

Le recours à l'encadrement réglementaire pour produire des logements sociaux – et donc, par voie de fait, l'encouragement à la production HLM *via* la VEFA – apparaît comme une solution à la fois économique et efficace aux collectivités territoriales n'ayant pas la possibilité de mettre en œuvre des stratégies interventionnistes. L'enquête met cependant en évidence le fait qu'il ne s'agit d'une solution que partielle. Elle ne permet certes pas un contrôle étroit des caractéristiques des opérations par les collectivités territoriales. Surtout, elle encourage une déstabilisation des modes de production HLM ordinaires et du fonctionnement du champ HLM local, en complexifiant l'accès des organismes à certaines opportunités foncières, en ouvrant le champ à de nouveaux acteurs ou encore en faisant du logement social un facteur d'ajustement dans l'activité des promoteurs immobiliers. L'encadrement réglementaire exige donc d'être relayé par des outils et des dispositifs de contrôle, ce qui aboutit à un investissement finalement important des collectivités territoriales dans sa mise en œuvre.

CONCLUSION

La VEFA HLM permet aux opérateurs urbains de répondre aux contraintes posées par l'encadrement réglementaire : elle rend possible, techniquement mais aussi financièrement, la production sur une même parcelle de logements locatifs sociaux et de logements en accession à la propriété. Ce faisant, elle apporte une réponse aux deux difficultés qui ont été identifiées dans l'introduction de ce chapitre.

D'une part, l'imposition de la réalisation de logements sociaux sur certains terrains conduit bien à des phénomènes de dépréciation foncière, qui sont présentés comme étant justifiés par l'objectif de mixité sociale. La VEFA HLM permet, quand elle est encadrée par les pouvoirs publics, d'utiliser ce phénomène en faveur du logement social : si 20 % de logements sociaux doivent être construits sur un terrain, il est possible de faire en sorte que 20 % de ce terrain soient vendus moins cher, ce qui permet de réduire d'autant la charge foncière imputée à la partie sociale de l'opération mixte qui y sera construite. À cela s'ajoute un autre phénomène, celui de la péréquation entre logements en accession à la propriété et logements locatifs sociaux. Ainsi, les plus-values produites par l'urbanisation ou le réinvestissement d'une parcelle par un acteur à but lucratif peuvent être partiellement orientées vers le logement social. Le couple encadrement réglementaire-VEFA HLM constitue en conséquence un outil puissant de production de terrains pour la production HLM.

D'autre part, la VEFA HLM est une solution technique et juridique qui a été rendue relativement simple pour permettre la réalisation d'opérations mixtes socialement et donc de répondre aux obligations posées par l'encadrement réglementaire. Si d'autres méthodes existent (certaines sont décrites dans le chapitre suivant), la VEFA s'est largement imposée. Cela a pour conséquence le fait que près de la moitié de la production de logements sociaux est aujourd'hui assurée par des promoteurs immobiliers. J'ai mentionné plusieurs des implications résultant de ce phénomène, et en particulier la dépendance accrue de la production HLM aux évolutions des marchés locaux du logement.

Si le couple encadrement réglementaire-VEFA HLM est efficace pour produire des terrains pour le logement social, il ne permet cependant pas de contrôler le coût, la conception ou les acteurs des opérations mixtes. À eux seuls, les outils de l'encadrement réglementaire donnent en effet peu de moyens aux collectivités territoriales dans la négociation des caractéristiques des opérations. S'ils ne sont pas accompagnés d'autres outils, ils ont tendance à encourager la concurrence entre opérateurs urbains et, en conséquence, la hausse des prix d'achat des logements sociaux. Ils ne donnent que peu de moyens aux collectivités territoriales pour agir sur la structure du champ HLM local. Enfin, ils ne permettent pas toujours de faire en sorte que des opérations aboutissent : des propriétaires peuvent espérer, en refusant de céder un terrain grevé par l'obligation d'y construire des logements sociaux, que la municipalité y renoncera à moyen ou à long terme. Une salariée d'une commune de la CUB résume ainsi le bilan mitigé qu'elle tire d'une demi-douzaine d'années de recours aux SMS et ERLS :

> *« On met des outils pour maîtriser, mais finalement on maîtrise tellement à un moment donné qu'on empêche les projets de sortir […]. Ces outils, si vous voulez, ils nous ont permis d'empêcher de produire des logements de mauvaise qualité – ce qui est déjà heureux –, mais ils ne nous ont pas permis de produire ce qu'on voulait. »* (Entretien avec la responsable du service Habitat d'une commune de la CUB, 12/08/2014).

Ces avantages et inconvénients expliquent ce pourquoi les outils de l'encadrement réglementaire sont très utilisés par les collectivités territoriales, mais aussi ce pourquoi ils le sont quasi-systématiquement aujourd'hui en même temps que d'autres outils d'accompagnement de la production HLM. Il apparaît ainsi qu'ils permettent surtout aux collectivités territoriales de jouer sur différents registres dans la négociation avec les opérateurs.

Il est enfin à noter que les outils de l'encadrement réglementaire présentent, malgré certains discours médiatiques qui avancent le contraire, des intérêts pour les promoteurs immobiliers : s'ils les contraignent à introduire des logements sociaux dans leurs opérations – et donc à réduire leur marge –, ils leur donnent cependant aussi la possibilité d'utiliser le logement social comme une variable d'ajustement pour garantir la faisabilité de leurs opérations et comme un moyen d'accéder plus facilement à certaines opportunités foncières. En conséquence, les promoteurs immobiliers ont tendance à communiquer auprès des exécutifs locaux de façon à ce que ces derniers accompagnent la production du logement social avec des outils réglementaires plutôt qu'interventionnistes. Une enquêtée en témoigne, en notant : « les Nexity [le principal promoteur immobilier français] et consorts, il faut l'admettre, ils ont eu une politique de communication auprès des élus qui fonctionne bien : 'C'est un secteur de mixité ? Mais c'est parfait ! On s'occupe de tout, Monsieur le maire, dormez sur vos deux oreilles ! » (Entretien avec l'adjointe au directeur général chargée de la maîtrise d'ouvrage et du développement d'un OPH intervenant dans la CAVDB, 28/08/2014).

CHAPITRE 10. L'APPROCHE OPÉRATIONNELLE : NÉGOCIER L'INTRODUCTION DU LOGEMENT SOCIAL DANS LES PROJETS URBAINS

M. Laruë-Charlus, directrice générale de l'aménagement à la Mairie de Bordeaux, propose dans un ouvrage récent la description suivante de la méthodologie mise en œuvre pour concevoir une partie des projets urbains de la ville-centre de la CUB : « Quand le projet est en marche, qu'il est partagé et porté collectivement, que les architectes sont collégialement choisis et qu'il suscite déjà une attente, alors on écrit la règle… qui n'est que le résultat du projet, et pas son point de départ. C'est cela l'urbanisme de projet […], c'est une redéfinition commune de l'intérêt public » (Christy *et al.*, 2016, p. 11). Ces propos résument de façon efficace les principes de l'approche opérationnelle du point de vue d'une collectivité territoriale : ne pas poser de contraintes *a priori*, s'appuyer sur les propositions des acteurs pour définir le projet, faire preuve de souplesse dans sa mise en œuvre. En d'autres termes, la collectivité doit être coordinatrice, mais plutôt en parvenant à mobiliser les acteurs autour d'un projet commun que par la contrainte. Il est aussi intéressant de noter qu'une telle méthode est ici perçue comme permettant de faire en sorte que « l'intérêt public » ne soit pas défini exclusivement par les élus locaux (pourtant censés représenter leurs administrés) mais en collaboration avec d'autres acteurs, au premier rang desquels les opérateurs urbains (qui agissent pourtant au moins en partie en fonction de leurs propres intérêts).

Une part croissante des opérations d'urbanisme menées en France depuis la deuxième moitié des années 1990 partagerait ces caractéristiques. On serait en effet passé d'une élaboration *concertée* des opérations, consistant pour une collectivité à élaborer un projet et à le soumettre aux opérateurs et à la population (selon la démarche prévue par exemple dans le cadre des ZAC), à une élaboration *négociée*, dans laquelle les opérateurs sont impliqués plus en amont de la conception, voire en ont l'initiative.

Plusieurs auteurs ont documenté l'émergence de cette façon de réaliser des opérations d'aménagement, en la qualifiant notamment d'approche « projet », « négociée », « participative » ou « opérationnelle ». Ils ont ce faisant décrit sa mise en œuvre à l'échelle de développements urbains et immobiliers (Devisme, 2009 ; Arab, 2017), mais ont aussi évalué ses effets en matière de gouvernance à l'échelle des agglomérations (Pinson, 2009). G. Blanchard et Y. Miot (2017), à l'issue d'une revue de cette littérature, mettent en évidence le fait que la fréquence du recours à l'approche opérationnelle s'explique du fait de la « multiplication » des acteurs impliqués dans les projets d'aménagement, qui appellerait « à plus de partenariat », mais aussi d'un « accroissement des incertitudes et d'une complexification des thématiques à prendre en compte », ce qui rendrait nécessaire d'avoir recours à des « processus plus itératifs ». Dans le cas de Bordeaux, les collectivités

territoriales mettent de plus en évidence le fait que cette approche serait une source d'innovation architecturale et urbaine, dans la mesure où elle ne contraindrait pas la liberté de création des opérateurs et des architectes (Christy *et al.*, 2016).

Ce mode d'accompagnement des projets urbains peut contribuer à l'intégration de logements locatifs sociaux. L. Devisme (2009) ainsi que R. Barthel et C. Dèbre (2010) décrivent par exemple comment, à Nantes, l'organisation de la mixité sociale à l'échelle des îlots et des bâtiments a pu être discutée et concrétisée dans le cadre d'instances de négociation collective mises en place pour la réalisation de ZAC dans le cadre de l'approche opérationnelle. Ce mode d'accompagnement diffère cependant fortement de l'interventionnisme, dans la mesure où il ne repose pas sur la maîtrise des terrains, mais il se démarque aussi de l'encadrement réglementaire : alors que ce dernier consiste à prévoir, *ex ante* et de façon souvent unilatérale, certaines des caractéristiques des opérations, l'approche opérationnelle repose sur des négociations menées dans des cadres souples, en amont et/ou au cours de la vie de l'opération, et formalisées par des dispositifs dans lesquels les différents acteurs s'engagent mutuellement. Afin de comprendre comment le logement locatif social est introduit dans les discussions entre les collectivités territoriales et les opérateurs urbains dans de tels contexte, je présente d'abord le fonctionnement des outils et dispositifs relevant de l'approche opérationnelle. Je montre ensuite que, pour qu'ils permettent le développement de logements locatifs sociaux en maîtrise d'ouvrage directe, ces outils et dispositifs doivent être mobilisés par des organismes HLM dotés de compétences particulières. J'en explore ce faisant les conséquences, notamment sur les prix fonciers et sur la façon dont sont conçus les politiques de développement urbain.

1. « SUSCITER UNE ATTENTE » PLUTÔT QUE MAÎTRISER : LES RESSORTS DE L'APPROCHE OPÉRATIONNELLE

Les outils et dispositifs relevant de l'approche opérationnelle ont pour objectif de rendre possible la mutation de l'utilisation des sols. Ils peuvent consister, sur une emprise foncière importante, en une opération d'aménagement mais ils peuvent aussi aboutir à la réalisation, sur un petit nombre de parcelles, de bâtiments mixtes fonctionnellement et/ou incluant des équipements publics. Ces opérations impliquent, pour les opérateurs qui en sont chargés ou qui en sont à l'initiative, la réalisation d'activités relevant de l'aménagement ou, au moins, de la restructuration urbaine : études urbaines, démolition-reconstruction, voirie et réseaux divers, cession foncière ou immobilière, etc.

Contrairement à ce qui se passe lorsqu'elles recourent aux outils et dispositifs interventionnistes, les collectivités territoriales ne cherchent ici pas nécessairement à maîtriser autant de terrains que possible, à faire appel à des opérateurs qui dépendent d'elles ou encore à définir précisément l'organisation des bâtiments dans l'espace ainsi que leur forme architecturale. Elles n'ont par ailleurs pas toujours l'initiative des opérations. Elles exercent cependant un contrôle sur celles-ci en instrumentalisant, ici encore, leur maîtrise du droit des sols (Vilmin, 2015, p. 91). Le rapport de force entre la collectivité et l'opérateur souhaitant mener une opération se construit en effet autour de l'enjeu de l'évolution des possibilités de construction sur les terrains concernés. Ceux-ci étant ou bien occupés par des usages non urbains, ou bien sous-utilisés, l'opérateur cherche à maximiser leur usage potentiel, ce qui implique d'obtenir de la collectivité qu'elle autorise la réalisation d'un îlot ou d'un quartier dense et mixte fonctionnellement. *A priori*, la collectivité a elle aussi intérêt à ce que les terrains mutent, de façon à valoriser de nouvelles parties du territoire communal et à recueillir de nouvelles ressources fiscales. Cependant, elle peut profiter du fait que l'opérateur est dépendant de ses décisions pour lui imposer certaines contraintes, certes en matière de logement social, mais aussi en ce qui concerne le financement des équipements publics, la qualité de la construction ou la forme des espaces publics. L'enjeu consiste à articuler, par la négociation, ces contraintes avec la capacité de l'opérateur à équilibrer financièrement l'opération et à en assurer la faisabilité technique.

Je présente ci-dessous ce en quoi consistent les outils et dispositifs de l'approche opérationnelle, d'abord dans des opérations d'aménagement de grande envergure et ensuite à des échelles plus restreintes, en développant notamment l'exemple de l'opération des Bassins à Flots. Je montre ensuite comme ces outils et dispositifs peuvent permettre de faciliter la production de logements sociaux.

1.1. La mutation de l'utilisation des sols comme ressource dans la négociation avec les opérateurs urbains

L'approche opérationnelle a principalement été mise en œuvre dans des opérations d'urbanisme de grande envergure. L'encadrement de ces opérations s'organise à partir de la superposition de deux ensembles de dispositifs et outils. Un premier ensemble est constitué par les outils qui accompagnent ordinairement le déroulement des opérations d'aménagement et immobilières : ils consistent à autoriser les projets et à s'assurer des modalités de financement des équipements publics. Un deuxième ensemble est composé, pour sa part, d'outils et de dispositifs conçus pour permettre la négociation entre acteurs. En règle générale, les premiers outils valident les décisions prises dans le cadre des seconds. Je présente d'abord comment sont mobilisés ces deux ensembles d'outils et de dispositifs, avant de montrer comment ils ont été adaptés à des opérations de plus petite envergure, voire développées seulement à l'échelle d'une parcelle.

1.1.1. Un usage souple des outils ordinaires d'accompagnement des opérations d'aménagement et immobilières

D'un point de vue juridique, il n'est pas systématique que les projets menés selon l'approche opérationnelle nécessitent la mobilisation d'un outil autre qu'un permis de construire, un permis de construire valant division ou un permis d'aménager (cf. chapitre 8). La collectivité territoriale peut en effet négocier avec un opérateur alors que le PLU ne pas permet la réalisation d'une opération sur la ou les parcelles concernées et se contenter, une fois que la négociation a abouti, de modifier ce document puis de délivrer les autorisations d'urbanisme. De façon à disposer de ressources complémentaires au cours de la négociation, la collectivité peut aussi utiliser les outils de l'encadrement réglementaire décrits dans le chapitre 9. Il est par exemple possible de faire en sorte que toutes les zones où des projets urbains peuvent être élaborés soient couvertes, comme dans le PLUi de la CAB adopté en 2017, par une disposition imposant la réalisation d'une part de logements sociaux. De cette façon, l'opérateur intéressé par le développement d'un projet, avant même qu'il ne rencontre les élus locaux ou qu'il achète les terrains, peut intégrer la contrainte d'une part de logements sociaux à réaliser dans le bilan financier de son opération.

Une autre façon d'organiser la négociation, notamment pour des projets portant sur des emprises plus importantes, est d'avoir recours au dispositif de ZAC. Comme je l'ai évoqué dans le chapitre 8, certaines opérations réalisées par le biais de cette procédure peuvent relever, surtout lorsqu'elles ont été concédées après 2005 à un opérateur privé, de l'approche opérationnelle plutôt que de l'interventionnisme. Cette solution présente notamment l'avantage de faciliter l'acquisition des terrains par l'aménageur, puisque celui-ci peut se voir déléguer par la collectivité la possibilité d'avoir recours à la procédure d'expropriation[1] (art. L. 300-4 C. Urb). De plus, lorsqu'une collectivité territoriale met en compétition des aménageurs pour réaliser une ZAC, elle peut fixer dans le cahier des charges un certain nombre d'exigences, à l'aune desquelles les opérateurs seront ensuite évalués et choisis. Parmi celles-ci, il est par exemple possible de mentionner le programme

[1] Depuis le vote de la loi relative aux concessions d'aménagement de 2005, cette disposition vaut aussi pour les aménageurs privés. L'initiative de la procédure revient cependant exclusivement à la collectivité territoriale ; la procédure reste de plus soumise à l'obtention d'une déclaration d'utilité publique (art. R 311-10 C. Urb.).

global prévisionnel des constructions projetées et en leur sein la surface ou le pourcentage de logements sociaux que la municipalité ou l'intercommunalité souhaite voir réalisés. Les opérateurs, de façon à multiplier leurs chances d'être désignés concessionnaires, doivent respecter les grands équilibres retenus dans leur réponse à la consultation. Cela ne les empêche pas, néanmoins, de proposer ou de négocier ensuite différentes formes d'organisation de la mixité sociale à l'échelle de l'opération. Le directeur d'une ESH réalisant des opérations d'aménagement dans la CUB explique ainsi :

> *« Au moment où on signe le traité de concession [d'une ZAC], il y a certaines choses qui sont calées-calées. Ça vit, vous savez, une opération d'aménagement, parce que c'est du temps long, parce que parfois par exemple il faut réduire un peu le volume global du projet en fonction de ce qu'on constate des évolutions du territoire et des besoins de la collectivité. Mais il y a des choses, des grands équilibres en termes de part de logements sociaux et en accession sociale ou des promesses sur la qualité, développement durable, tout ça… qui nous ont fait gagner la concession et sur lesquels on ne peut pas vraiment revenir sans se faire des ennemis. »* (Entretien avec le directeur de l'aménagement et des études urbaines d'une ESH intervenant dans la CUB, 18/11/2013).

Selon une autre enquêtée, ces modalités d'interaction peuvent aussi être appliquées lorsque les aménageurs ayant gagné la concession sont des aménageurs publics :

> *« Depuis qu'on est mis en concurrence, les collectivités ne participent plus [au financement des opérations d'aménagement] et elles nous ramènent toujours à nos engagements initiaux, même quand le contexte a beaucoup changé. Du coup, aller les voir pour ajuster le nombre de logements sociaux ou la densité [dans le programme de la ZAC, ce qui permet d'augmenter les recettes], c'est de plus en plus délicat »* (Entretien avec la directrice opérationnelle d'une SEM intervenant dans la CAVDB, 07/01/2015).

Jusqu'en 2012, il a aussi été possible de créer un programme d'aménagement d'ensemble (PAE). Depuis 2009, ce dispositif a été relayé par celui de projet urbain partenarial (PUP), qui en conserve les principales caractéristiques. Ces outils visent à faire en sorte que des opérateurs urbains réalisant des produits immobiliers dans une zone donnée participent au financement des équipements publics répondant aux besoins des futurs usagers de ces produits. Il peut s'agir de travaux de voiries, sur les réseaux urbains, la création d'espaces publics ou encore de groupes scolaires, d'espaces sportifs, etc. Le PAE comme le PUP mentionnent nécessairement au moins les grands principes de la programmation au sein de la zone concernée, puisqu'ils doivent prévoir le coût des équipements à réaliser en fonction du volume et du type des biens immobiliers produits. Ces dispositifs ne peuvent cependant, en tant que tels, imposer la construction de logements locatifs sociaux à des opérateurs. Néanmoins, ils peuvent prévoir que la participation des opérateurs réalisant des logements sociaux sera moindre que celle des opérateurs réalisant d'autres produits, ce qui peut faciliter le montage de certaines opérations.

1.1.2. Une définition négociée des projets entre les collectivités territoriales et les opérateurs urbains

En plus des outils et dispositifs juridiques décrits ci-dessus et dont les collectivités sont censées faire un usage souple, sont mis en place un deuxième ensemble d'outils et de dispositifs, au statut plus flou au regard de la loi, au sein desquels s'organise la négociation entre les acteurs du projet. De façon à présenter l'organisation générale de ce deuxième ensemble d'outils et dispositifs, je prends l'exemple d'une des opérations identifiées comme les plus représentatives de l'approche opérationnelle : celle des Bassins à Flots, située à Bordeaux. L'encadré 22 décrit les grandes étapes du déroulement de cette opération.

ENCADRÉ 22. HISTORIQUE DU PROJET URBAIN DES BASSINS À FLOTS, À BORDEAUX

Le quartier qui entoure les Bassins à Flot, situé dans la partie Nord de la ville de Bordeaux, était caractérisé par des activités portuaires et industrielles. Celles-ci connaissent des difficultés croissantes à partir des années 1960, entraînant dans leur déclin l'image du quartier. La possibilité d'un réinvestissement est envisagée à plusieurs reprises au cours des décennies suivantes, mais n'apparaît possible qu'à la suite de la mise en œuvre du projet urbain de Bordeaux formalisé en 1996, suite à l'élection d'A. Juppé : la création du tramway et la requalification des quais de la Garonne, menées dans ce cadre, permettent en effet de mieux relier le quartier des Bassins à Flots au centre-ville de Bordeaux[1]. En 1999, une mission d'étude est en conséquence confiée par la ville de Bordeaux à l'architecte A. Grumbach pour envisager la requalification du quartier. Le projet proposé consiste à développer l'habitat tout en conservant des traces du caractère industriel du site. En particulier, il s'agit de recomposer « intégralement le secteur en développant une nouvelle trame viaire pour permettre de circuler à travers les grandes emprises, caractéristiques du tissu industriel du site » (Christy *et al.*, 2016, p. 22). D'un point de vue opérationnel, il est envisagé d'avoir recours à la procédure de ZAC, la CUB se chargeant notamment de coordonner l'opération.

Plusieurs facteurs empêchent la réalisation du projet tel qu'il est alors envisagé. En premier lieu, les collectivités territoriales, qui ont investi massivement pour la réalisation du projet urbain décidé en 1996, ne peuvent prendre en charge le coût de l'opération, qui impliquerait selon les calculs réalisés à l'époque « un déficit […] supérieur à 100 millions d'euros » (Christy *et al.*, 2016, p. 22). Parallèlement, différents opérateurs, et notamment des organismes HLM locaux, ont commencé à prospecter aux alentours des Bassins à Flots dans la perspective du montage d'une opération et se sont portés acquéreurs de terrains. Un autre propriétaire foncier important est le Port Autonome de Bordeaux, qui dispose de ses propres priorités stratégiques. Cette situation contraint les collectivités territoriales à prendre de nombreux acteurs en compte dans l'élaboration du projet. Cette situation est résumée de la façon suivante par A. Juppé en préface de l'ouvrage de Christy *et al.* (2016, p. 6) présentant la méthodologie retenue : « il fallait tout changer : renoncer à acquérir du foncier public (c'était

[1] Ville de Bordeaux, 2013, *2030 Vers le Grand Bordeaux. Du croissant de lune à la pleine lune*, p. 13.

de toute façon trop tard) ; renoncer à la gouvernance habituelle en matière d'aménagement en recourant à un aménageur (trop lent, trop conventionnel) ; renoncer à un lourd accompagnement budgétaire, la collectivité n'en ayant plus les moyens ». Est en conséquence fait le choix d'avoir recours à un mode de faire plus souple, qualifié d'« urbanisme négocié ». Les différents acteurs impliqués insistent dans différents documents de communication sur le fait que ce choix était conjoncturel plutôt qu'idéologique. Il est cependant à noter qu'il s'inscrit tout de même dans une forme de défiance vis-à-vis, d'une part, de l'urbanisme de projet traditionnel, dont le caractère procédural briderait la créativité des acteurs, ainsi que, d'autre part, de l'intervention publique directe sur les marchés fonciers.

Dans le deuxième volet du projet urbain bordelais, présenté en 2009 par A. Juppé dans un ouvrage intitulé *Vers le Grand Bordeaux : pour une métropole durable*, les Bassins à Flots apparaissent ainsi dans « l'arc de développement durable », c'est-à-dire dans la série d'opérations d'urbanisme devant être menées, depuis le lac jusqu'à la gare, en passant par la rive droite[1]. Le projet se concrétise cette même année sur le mode de l'« urbanisme négocié ». Il est finalement décidé d'avoir recours à la procédure de PAE, qui permet d'en définir le périmètre et la programmation générale, tout en assurant le financement des équipements publics. La CUB se charge d'assurer, en régie, la maîtrise d'ouvrage de ces équipements. Une nouvelle consultation est parallèlement lancée et la proposition du cabinet d'architectes ANMA (dirigé par N. Michelin) l'emporte en mars 2010 (Christy *et al.*, 2016, p. 23). Ce dernier fixe à la fois les grandes orientations du projet, en reprenant certains des choix formulés par A. Grumbach, et la méthodologie mobilisée pour le concrétiser. Les premières livraisons de logements ont eu lieu le 14 novembre 2014[2]. L'inauguration, le 1er juin 2016[3], de la Cité du Vin, équipement culturel situé dans le périmètre du PAE, a marqué une étape importante dans l'avancement de l'opération.

En règle générale, la négociation dans le cadre d'opérations relevant de l'approche opérationnelle repose sur trois opérations. En premier lieu, elle se déroule d'abord dans le contexte d'une suspension de la plupart des règles d'urbanisme existantes dans la zone concernée. L'enjeu étant d'aboutir à une définition collégiale de ces règles, il paraît logique de considérer que celles qui préexistent peuvent être ignorées. Dans le cas du projet des Bassins à Flots, c'est effectivement le choix qui a été fait par la municipalité : D. Figeat (2016, p. 35) note ainsi que, sur le secteur, « le règlement du PLU a été considérablement allégé, de manière à favoriser un urbanisme de projet » (cf. chapitre 9). Il est à noter que, comme je l'ai mentionné ci-dessus, il peut cependant arriver que des collectivités territoriales continuent, même dans des opérations menées dans le cadre de l'approche opérationnelle, d'imposer des contraintes réglementaires en matière de logement social, *via* notamment des SMS ou des ERLS.

En deuxième lieu, l'approche opérationnelle repose sur l'élaboration d'un ou plusieurs documents-cadre, dont la forme et les statuts juridiques peuvent varier : ils peuvent en effet être

[1] Ville de Bordeaux, 2013, *2030 Vers le Grand Bordeaux. Du croissant de lune à la pleine lune*, p. 13.

[2] Atelier des Bassins, 2014, « Les premiers habitants bientôt installés aux Bassins à Flots », site internet : http://www.bassins-a-flot.fr/les-premiers-habitants-bientot-installes-aux-bassins-a-flot/ (consulté le 06/06/2016).

[3] Compadre, C., 2016, « La Cité du Vin ouvre enfin ses portes », *Sud Ouest*, 31 mai.

exclusivement indicatifs, comme un plan-guide, une charte ou un cahier de prescriptions architecturales et urbaines, ou bien être contraignants, comme un programme de ZAC lorsque cette procédure est mobilisée. Ces documents fixent les grands principes à respecter dans l'aménagement de la zone considérée, de façon notamment à en garantir la cohérence et à y organiser les usages. Ils ne font généralement pas l'objet d'une élaboration négociée, même s'ils peuvent faire l'objet d'une enquête publique ou d'un dispositif de concertation : ils sont réalisés le plus souvent ou bien par la collectivité, ou bien par un architecte-coordonnateur ayant des compétences à la fois en architecture et en urbanisme. Ces documents-cadre ont la particularité d'évoluer au fur et à mesure de la mise en œuvre et de la réalisation de l'opération, de façon à s'adapter au mieux à la réception du projet. Il est enfin possible que certaines des préconisations qui y sont présentées soient transcrites dans les documents d'urbanisme au fur et à mesure du déroulement de l'opération. Ce sont ces documents-cadre qui peuvent permettre d'imposer la réalisation de logements sociaux.

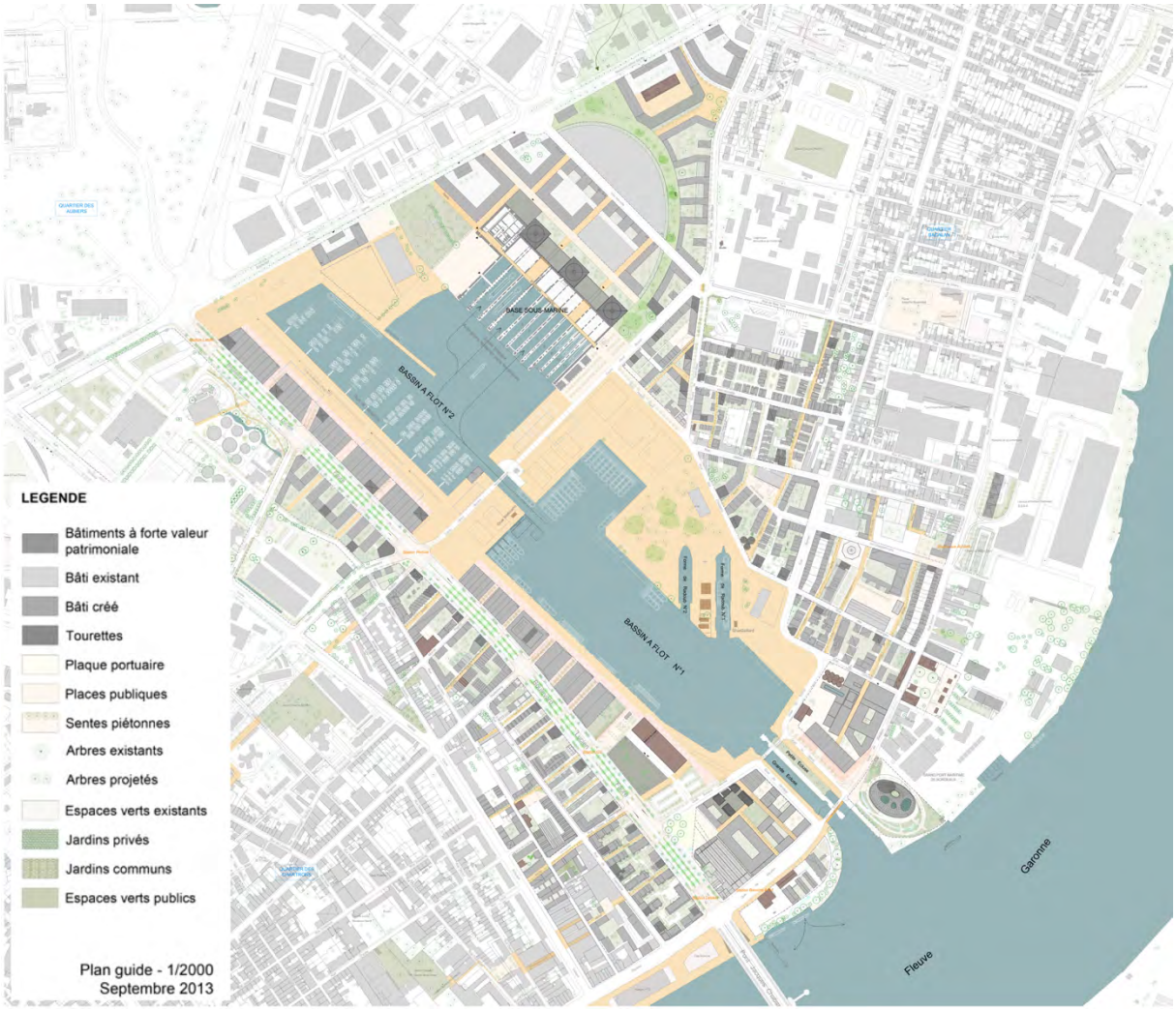
Dans le cadre du projet des Bassins à Flots, deux documents de ce type ont été élaborés. L'agence ANMA, chargée de la coordination de l'opération, a d'abord créé un plan-guide en 2010 (cf. Figure 56). Celui-ci présente l'organisation générale du projet, en mentionnant notamment d'une part l'organisation des espaces publics, et d'autre part celle du bâti. Dans chaque îlot de l'opération, ce plan prévoit le bâti à conserver et celui à créer, ainsi que l'orientation des bâtiments par rapport aux bassins ou encore l'emplacement de « tourettes », c'est-à-dire de bâtiments un peu plus hauts que les autres (8 à 9 étages). Ce plan-guide est affiné au fur et à mesure de l'évolution du projet, en relation avec l'ensemble des acteurs impliqués ; certaines de ses dispositions peuvent par ailleurs être transcrites dans le PLUi de la CUB (Llorente, Vilmin, 2012).

Parallèlement, chaque opérateur souhaitant se porter acquéreur d'un terrain est invité à signer une convention, dite « de partenariat et d'engagement sur la qualité et l'innovation du projet urbain des Bassins à Flots », dans laquelle il s'engage à respecter le plan-guide, des principes de programmation généraux supplémentaires (y compris en matière de mixité sociale) et une certaine méthodologie concernant le déroulement des opérations d'aménagement et immobilières. Cette convention vise, selon la délibération du conseil communautaire de la CUB qui l'officialise, à « conférer à un ensemble de bonnes pratiques une visibilité et une juridicité (*sic*) réelles sur le fondement d'une adhésion volontaire de tous les signataires ». Dans les faits, si rien n'oblige les opérateurs détenant des terrains ou en acquérant à la signer, ils y sont néanmoins contraints de façon informelle par le fait que la mairie de Bordeaux délivre les autorisations d'urbanisme. Les porteurs de cette convention, à savoir la mairie de Bordeaux, la CUB, le Port Autonome et l'architecte-conseil, ne s'engagent pour leur part formellement à rien ; implicitement cependant, les contraintes imposées aux opérateurs sont présentées comme justifiées du fait des investissements importants réalisés par les acteurs publics pour revaloriser le quartier.

Concernant la mixité sociale, la convention prévoit que, dans chaque îlot où une surface hors-œuvre nette (SHON) de plus de 2 500 m^2 est créée, au minimum 25 % de cette surface doit être consacré à des logements sociaux. Elle précise de plus que les opérateurs doivent tendre, à l'échelle de chaque îlot, à respecter les équilibres définis à l'échelle de l'opération entière. En effet, la délibération de la mairie de Bordeaux qui crée le PAE des Bassins à Flots prévoit un objectif de 25 % de logements PLUS et PLAI, 7,5 % de logements en PLS ou en accession sociale à la

propriété, 6,5 % de logements en accession modérée et 61 % d'accession[1]. D'autres recommandations sont aussi mentionnées en termes de typologie et de surface des logements.

Figure 56. Plan-guide du projet des Bassins à Flots en 2013



Source : CUB, ANMA, 2013, Plan-guide des Bassins à Flots, fascicule.

En troisième lieu, l'approche opérationnelle repose sur la mise en place d'une instance au sein de laquelle peut être organisée la négociation entre acteurs. Celle-ci peut prendre des formes très différentes et être prise en charge ou bien par une collectivité territoriale, ou bien par un aménageur, ou bien de façon collégiale. Elle est souvent appelée « atelier d'urbanisme ». En règle générale, les opérateurs impliqués dans l'opération viennent présenter leur projet au sein de cette instance, à l'échelle du macrolot (cf. chapitre 9) ou à celle de chaque lot. Ils y sont discutés par l'ensemble des acteurs impliqués, par rapport aux principes posés dans les documents-cadre décrits

[1] Les logements en accession sociale et modérée sont respectivement définis comme devant avoir des prix de sortie inférieurs à 2 500 € et 2 750 €/m².

ci-dessus. L'opérateur peut être amené à retravailler certains des éléments de son projet en fonction des réactions de cette instance. Dans l'opération des Bassins à Flots, un « Atelier des Bassins » a été créé, qui implique le CUB, la Mairie de Bordeaux, le Port Autonome, ainsi que les maîtres d'ouvrage et les maîtres d'œuvre. La convention signée par les opérateurs prévoit que le déroulement des opérations sur chaque îlot se déroule de la façon suivante :

- L'opérateur souhaitant intervenir sur un îlot et en ayant acquis la propriété ou étant en voie de le faire doit prendre contact avec l'Atelier des Bassins pour y présenter les grandes lignes de son projet ;
- Le choix des architectes est fait par l'Atelier en collaboration avec l'opérateur, chacun pouvant présenter des candidats. À l'issue de la présentation de chacun des architectes pressentis, plusieurs sont désignés lauréats et un d'entre eux est chargé de la coordination des interventions sur l'îlot ;
- L'opérateur doit ensuite rencontrer l'Atelier au moins à trois reprises lors de la préparation de l'opération : pour valider la programmation de l'îlot et notamment la répartition des SHON entre différents usages ; pour s'assurer de la correspondance du projet aux volumétries définies à l'échelle de l'ensemble du projet par l'Agence ANMA ; pour une validation définitive du projet dans ses aspects programmatiques aussi bien qu'architecturaux avant dépôt des demandes d'autorisation d'urbanisme[1] ;
- Les opérations sont ensuite suivies de façon plus informelle par l'Atelier au fur et à mesure de leur avancement.

1.1.3. Des déclinaisons à l'îlot et à la parcelle de l'approche opérationnelle

Le croisement des deux ensembles d'outils et dispositifs décrits ci-dessus est généralement perçu comme novateur, parce qu'il permet à la fois à la collectivité d'exprimer ses attentes et à des opérateurs de concevoir des projets dans une relative liberté. Ce mode d'accompagnement des projets d'aménagement s'inscrit ainsi dans l'imaginaire de l'innovation – les opérateurs étant considérés comme mieux en capacité que les collectivités territoriales de trouver des réponses originales aux enjeux urbains – qui est valorisé dans le cadre des discours néolibéraux (Jessop, 2002). Ce mode d'accompagnement des projets d'aménagement a connu un succès tel en France (Blanchard, Miot, 2017), qu'il me semble possible de considérer qu'il est décliné sur des opportunités foncières de taille beaucoup plus réduite, voire même à la parcelle.

L'approche opérationnelle en-dehors de grandes opérations d'aménagement me semble d'abord pouvoir être décelée dans des démarches de développement urbain organisées autour d'appels à projet. Ces démarches se sont multipliées au cours des dernières années, à la suite notamment du succès médiatique rencontré par l'opération « Réinventer Paris ». Elles consistent à

[1] La convention demande que soient fournis à l'Atelier, à cette occasion, les documents suivants : une notice sur la prise en compte des objectifs de la convention ; des éléments permettant à l'Atelier d'apprécier la performance énergétique du projet ; un bilan d'opération ; un planning prévisionnel ; un levé de géomètre du terrain du projet et des voies qui le bordent. Parallèlement, l'opérateur est aussi chargé de présenter son projet au comité local UNESCO bordelais s'il se trouve au sein du site UNESCO (ce qui est le cas de la quasi-totalité du PAE, à l'exception de la zone dite « de l'arrière-base », au Nord) et de mettre en place des outils de concertation avec la population.

mettre au concours des opportunités foncières ou immobilières maîtrisées par des acteurs publics, de façon à ce qu'y soient proposés par des consortiums d'opérateurs des projets de développement « verts », « *smart* », « multi-usages », « réversibles » ou encore « innovants »[1]. Une des particularités de ces initiatives réside notamment dans le fait que les élus renoncent à mobiliser des moyens interventionnistes pour urbaniser les opportunités mises au concours et y décider de la programmation, alors même qu'ils en ont le plus souvent la propriété[2].

Au sein des intercommunalités enquêtées, deux démarches de ce type ont été organisées. Plusieurs communes de la CAVDB ont d'abord participé à un projet directement inspiré de « Réinventer Paris », appelé « Inventons la Métropole du Grand Paris », mis en place à partir du 18 février 2016 par la Métropole, la préfecture de Paris et d'Île-de-France et la Société du Grand Paris[3]. 56 sites ont été identifiés dans ce cadre, dont six dans le Val-de-Bièvre : un à Arcueil, Cachan, Gentilly et le Kremlin-Bicêtre et deux à Villejuif. Les trois principes caractéristiques de l'approche opérationnelle sont appliqués dans le cadre de l'appel à projet. Ainsi, les contraintes réglementaires existantes ne sont pas complètement levées, mais elles sont présentées comme pouvant être assouplies : le document présentant les principes de la consultation précise ainsi que « les directives urbaines nécessaires à la réalisation des projets lauréats […] seront définies en accord avec les collectivités territoriales et intégrées dans le PLU de la collectivité […] au plus tard au moment de la délivrance du permis de construire »[4]. Des principes généraux sont posés pour guider les réponses des opérateurs, dans le document d'orientation cité ci-dessus, dans un règlement général de la consultation qui mentionne notamment les critères de sélection des opérations ainsi que dans des fiches d'information concernant chaque opportunité mise au concours. Enfin, si une instance spécifique de négociation n'est pas prévue, le déroulement de la consultation a été rythmé par des journées d'échanges entre les opérateurs, les élus et les organisateurs : le dévoilement des sites sélectionnés, le 10 octobre 2016, a par exemple été l'occasion d'une « journée exceptionnelle » de rencontres, des visites de terrain ont été organisées, etc.[5]

Dans les communes de la CAVDB, les sites retenus sont effectivement tous maîtrisés par différents acteurs publics : par exemple, à Gentilly, le site est possédé en quasi-totalité par la municipalité, à Arcueil, par le département du Val-de-Marne et sa SEM d'aménagement, à Cachan, par l'EPFIF. Si le logement social n'est pas clairement imposé dans ces opérations, les entreprises répondant à la consultation sont invitées, en règle générale à « anticiper les nouveaux usages et 'modes de vie' à travers l'offre de nouveaux concepts, lieux et services et en privilégiant la mixité fonctionnelle et sociale »[6]. Plus particulièrement, les fiches de présentation des projets mentionnent généralement des orientations en matière de programmation : sur le site de Gentilly, les opérateurs

---

[1] Ces qualificatifs sont issus de : Métropole du Grand Paris, 2017, « 'Inventons la Métropole du Grand Paris' dévoile les 164 groupements d'entreprises finalistes », communiqué de presse.

[2] Une autre particularité réside dans le fait que ces concours reviennent à faire travailler des équipes qui, si elles ne sont pas retenues, ne sont pas rémunérées pendant au moins la première phase des projets. Voir : Le Chatelier, L., 2016, « 'Réinventer Paris' ou le piège des architectes », *Télérama*.

[3] Il s'agit de l'établissement publics à caractère industriel et commercial chargé de réaliser le projet de lignes de métro Grand Paris Express.

[4] Métropole du Grand Paris, 2016, « Orientations et objectifs généraux de la consultation », *Appel à projets 'Inventons la Métropole du Grand Paris'*, p. 4.

[5] Métropole du Grand Paris, 2017, « 'Inventons la Métropole du Grand Paris' dévoile les 164 groupements d'entreprises finalistes », communiqué de presse.

[6] Métropole du Grand Paris, 2016, *op. cit.*, p. 3.

sont invités à privilégier une « résidence étudiante ou autres logements dédiés » alors qu'à Villejuif, l'opération doit avoir une « dominante résidentielle (logements diversifiés) ».

La liste des lauréats met en évidence le fait que de nombreux organismes HLM ont participé à ces projets, ou bien en étant à la tête de groupements, ou bien en en faisant partie. Par exemple, sur le site de Gentilly, trois équipes ont été retenues[1] : l'une est dirigée par un organisme HLM, tandis que les deux autres impliquent des organismes HLM. Il est intéressant de constater que, parmi ces organismes, l'un d'entre eux ne possédait, en 2014, aucun logement social au sein du périmètre communal : il s'agit de Logéo Seine Estuaire, dont le siège social se situe au Havre. Cela illustre le fait que ce type de concours peut être l'occasion, pour des organismes HLM cherchant à étendre leur périmètre d'intervention, de s'implanter dans de nouvelles communes, pourtant traditionnellement réticentes à la multiplication des opérateurs en leur sein.

Dans le Bordelais, la CUB a mis en place une démarche reposant sur des principes comparables, mais sous une forme beaucoup plus encadrée. Il s'agit du projet des « 50 000 logements autour des axes de transports collectifs », parfois simplement dit « des 50 000 », lancé en 2010. Le constat à l'origine de ce projet était double : d'une part, la CUB cherchait à trouver les moyens d'accompagner l'effort de production nécessaire à l'atteinte de son objectif de devenir une métropole millionnaire en nombre d'habitants ; d'autre part, la CUB souhaitait améliorer qualitativement la production, de façon « notamment à produire autre chose que du produit investisseur, déconnecté des réalités locales » (Entretien avec une chargée d'études d'une agence d'urbanisme, 24/07/2013) et à recentrer la production autour des axes de transports collectifs. De façon à trouver les moyens de répondre à ces deux enjeux, la CUB a organisé un dialogue compétitif avec cinq équipes d'architectes-urbanistes, de paysagistes ou encore d'économistes, chargées d'échanger avec les acteurs locaux et de formuler une stratégie générale et des invariants concernant la qualité des logements[2]. À l'issue de cette étape, des sites ont été identifiés de façon à mettre en place un plan stratégique d'intervention, en relation avec les acteurs et élus locaux. Sur chaque site, un atelier a été mis en place, dont le rôle est de concrétiser les propositions faites par les cinq équipes. À ces réflexions s'ajoute la mise en place, courant 2015, d'une charte spécifique au projet, appelée « Charte sur la mise en œuvre du programme 50 000 logements »[3]. Elle prévoit notamment des principes de programmation sur chaque îlot (un tiers de logements locatif social, un tiers de logements en accession à prix maîtrisé[4] et un tiers de logements en accession) et un plafond concernant la charge foncière moyenne, fixé à 280 €/m². L'ensemble de ces dispositions peuvent être interprétées comme constituant les documents-cadres de l'opération.

Concernant la réalisation des opérations, une société publique locale, appelée La Fabrique Métropolitaine de la CUB (La Fab) [5], a été créée en 2012. Elle est chargée par l'EPCI de réaliser 2 500 logements sur 18 îlots témoins répartis dans 12 communes et de préparer des opérations d'aménagement au fonctionnement plus ordinaire. Elle est habilitée, pour ce faire, à réaliser des

---

[1] Métropole du Grand Paris, 2017, « Résultats des jurys de phase 1 : 164 groupements d'entreprises finalistes », communique de presse.

[2] CUB, 2011, *5 dialogues pour 50 000 logements autour des axes de transport*.

[3] CUB, 2016, « Des engagements pour conforter l'assise du programme 50 000 logements », communiqué de presse.

[4] Les logements en accession à prix maîtrisés sont définis comme ne devant pas être vendus plus de 2 500 €/m², stationnement compris.

[5] CUB, 2014, « Convention d'acquisitions foncières et immobilières avec Bordeaux Métropole relative au projet 50 000 logements », délibération du conseil communautaire n°2014/0806 du 19 décembre 2014.

acquisitions et du portage foncier à court terme, mais elle peut aussi organiser des transactions à l'amiable entre le propriétaire et les opérateurs désignés. Sur les îlots tests, les opérateurs ont été désignés par jury, à la suite de ce qui a été décrit par une enquêtée comme « un grand *speed dating* pour que se rencontrent promoteurs et bailleurs, et qu'ils fassent des propositions ensemble », puis d'une mise en concurrence à partir de cahiers des charges. Cette enquêtée a considéré que les critères de décision lui ont paru « très obscurs » (Entretien avec une chargée d'opération d'une ESH intervenant dans la CUB, 25/03/2015). La concrétisation des projets et leur passage en phase opérationnelle sont enfin accompagnés dans le cadre des ateliers mis en place dans chaque commune, qui constituent l'instance de négociation du projet. Des salariés municipaux de communes concernées par ces îlots tests se sont montrés assez critiques vis-à-vis de la démarche :

> *« C'est de petites opérations, sans ZAC, du privé, même si sur un des îlots, le foncier appartient déjà à la CUB. Sur cet îlot, c'est un promoteur qui est chef de file et qui fait de la VEFA, mais on a des taux intéressants : 30 % de social, 15 % d'abordable… Par contre, c'est difficile. La CUB a créé une espèce de société d'aménagement – mais je vous rappelle qu'on est juste sur un îlot ! – qui a organisé les appels d'offre, etc., pour les propriétaires. En fait, on a intégré une étape de plus sur les schémas classiques de l'immobilier où un propriétaire vend à un promoteur. Là, on a La Fab qui se met d'accord avec le propriétaire pour lui dire : on fera l'appel d'offre pour vous. Sauf qu'on commence à entrer dans le dur et on se rend compte que c'est difficile de satisfaire à la fois la demande du propriétaire, à la fois celles de la CUB, à la fois celle des promoteurs, etc. »* (Entretien avec la responsable du service Habitat d'une commune de la CUB, 07/07/2014).

Une autre enquêtée illustre les difficultés de ces négociations entre des acteurs rendus plus nombreux par la démarche :

> *« Alors le but, déjà, c'était d'aller vite. La démarche a commencé il y a quatre ans et on n'a rien qui a bougé chez nous. Le cabinet d'architecte nous a fait un truc en plusieurs tranches, et à un moment donné ça n'a pas marché. Ils nous avaient proposé une première tranche avec une coop – très bien – et après, ils ont voulu faire une deuxième tranche en pensant que ça allait pouvoir s'articuler avec la première… mais là, ça n'allait pas. Et puis ils voulaient une troisième tranche, sur du foncier qu'ils n'avaient pas encore. Là, à un moment donné, il y a eu réunion avec les maires [dans le cadre de l'atelier], ils ont présenté, et on a dit : 'Non, c'est pas articulé, c'est pas ce qu'on veut.' Il n'y a pas eu moyen de s'entendre. On a dit : 'On repart à zéro, on ne fait pas une tranche, deux tranches, on fait l'emprise foncière dans son ensemble et un projet cohérent sur toute l'emprise'. Vous voyez le temps perdu pour en arriver là ? »* (Entretien avec la responsable du service Habitat d'une commune de la CUB, 12/08/2014).

Ces extraits d'entretien témoignent du fait que, si le dispositif mis en œuvre a effectivement permis de mobiliser des acteurs autour d'opportunités foncières qui n'auraient probablement pas été urbanisées à court terme sans cela, la multiplication des instances de négociation dans le cadre d'une opération développée à une petite échelle représente un investissement humain trop important, et ne permet parfois pas la construction d'une « attente » commune vis-à-vis du projet.

Il est enfin à noter qu'ont été observées, dans plusieurs communes, des tentatives de mettre en œuvre, en dehors de toute opération identifiée, certains dispositifs visant à encourager un

encadrement des projets immobiliers qui relève de l'approche opérationnelle. Par exemple, une des communes de la CAVDB a mis en place un atelier d'urbanisme, qui se réunit régulièrement pour étudier la qualité urbaine des opérations déposées par des promoteurs immobiliers. Le directeur du développement urbain le présente de la façon suivante :

> *« On a créé […] un espace de dialogue, qui réunit les services de l'urbanisme de la ville, un architecte conseil de la ville qui est Nicolas Michelin et son équipe, et le maître d'ouvrage qui a un projet. Ça nous permet d'élaborer conjointement un projet d'insertion dans le site, qui tienne bien compte de notre projet urbain, que ce soit en termes de paysage, de densité, parfois d'éléments remarquables à préserver. Et on obtient un plan-masse et une volumétrie qui correspondent aux attentes de chacun, et ça permet après d'envisager sereinement un permis de construire. […] On a une réglementation qui est quand même complexe et souvent sujette à interprétation, donc il faut quand même qu'on puisse en discuter. On peut aussi, bien sûr, avoir connaissance d'un foncier mutable qui n'a pas été intégré dans l'assiette foncière, qu'on juge opportun d'intégrer, etc. Voilà : c'est un moyen de discuter et puis vraiment d'adopter un urbanisme de projet. »* (Entretien avec le directeur du développement urbain d'une commune de la CAVDB, 18/03/2014).

Le dispositif mis en œuvre par la commune consiste à s'appuyer sur les règles du PLU plutôt qu'à les abaisser ou à les contourner. La complexité de ces règles rendrait nécessaire une instance complémentaire, au sein desquelles elles pourraient être « interprétées » en lien avec une opportunité foncière et une situation urbaine concrètes. Il est intéressant de constater que cette façon d'encadrer les projets, qui consiste en fait à formaliser un espace de négociation entre les opérateurs et la collectivité, a été mis en place par N. Michelin, qui est aussi l'architecte-urbaniste qui a conçu le plan-guide et la méthodologie du projet des Bassins à Flots. Par contre, les opérations des organismes HLM ne sont pas présentées devant cet atelier d'urbanisme, car « c'est un dialogue différent : on ne travaille pas que sur la forme urbaine avec les bailleurs » (Entretien avec le directeur du développement urbain d'une commune de la CAVDB, 18/03/2014). Quoi qu'il en soit, l'ensemble de ces expérimentations témoigne d'une volonté partagée des élus locaux d'adapter l'approche opérationnelle à des situations variées. En plus des avantages déjà cités en matière de communication, il est nécessaire de chercher à comprendre ce pourquoi ils y ont intérêt.

1.2. La production de terrains pour le logement social dans le contexte de l'approche opérationnelle

1.2.1. Un rôle toujours déterminant des collectivités territoriales, qui permet d'imposer le logement social

Les exemples d'opérations développées ci-dessus mettent d'abord en évidence le fait que, même si l'approche opérationnelle repose sur une définition négociée des projets, elle ne consiste pas en une mise en retrait des collectivités territoriales : ce sont en effet elles qui élaborent ou valident les documents-cadre et qui jouent un rôle central dans l'organisation des négociations,

tandis qu'elles continuent à délivrer les autorisations d'urbanisme. En conséquence, même dans le cas où un opérateur privé a l'initiative d'une opération et où la collectivité choisit de retenir l'approche opérationnelle, cette dernière continue de se trouver au cœur de la négociation de la programmation et des caractéristiques des constructions. Si la collectivité ne définit plus *ex ante* l'identité de l'opérateur et de l'architecte ou l'organisation des fonctions dans l'espace, elle continue néanmoins de les valider au fur et à mesure que des propositions sont faites. Par exemple, dans le cas d'un éco-quartier réalisé dans une commune de la CUB sous le régime du lotissement, le directeur de l'aménagement de l'ESH à l'origine du projet décrit de la façon suivante l'implication de la commune :

> *« On ne peut évidemment pas développer 700 ou 1 000 logements sur le territoire d'une commune sans qu'elle ne soit fortement impliquée. C'est un mode opératoire où le risque de l'opération, donc le risque technique, financier, juridique, sont portés par l'opérateur, mais avec une maîtrise complète quand même par la municipalité du projet et de la programmation […]. On a monté une structure avec la collectivité qui est un comité de pilotage […], où tout est… l'avancement du projet est évoqué, tous les projets préalablement au dépôt du permis de construire sont présentés, discutés et arbitrés avec la collectivité […]. On s'appuie sur la programmation qui a été calée au départ – la part de locatif, la part d'accession sociale, la part d'accession libre, la part d'activité – et après, sur chaque lot, sur chaque programme, la typologie des logements est regardée, l'aspect architectural, tout ça est regardé dans ce comité de pilotage. Rien ne se fait dans le dos de la collectivité ! »* (Entretien avec le directeur de l'aménagement et des études urbaines d'une ESH intervenant dans la CUB, 18/02/2014).

Cet extrait d'entretien met bien en évidence le fait que, dans le cadre de l'approche opérationnelle, les opérateurs jouissent d'une importante liberté, notamment en ayant la possibilité d'être force de proposition. Cependant, ils restent soumis aux décisions des collectivités, formulées dans ce cas à la fois au préalable dans une programmation générale et au moment de l'élaboration de chaque projet immobilier dans le comité de pilotage.

C'est cette capacité des collectivités à imposer différents éléments, même dans un cadre négocié, qui fait que l'approche opérationnelle peut être utilisée pour faciliter la production de logements locatifs sociaux. Celle-ci peut être concrétisée à deux étapes. Une part de logements sociaux à réaliser peut d'abord être imposée, à l'image de ce qui s'est fait dans les Bassins à Flots ou dans le projet cité ci-dessus, comme une donnée de base du projet. Lorsque l'aménageur (si l'opération n'est pas réalisée en régie) ou les opérateurs acquièrent des opportunités foncières, ils doivent en conséquence prendre en compte cette contrainte et négocier avec les propriétaires des terrains des prix d'achat compatibles avec la réalisation des logements sociaux. Il s'agit donc d'une solution peu onéreuse du point de vue de la municipalité, dans la mesure où elle fonctionne, en ce qui concerne l'imposition du logement social, de façon similaire à l'encadrement réglementaire. Ensuite, lors de la négociation de chaque opération, la collectivité peut négocier dans le cadre des instances de coordination entre acteurs de façon à imposer le respect de certaines contraintes dans l'élaboration des ensembles immobiliers comprenant des logements sociaux. Il est cependant à noter que, si l'approche opérationnelle ne nécessite pas un investissement financier conséquent et représente rarement de ce point de vue un risque, elle se traduit en règle générale par la mobilisation de moyens humains importants, nécessaires à l'élaboration des documents-

cadres et à l'organisation des ateliers dans lesquels se déroule la négociation entre acteurs et au suivi des opérations (Blanchard, Miot, 2017).

De plus, en tant que modalité d'accompagnement de la production HLM, l'approche opérationnelle ne permet pas un contrôle aussi direct du contenu des opérations que l'interventionnisme. Lorsque la collectivité n'a pas la maîtrise foncière, ses moyens dans la négociation restent limités. Son argument ultime est en effet que, si un opérateur ne veut pas réaliser une opération selon les demandes qui lui sont faites, un autre opérateur plus conciliant pourra toujours se substituer à lui. Si cet argument se vérifie dans les marchés immobiliers les plus dynamiques et les plus concurrentiels, il ne fonctionne cependant ni lorsque peu d'opérateurs interviennent sur le périmètre de la collectivité, ni lorsque l'opérateur a acquis sans conditions suspensives l'opportunité foncière et refuse de la revendre. Lorsque la collectivité organise une mise en concurrence sur un terrain dont elle la maîtrise foncière, elle est contrainte de faire un choix à partir des propositions qui lui ont été faites par des opérateurs, ce qui peut certes faire émerger des idées nouvelles, mais aussi limiter le champ des possibles. La capacité à négocier des collectivités connaît donc certaines limites, qui ne leur permet parfois pas de faire aboutir ou du moins de faire aboutir rapidement leurs projets.

1.2.2. Les conséquences de l'absence de maîtrise foncière publique

Dans les cas où l'approche opérationnelle est mise en œuvre sans maîtrise foncière par la ou les collectivités territoriales, les opérateurs ont la responsabilité de négocier avec les propriétaires les prix d'acquisition des terrains. Or, les opérateurs se livrent parfois à une concurrence pour accéder à ces terrains, qu'une enquêtée a été jusqu'à qualifier, dans le cas du Bordelais, de « brutale » (Entretien avec une chargée d'opérations d'une ESH intervenant dans la CUB, 23/07/2013). En particulier, promoteurs immobiliers et organismes HLM sont parfois prêts à investir beaucoup d'argent pour s'assurer d'être présents au sein d'opérations d'aménagement considérées comme emblématiques ou prestigieuses. Les propriétaires fonciers se trouvent en conséquence en position de jouer sur cette concurrence pour obtenir des prix d'acquisition élevés, ce qui peut *in fine* participer à l'inflation générale des prix immobiliers et fonciers à l'échelle de l'agglomération.

Il est vrai que cette situation peut aussi se présenter dans le cas d'opérations d'aménagement menées selon des méthodologies plus ordinaires : le décalage entre le moment où l'opération est annoncée et celui où tous les terrains sont acquis par l'aménageur peut être l'occasion pour des propriétaires de chercher à vendre leurs terrains à des prix élevés. Une enquêtée en témoigne en ces termes, dans le cas d'une opération en ZAC menée dans la CAVDB :

> *« Le foncier a tendance à augmenter de manière forte, parce qu'on est sur des secteurs qui sont en grande redynamisation et aussi parce qu'il y a des gens qui vont profiter du développement des équipements, des requalifications VRD, etc. qui résultent des ZAC. Même dans les ZAC, des fois… Sur certaines opérations […], on a cette énorme problématique. [Dans un cas,] le prix du foncier il a plus que doublé entre le moment de la déclaration en 2007 et le moment où on a pu finir d'acheter, en 2013. Et c'est quelque chose qu'on n'a pas su absorber aujourd'hui dans le cadre de l'opération : on a demandé à la municipalité d'envisager une reprogrammation sur une partie des choses. Après, on est aussi dans des territoires où les municipalités limitent les prix. Vu que*

dans le neuf, tout sort à tel prix, la spéculation elle est quand même limitée parce qu'il existe un marché, donc si dans le neuf ça sort à tant, l'ancien peut difficilement sortir plus cher, donc la spéculation est quand même limitée » (Entretien avec la directrice opérationnelle d'une SEM intervenant dans la CAVDB, 07/01/2015).

Par rapport à la situation décrite par cette enquêtée, les projets menés à l'aide de l'approche opérationnelle diffèrent tout de même à au moins deux points de vue. En premier lieu, dans un contexte interventionniste, il est possible de mobiliser différents outils et dispositifs pour limiter l'évolution des valeurs foncières, qu'ils soient prévus par la loi, comme l'expropriation, ou résultent d'outils de maîtrise indirecte des marchés immobiliers par les collectivités, comme la limitation des prix de vente des biens en accession à la propriété, citée par l'enquêtée. Dans certains projets relevant de l'approche opérationnelle, l'objectif est précisément de ne pas avoir recours à ces outils, ce qui revient à laisser les opérateurs définir seuls du niveau maximal des prix fonciers. Dans le cas du projet des Bassins à Flots, le directeur de l'aménagement d'une ESH décrit en ces termes la situation qui en a résulté :

« Sur le plan foncier, c'est une catastrophe. Vous êtes la collectivité locale, vous dites : 'Je mets 600 000 mètres-carrés de surface de plancher[1]*, x milliers de logements sur ce secteur-là, j'ai pas le bout de la queue d'un terrain. Allez-y ! Allez maîtriser !' C'est… organiser la concurrence sur le foncier : ça a créé une concurrence acharnée et les terrains sont partis à des prix pas possibles. Ça a été seulement régulé parce que, quand même, la constructibilité a été à peu près fixée sur le plan architectural, mais il n'empêche que si la collectivité y avait été en direct, avait dit : 'Je fige, j'ai les outils de la puissance publique – l'expropriation, la préemption, que sais-je encore ? – il n'est pas question qu'un opérateur mette le pied dans la zone. Vous, propriétaires, il n'y a qu'avec moi que vous pouvez discuter !', on aurait eu les terrains à des prix beaucoup plus faibles et ce gain, évidemment, il aurait été dans la qualité de la programmation, la qualité architecturale des projets, la maîtrise des prix de vente de logements. […] C'est une connerie, j'en suis convaincu, et les principaux acteurs publics en sont convaincus eux aussi, mais pour eux, c'est une question de gros sous. »* (Entretien avec le directeur de l'aménagement et des études urbaines d'une ESH intervenant dans la CUB, 18/02/2014).

L'enquêté met en évidence ici le fait que la hausse des prix fonciers dans le cas du projet des Bassins à Flots n'est pas tant à imputer aux propriétaires qu'à la concurrence entre opérateurs, suscitée, voire « organisée » par l'attitude des collectivités territoriales. Le seul dispositif de limitation des prix apparaît, dans ce cas, comme la fixation de règles de constructibilité, mais dont on a vu qu'elles restent formulées de façon très générale et peuvent être sujettes à négociation. Les principes de programmation, qui prévoient la présence de logements sociaux et de logements abordables dans chaque îlot, ont certes aussi pu jouer un rôle régulateur. Cependant, si un opérateur décide de faire un effort exceptionnel sur sa marge ou de diminuer la qualité des bâtiments réalisés, il lui reste toujours possible de surenchérir.

À cela s'ajoute le fait, en second lieu, que l'organisation des projets relevant de l'approche opérationnelle ne permet pas toujours la mise en œuvre des péréquations habituellement réalisées dans le cadre d'opérations d'aménagement ordinaires. En effet, lorsqu'un aménageur achète la

[1] Le PAE prévoit en fait la création d'environ 700 000 m² de SHON.

majorité des terrains dans le cadre d'une opération, il peut réaliser des péréquations à l'échelle de l'opération entière : cela signifie que si un terrain a été acheté plus cher que les autres, ce surcoût peut être imputé dans le bilan financier de l'opération à l'ensemble des terrains de façon à lisser les charges foncières de l'ensemble de l'opération. Dans une opération comme celle des Bassins à Flots, où chaque îlot peut être acquis par un opérateur différent, les péréquations foncières ne peuvent se faire qu'à une échelle plus étroite, et donc dans un cadre plus contraint. Cela réduit considérablement la capacité à produire des terrains peu chers pour le logement social, sauf si un opérateur HLM est directement impliqué dans la maîtrise foncière (cf. ci-dessous).

Plusieurs éléments mettent en évidence le fait que certaines de ces conséquences négatives de l'approche opérationnelle ont été relevées par les collectivités territoriales bordelaises. Un salarié de la commune de Bordeaux[1] note par exemple :

> *« Il y en a toujours qui sont prêts à rajouter 100 000 € pour prendre l'opération. Mais on surveille : un jour ou l'autre, ils savent qu'ils ne peuvent pas aller contre l'avis d'Alain Juppé, contre l'avis de la municipalité et ceux qui jouent à ce jeu-là, ils peuvent gagner sur l'opération, mais – pour être méchant – on les attend au tournant. On n'a pas les moyens, ni les outils, ni la capacité financière pour être extrêmement performants sur le foncier […], mais on a les moyens pour être méchants. »*

Cette attention croissante aux prix fonciers se traduit non seulement dans les rapports informels avec les opérateurs, tels que les présente l'enquêté, mais aussi par différentes initiatives, dont la plupart ont été citées dans le chapitre 8. Il est aussi à noter que, par exemple dans le cadre de la convention pour la mise en œuvre du projet des « 50 000 logements », un prix maximal d'achat du foncier a été fixé. L'enquête s'étant déroulée alors que les acquisitions foncières étaient encore en cours, je n'ai pas la possibilité d'évaluer l'efficacité de cette clause. Elle témoigne cependant de tentatives d'insertion dans les dispositifs de l'approche opérationnelle d'une attention plus importante à l'enjeu des prix fonciers.

1.2.3. Les positionnements des organismes HLM dans les opérations relevant de l'approche opérationnelle

Contrairement à l'interventionnisme, qui se traduit principalement par la maîtrise d'ouvrage directe, et à l'encadrement réglementaire, qui implique le recours à la VEFA HLM, l'approche opérationnelle a la particularité de pouvoir aboutir à ce que les organismes HLM adoptent différentes postures dans les projets d'aménagement et immobiliers.

L'insertion de logements sociaux dans les projets repose souvent, dans le cadre de l'approche opérationnelle, sur l'imposition d'un pourcentage de logements locatifs sociaux à l'échelle de l'opération, du macrolot ou du lot. Or, sauf si des précisions complémentaires sont apportés dans les documents-cadres ou au cours des négociations, cette obligation ne garantit pas à elle seule que les logements pourront être réalisés directement par un organisme de logement social. Un opérateur à but lucratif a tout à fait la possibilité d'acquérir une opportunité foncière pour y réaliser une opération mixte socialement, en en revendant une partie *via* le dispositif de

[1] De façon à garantir l'anonymat des enquêtés, des précisions quant à leur statut et à la date des entretiens sont ici exceptionnellement omises.

VEFA à un organisme. Dans un contexte de compétition entre opérateurs pour l'accès aux opportunités foncières, ce type de situations est d'autant plus probable : les organismes HLM n'ont en effet pas toujours la possibilité d'offrir aux propriétaires des prix plus importants que ceux proposés par les promoteurs immobiliers. En conséquence, il est probable qu'ils ne parviennent pas systématiquement à jouir d'un accès indirect aux terrains dans le cadre de l'approche opérationnelle.

Une autre conséquence de cette approche est qu'elle se traduit principalement par la mise au concours de macrolots, d'îlots ou de parcelles sur lesquelles doivent être développés des opérations mixtes socialement, voire aussi fonctionnellement. Cette obligation résulte notamment des principes défendus à l'échelle nationale depuis le vote de la loi SRU. Elle peut se traduire de deux façons. Dans certains cas, certains organismes HLM ont la capacité, à eux seuls ou en collaboration avec une de leur filiale, de réaliser différents produits immobiliers : des logements locatifs sociaux ordinaires, des logements locatifs sociaux destinés à des populations spécifiques (étudiants, personnes âgées, etc.), des logements en accession sociale à la propriété, etc. Dans d'autres cas cependant, comme lorsqu'il est nécessaire de réaliser des logements en accession à la propriété vendus au prix du marché immobilier local, les organismes HLM ne peuvent réaliser à eux seuls la totalité des produits. Il est alors nécessaire qu'ils répondent à une consultation lancée par une collectivité ou un aménageur en groupement avec un ou plusieurs opérateurs à but lucratif. Le directeur de l'aménagement et des études urbaines d'une ESH décrit de la façon suivante la mise en place de ces partenariats :

> *« Il y a, avec les promoteurs immobiliers, des positionnements communs sur des terrains. Le cas le plus formalisé, c'est celui des consultations qui sont faites par les collectivités ou des privés pour de la vente de terrain, de l''appel d'offres' – entre guillemets, puisque ce n'est pas de l'appel d'offres, c'est plus simplement de la mise en concurrence. Là, on répond sur une consultation, on en a eu pléthore en 2013 […]. La ville maitrise un énorme foncier et elle envisage d'en céder une partie pour réaliser un programme avec des contraintes architecturales, etc., et elle demande, elle interroge les opérateurs de la place en leur demandant de constituer des groupements pour réaliser du programme d'activité, logements libres, logement social, etc., donc on se groupe avec d'autres opérateurs. Là, on est dans un groupement avec [tel promoteur] et un opérateur spécialisé dans le programme d'activité loisirs/hôtel, etc. et on a en face des groupements avec tous les bailleurs de la place, promoteurs, etc. C'est un cadre très établi maintenant : on a nos préférences, nos habitudes, les gens avec lesquels on aime bien travailler, les anciens de la boîte qui sont partis dans le privé et qui savent ce dont on a besoin, etc. On constitue ça au coup par coup, en fonction d'une lecture des contraintes… et de l'opportunité de se mouiller, car c'est quand même beaucoup de boulot »* (Entretien avec le directeur de l'aménagement et des études urbaines d'une ESH intervenant dans la CUB, 18/02/2014).

Il est intéressant de constater que l'enquêté met ici en évidence un phénomène déjà évoqué, à savoir l'abaissement des frontières entre les différents secteurs de la production urbaine (Bonneval, Pollard, 2017). La réalisation d'opérations en VEFA HLM ainsi que des collaborations plus ou moins contraintes sur d'autres types d'opérations ont favorisé une meilleure connaissance par les promoteurs immobiliers des enjeux et des modes de faire des organismes HLM, et vice-versa. À cela s'ajoute une circulation croissante des personnels entre le secteur à but lucratif et à

but lucratif, illustré par les parcours de plusieurs enquêtés (cf. chapitre 12). L'interconnaissance croissante et le développement de liens d'appréciation professionnelle débouchent sur une facilitation du montage de projets communs, qui n'empêche cependant pas qu'existent, comme je l'ai rappelé à propos de la VEFA HLM, des sujets continuant à faire l'objet de négociations difficiles.

Enfin, dans le cadre de l'approche opérationnelle, les organismes HLM peuvent être amenés à réaliser eux-mêmes des opérations d'aménagement. C'est certes aussi le cas en contexte interventionniste, où des OPH et des ESH qui en ont la capacité peuvent être sollicités par des collectivités territoriales pour aménager des terrains ou chercher à être concessionnaires de ZAC. À l'occasion de projets sans maîtrise foncière publique, le fait de se porter acquéreurs de terrains et de les viabiliser, voire d'être à l'origine d'opérations d'aménagement présente cependant un avantage important pour les organismes HLM, dans la mesure où il leur assure d'avoir accès à des terrains leur permettant de réaliser des opérations en maîtrise d'ouvrage directe. Je décris ci-dessous les moyens mobilisés pour ce faire par les organismes HLM.

L'approche opérationnelle n'apparaît pas comme la plus efficace pour assurer la production du logement locatif social. Elle se traduit en fait par le croisement d'outils et de dispositifs qui ressemblent à ceux de l'interventionnisme (la négociation avec les opérateurs à partir de la maîtrise des droits du sol et de la délivrance des autorisations d'urbanisme) et de l'encadrement réglementaire (la fixation *ex ante* de principes de programmation ou d'obligation qualitatives dans des chartes). Cependant, ces outils et dispositifs étant utilisés de façon souple, pouvant être adaptés au cours de la négociation avec les opérateurs et n'étant pas relayés par des contraintes réglementaires, ils mènent à une situation dans laquelle la production du logement social est assurée, mais où la maîtrise de ses caractéristiques et de ses formes par les collectivités territoriales reste partielle. Surtout, ce mode d'accompagnement de la production HLM ne débouche pas de façon aussi claire que les deux précédents sur des moyens d'amoindrir le coût du foncier destiné au logement social. Je montre que ces limites contraignent certains des organismes intervenant dans des collectivités mobilisant l'approche opérationnelle à se positionner comme des opérateurs urbains, à même d'intervenir en amont des opérations d'aménagement et immobilières pour y imposer la prise en compte de leurs intérêts.

2. DU MONTAGE DE PROJETS COMPLEXES À LA DÉFINITION DES POLITIQUES DE DÉVELOPPEMENT URBAIN ?

Dans les collectivités territoriales qui ont principalement recours à des outils interventionnistes pour accompagner la production HLM, les élus locaux ont tendance, comme je l'ai montré dans le chapitre 8, à évaluer les organismes de logement social en fonction de la qualité de gestion de leurs logements et de la qualité des relations qu'ils entretiennent avec leurs services. En d'autres termes, ils les jugent par rapport à leurs actions passées et à la façon dont celles-ci ont contribué à la mise en œuvre des politiques du logement communales ou communautaires.

Là où l'approche opérationnelle est utilisée ainsi que là où les élus tentent de s'en inspirer, du fait de sa valorisation médiatique et sociale, on peut observer un renversement des critères utilisés pour juger les organismes : ce qui compte n'est plus tant leurs actions passées que leur capacité, résultant de leurs ressources techniques et financières, à produire les opérations futures. Or, comme je l'ai montré, ces opérations sont de plus en plus fréquemment des opérations complexes, qui exigent notamment l'articulation de métiers différents. Il semble ainsi que l'accès direct des organismes HLM à des opportunités foncières dépende de leur capacité à organiser eux-mêmes cette articulation. Un enquêté résume cet enjeu en expliquant qu'il est nécessaire de « devenir plus 'sexy' par rapport au maire, en anticipant les besoins et en lui proposant un projet bien ficelé, avec les bons produits » (Entretien avec le directeur de l'innovation d'une ESH intervenant dans la CAVDB, 22/10/2013). Une convention signée entre la CUB et la Conférence départementale HLM de la Gironde en 2011 indique pour sa part que ses dispositions visent à « faciliter le développement d'une culture de projet » entre les acteurs, et que les organismes HLM doivent être « prêts à jouer leur rôle d'ensembliers ou d'aménageurs et à conduire des opérations complexes »[1].

Afin de discuter la mesure dans laquelle ces attentes participent à bouleverser l'organisation des champs HLM locaux, je présente dans un premier temps comment des organismes de logement social se sont structurés pour réaliser ces « opérations complexes ». Je discute ensuite la situation spécifique, de ce point de vue, du champ HLM de la CUB. Dans un troisième temps, je montre que ces évolutions ont pour effet de faire que certains organismes HLM participent à la définition des politiques urbaines des collectivités territoriales, voire les anticipent. Je montre que cela suscite, chez une partie des salariés enquêtés, des questions quant à la légitimité des organismes HLM à poursuivre dans cette voie.

[1] CUB, 2011, *Convention pour l'atteinte des objectifs en matière de production de logements sociaux et le développement équilibré du logement social. Période 2011-2016*, p. 4.

2.1. La diversification des produits et l'aménagement comme assurances de pouvoir réaliser des opérations en maîtrise d'ouvrage directe

2.1.1. La diversité des produits comme argument pour accéder à des opportunités foncières

J'ai montré, dans le chapitre 4, en quoi le fait d'être en capacité de réaliser un éventail large de produits immobiliers peut être un moyen pour les organismes HLM de produire plus de logements locatifs sociaux : en réalisant des péréquations entre, par exemple, des logements en accession sociale à la propriété et des logements locatifs sociaux, le montage financier de la partie sociale de l'opération peut se trouver facilité. La fréquence de l'injonction à la mixité sociale et le développement de la mise en concurrence des opérateurs selon les principes de l'approche opérationnelle font que la capacité à réaliser différents produits est aussi un atout pour accéder à des opportunités foncières. Ainsi, un enquêté explique en ces termes les raisons pour lesquelles l'ESH qu'il dirige a décidé de diversifier ses produits :

> *« On a diversifié parce qu'il y avait une volonté de répondre à tous les besoins sur le marché de l'habitat et il y avait en effet un… intérêt stratégique, pour le développement, puisque quand vous arrivez dans le cadre d'une discussion, d'un besoin exprimé par un élu… ou plutôt d'un besoin à co-construire, eh bien, vous arrivez avec la maison-mère, ses filiales, et vous pouvez aussi bien traiter de l'habitat spécifique des personnes fragilisées (personnes âgées, personnes handicapées, etc.), que de l'accession en maison individuelle, que du logement locatif PLUS, PLAI, PLS. Voilà, vous pouvez jouer sur tous les ressorts de la mixité sociale, de la mixité des opérations. »* (Entretien avec le directeur général adjoint d'une ESH intervenant dans la CAB, 30/01/2015).

Une telle capacité à produire différents types de produits est perçue, d'une part, comme importante dans la compétition entre organismes HLM. Des enquêtés ont ainsi mis en évidence le fait que, même dans des communes généralement interventionnistes, la capacité à proposer des opérations mixtes pouvait être un moyen de s'imposer face à des opérateurs implantés localement, à l'occasion de certains types d'opérations :

> *« Pour du logement familial, les maires choisiront toujours leur office. Par contre, dès qu'on sent qu'ils peuvent vouloir peut-être… avoir envie d'autre chose – parce qu'il y a une emprise un peu grande, un taux de logements sociaux déjà élevé –, là on sait qu'on a un peu plus de chance de voir aboutir des projets, parce qu'on va pouvoir proposer, nous, du plus spécifique, où il y a besoin d'un savoir-faire : EHPAD[1], logement étudiant, logement jeune, des choses comme ça »* (Entretien avec l'adjointe au directeur général chargée de la maîtrise d'ouvrage et du développement d'un OPH intervenant dans la CAVDB, 28/08/2014).

D'autre part, cette capacité est aussi perçue comme un moyen de ne pas dépendre d'opérateurs à but lucratif. Comme je l'ai montré dans le chapitre 9, lorsque les élus locaux cherchent à réaliser une opération mixte, ils ont tendance à faire appel à un promoteur immobilier.

[1] Il s'agit du sigle pour « établissement d'hébergement pour personnes âgées dépendantes ».

Ce réflexe peut être rendu superflu si certains organismes HLM ont la capacité de proposer la réalisation de logements en accession à la propriété ou destinés à des publics spécifiques. Une enquêtée explique ainsi : avec l'accession sociale, « non seulement on court-circuite le besoin d'un promoteur immobilier, mais en plus on apporte une capacité d'accession à des primo-accédants, à des niveaux de prix sans rapport avec ce que peut faire un promoteur immobilier » (Entretien avec une directrice territoriale d'un OPH intervenant dans la CAVDB, 08/01/2014). Le fait de pouvoir produire des logements en accession à la propriété à des prix peu élevés s'explique par les avantages dont jouissent en la matière les organismes HLM et les sociétés coopératives (exonérations de taxes, conditions de financement spécifiques, etc.), qui sont compensés par l'existence de plafonds de loyer et de certaines obligations légales. Quoi qu'il en soit, ces propos témoignent du fait que l'injonction à la mixité sociale couplée à l'approche opérationnelle ont contribué à faire que les champs HLM locaux et ceux de la promotion immobilière se superposent au moins partiellement (cf. ci-dessous).

2.1.2. L'ouverture de l'éventail des compétences des organismes HLM pour réaliser des opérations complexes

Trois ensembles de compétences sont apparues, au cours de l'enquête, comme les plus fréquemment développées dans l'objectif de proposer des opérations mixtes, à même de favoriser l'accès direct à des opportunités foncières. La première est la capacité à imbriquer, sur une même parcelle ou un même îlot, des types de produits immobiliers différents. Si la conception et la réalisation de logements en accession sociale à la propriété n'est pas très différente de la conception et la réalisation de logements locatifs sociaux, elle se traduit néanmoins fréquemment par des recrutements et une organisation spécifique du développement au sein de l'organisme (cf. chapitres 4 et 5). La deuxième compétence importante dans l'optique du développement par les organismes HLM d'opérations mixtes est la capacité à réaliser des produits destinés à des populations spécifiques : ceux-ci impliquent souvent des modèles financiers spécifiques, une architecture particulière ainsi que la nécessité de se doter de services à même d'assurer l'accompagnement social des locataires. Il est ainsi fréquent que des organismes se spécialisent dans la réalisation de certains produits dédiés : c'est par exemple le cas d'un OPH intervenant dans la CAB qui s'est appuyé, au cours des dernières décennies, sur ses compétences en matière de construction de résidences pour personnes âgées pour proposer aux élus locaux des bâtiments multigénérationnels, dotés de typologies de logement et d'équipements spécifiques (Entretien avec un directeur territorial d'un OPH intervenant dans la CAB, 14/01/2015). Il est à noter que, à ces deux points de vue, l'organisation de certains organismes HLM en groupes présente l'avantage de pouvoir spécialiser l'une des filiales dans la réalisation d'un ou plusieurs produits spécifiques et de la mobiliser pour produire des opérations mixtes. C'est fréquent en ce qui concerne les filiales coopératives chargées de la réalisation de logements en accession sociale à la propriété. Au sein du groupe CILSO, intervenant dans la CUB (cf. chapitre 5), la société Logévie a aussi concentré son activité, au cours des années 2000, sur le logement des personnes âgées, en EHPAD mais aussi au travers de la réalisation de logements adaptés ou de dispositifs de maintien dans le logement. En conséquence, lorsqu'une autre ESH du groupe souhaite réaliser un projet mixte, elle peut ainsi proposer pour le faire de solliciter Logévie, reconnue localement et dotées en propre de

compétences spécifiques (Entretien avec le directeur du développement d'une ESH intervenant dans la CUB, 14/10/2013).

La troisième compétence citée par les enquêtés comme pouvant constituer un avantage par rapport à des concurrents réside dans le développement d'une capacité à commercialiser les logements en accession sociale à la propriété. Cette fonction est très inégalement développée au sein du secteur HLM, des organismes et des sociétés coopératives en étant dotés depuis plusieurs décennies (Steinmetz, 2013), tandis que d'autres organismes ayant été amenés à vendre des logements à partir des années 2000 ont d'abord dû, pour ce faire, solliciter des agences externes (Gimat, Gloor, 2016). La qualité de la commercialisation est certes un enjeu économique important pour l'organisme HLM, dans la mesure où il est préférable que les logements en accession sociale à la propriété produits soient vendus au plus vite, mais elle fait aussi l'objet d'un suivi par les élus locaux. La directrice générale d'un OPH intervenant dans la CAVDB explique ainsi :

> *« Ce qu'on ambitionnerait [pour développer des opérations dans de nouvelles communes], c'est de développer une stratégie un peu plus organisée à partir d'une politique de petit pas, misant surtout la qualité de commercialisation de l'accession à la propriété. Les maires sont très attachés à ce qu'on puisse… fidéliser, je dirais, en accession, une clientèle locale, soit d'enfants de gens de la commune, soit de locataires du parc privé ou social existant. Une opération bien commercialisée en accession à la propriété peut nous permettre de reprendre le pied sur certains territoires à enjeu, en proposant ensuite des combinés accession/locatif social qui peuvent être séduisants. »* (Entretien avec la directrice générale d'un OPH intervenant dans la CAVDB, 08/01/2014).

Outre le recours au vocabulaire, ici encore, de la séduction pour envisager le rapport des salariés des organismes HLM aux élus locaux, ces propos témoignent surtout du fait que l'approche opérationnelle ne se traduit pas par une mise à l'écart de certaines demandes d'élus habituellement formulées en contexte interventionniste. La différence est cependant que la préférence communale n'est plus ici demandée explicitement par l'élu, mais elle est anticipée par les services de l'organisme, qui l'ont intégrée comme l'une des attentes habituelles et donc un déterminant dans l'élaboration de leurs projets.

La difficulté est que la réalisation, à partir de ces ensembles de compétences, d'opérations mixtes, nécessite fréquemment la mobilisation d'une compétence complémentaire : l'aménagement. Il est en effet fréquent que des opérations incluant différents types de logements soient réalisées à l'échelle d'un îlot à l'aide d'un permis d'aménager ou d'un permis de construire valant division et peut se traduire par la création de certains équipements communs. L'aménagement apparaît donc en premier lieu comme un support de ces opérations complexes.

Pour un opérateur réalisant des produits immobiliers, assurer des opérations d'aménagement est aussi un moyen d'améliorer son approvisionnement en terrains pouvant être développés. J. Pollard (2009, p. 353-354) évoque ainsi, dès la fin des années 2000, le fait que les plus importants promoteurs immobiliers français se sont progressivement dotés de « structures spécialisées » dans la réalisation d'opérations d'aménagement, « qui interviennent en amont des autres filiales de l'entreprise ». Cela permet à ces dernières de se trouver « ensuite en position privilégiée parmi les candidats pour acquérir les charges foncières produites, même si la ville ne s'est pas au préalable engagée formellement à les lui vendre ». P. Citron (2016, p. 99-107) a, plus récemment, montré les avantages que les sociétés de promotion immobilière retirent de cette

« intégration verticale » de leurs activités : elles leur permettent non seulement un accès prioritaire à des terrains, mais aussi de s'assurer que leurs autres métiers intégrés (bâtiments et travaux publics, conseil en immobilier, gestion de copropriété, etc.) pourront accéder à des marchés. Enfin, la réalisation d'opérations d'aménagement permettrait de fluidifier la mise en œuvre de l'ensemble de ces tâches : le fait qu'une même entreprise « maîtrise tout » se traduirait par des gains financiers et organisationnels.

En règle générale, le développement ou le renforcement des compétences en matière d'aménagement au sein des organismes HLM présente des avantages comparables à ceux décrits pour les promoteurs immobiliers. En particulier, la réalisation d'opérations d'aménagement est perçue, dans le secteur HLM, comme un moyen d'approvisionnement direct en terrains. C'est ce qui explique que beaucoup d'organismes, ESH comme OPH, intervenant aussi bien dans la CUB que dans la CAB ou la CAVDB, ont amélioré ou développé leur capacité à réaliser des opérations de ce type. Plusieurs des organismes enquêtés cherchent notamment à répondre à des mises en concurrence pour obtenir des concessions de ZAC. La capacité à faire de l'aménagement permet aussi à des organismes HLM d'intervenir sur leur propre patrimoine, par exemple en réalisant des voiries ou des découpages fonciers tels qu'ils permettent de réaliser de nouvelles constructions. Des compétences de ce type sont particulièrement utiles dans le patrimoine organisé sous la forme de grands ensembles, qui a souvent fait l'objet de restructurations, y compris en dehors d'opérations de rénovation urbaine, au cours des années 2000 et 2010 (Entretien avec la directrice générale d'un OPH intervenant dans la CAVDB, 08/01/2014).

2.2. Dans la CUB, des organismes HLM qui ont intégré le portage foncier et l'aménagement

2.2.1. Portage foncier, aménagement, construction neuve

Les compétences décrites ci-dessus apparaissent d'autant plus importantes dans un contexte où les collectivités territoriales ne cherchent pas à maîtriser directement des terrains et ont recours à l'approche opérationnelle, comme dans la CUB. J'ai montré que, à l'occasion de plusieurs opérations, les organismes HLM sont mis en concurrence avec les opérateurs à but lucratif, ces derniers ayant en règle générale la possibilité de payer des terrains à des prix plus élevés et donc d'obtenir, *a priori*, la réalisation d'opérations plus nombreuses. Dans le Bordelais, plusieurs des organismes HLM locaux ont cependant articulé leur compétence en matière d'aménagement à la capacité d'assurer des portages fonciers sur le court ou le moyen terme. Cela leur permet en quelque sorte de « court-circuiter » la concurrence que pourraient leur faire des opérateurs à but lucratif.

Par exemple, l'ESH Domofrance a joué, en ayant recours à cette articulation entre portage foncier, aménagement et production HLM neuve, un rôle moteur dans plusieurs des grands projets d'aménagement de l'agglomération bordelaise réalisés selon le mode de l'approche opérationnelle. Cette ESH dispose en effet anciennement de compétences en matière d'acquisition foncière et d'aménagement, ce qui résulte notamment du fait qu'elle a absorbé, en 1986, une société foncière intervenant dans l'agglomération (cf. chapitre 5). Dans un contexte où les collectivités territoriales

ont, comme je l'ai montré, une politique foncière relativement timide, les services de Domofrance[1] ont pris pour habitude, en mobilisant les fonds propres et la trésorerie de l'entreprise ou encore en souscrivant des prêts (cf. chapitre 4), d'acquérir des terrains à proximité ou à l'intérieur de sites identifiés comme pouvant faire l'objet d'un projet urbain à plus ou moins long terme. L'objectif assigné au service en charge de la maîtrise foncière à partir de 2008 était d'acquérir l'équivalent de 80 000 m^2 de SHON par an[2]. Au moment de l'enquête, la société cherchait à maîtriser chaque année entre 120 et 150 000 m^2 de SHON par an et avait un stock foncier représentant en moyenne 50 millions d'euros.

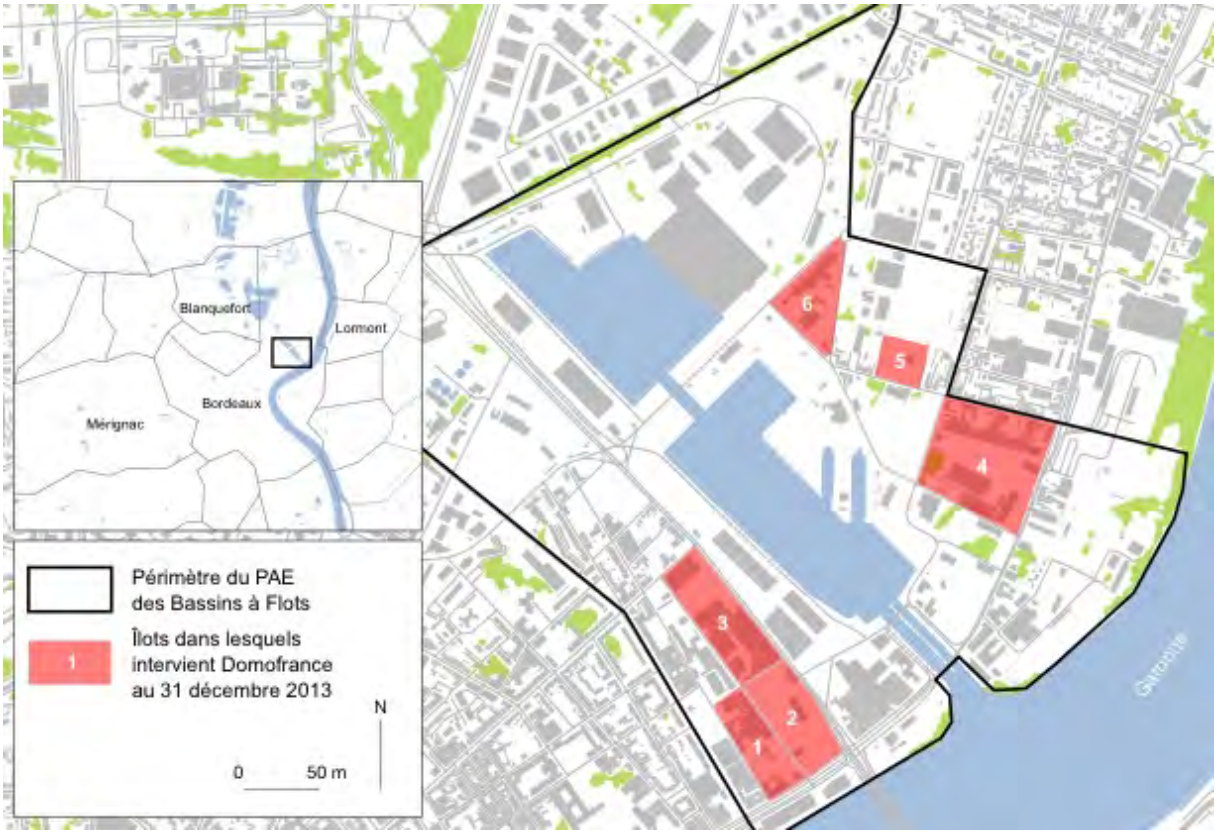
Domofrance a eu recours à ces méthodes dans le cas du projet des Bassins à Flots. Alors que le PAE des Bassins à Flots a été mis en place en 2009 et que l'architecte-coordonnateur du projet a été désigné en 2010, l'ESH a procédé dès 2007 à de premières acquisitions foncières, justifiées car la municipalité avait déjà exprimé le souhait de voir ce secteur muter. Cette intervention précoce lui a permis d'acquérir des terrains à des prix relativement contenus, les constructibilités futures sur les îlots acquis n'étant pas connues. Ces acquisitions ont aussi été rendues possibles parce que, au contraire des promoteurs immobiliers qui conditionnent l'achat des terrains à l'obtention d'un permis de construire, Domofrance les a réalisées sans condition suspensive. Cela lui permet de porter les terrains pendant le temps nécessaire à ce que l'opération d'aménagement soit mise en place, mais aussi de faciliter la négociation avec les propriétaires fonciers. De cette façon, l'ESH a pu intervenir préalablement à des opérateurs à but lucratif, mais certes en prenant un risque important.

Domofrance s'est de cette façon porté acquéreur de six îlots, dispersés dans le périmètre du PAE (cf. Figure 57). Ces îlots représentent 120 000 m^2 de SHON, soit 35 % de la surface prévue dédiée au logement. Au moment de l'enquête, 40 % de cette surface devait être cédée à des promoteurs immobiliers. Une partie du reste est confiée à la municipalité pour la réalisation d'équipements publics et de voiries tandis que l'autre est utilisée pour réaliser des logements locatifs sociaux et en accession sociale à la propriété, directement par Domofrance. Des péréquations entre le foncier conservé par l'ESH et celui cédé à des promoteurs immobiliers, exposé dans le chapitre 4, permettent d'obtenir des charges foncières pour le logement social à un niveau contenu. Enfin, la société reste aménageur des îlots qu'elle a acquis et elle a cherché à obtenir des opportunités foncières ou immobilières dans d'autres îlots acquis par des opérateurs à but lucratif, par exemple en leur achetant des logements en VEFA. L'ESH s'est ainsi assuré, par des acquisitions foncières précoces, une forme de mainmise sur l'opération des Bassins à Flots.

[1] De façon à garantir l'anonymat des enquêtés, des précisions quant à leur statut et à la date des entretiens sont ici exceptionnellement omises.

[2] MIILOS, 2011, *Rapport définitif n°2010-029 sur la Société anonyme d'HLM Domofrance*, p. 10-1).

Figure 57. Implication de l'ESH Domofrance dans la maîtrise foncière au sein du PAE des Bassins à Flots



Élaboration personnelle. Source : enquête. Fonds de carte : IGN, 2013, BD TOPO.

Le cas de Domofrance est exceptionnel du fait de l'envergure des opérations menées. Cependant, cette chaîne de compétences – achat sans condition suspensive, portage, puis aménagement de terrains – a été mobilisée, au sein de la CUB, aussi bien par des ESH que des OPH. À titre d'exemple, l'OPH de la CUB, Aquitanis, détenait en 2009 160 hectares de réserves foncières réparties sur dix sites, pour une trésorerie mobilisée de 14 millions d'euros[1]. Un directeur de cet office[2] a dit considérer que : « Aquitanis a la prétention d'avoir son mot à dire… sur tout ce qui relève de l'urbanisme, au sens large, du logement à la définition des espaces publics. C'est comme ça qu'on alimente aujourd'hui une partie de notre production ». Une autre enquêtée explique pour sa part en ces termes la spécificité du contexte girondin de ce point de vue :

> *« Là, c'est vrai qu'à côté des grandes ZAC communautaires, des très grands projets urbains […], il y a finalement une grande place qui a été laissée aux opérateurs privés, notamment aux organismes de logement social, sur des opérations moyennes qui dépassent le simple cadre d'un permis de construire mais qui ne sont pas encore à l'échelle qui nécessite l'artillerie lourde. Sur ce territoire, il y a une forme intermédiaire*

[1] MIILOS, 2009, *Rapport définitif n°2009-020 sur l'Office public de l'habitat de la communauté urbaine de Bordeaux 'Aquitanis'*.
[2] De façon à garantir l'anonymat des enquêtés, des précisions quant à leur statut et à la date des entretiens sont ici exceptionnellement omises.

d'intervention » (Entretien avec la directrice générale d'un OPH intervenant dans la CUB, 18/11/2013).

Ainsi, une des ESH enquêtées a réalisé des acquisitions foncières dans des communes frontalières de Bordeaux, dans l'optique de réaliser deux opérations d'aménagement sur des superficies comprises entre 5 et 10 hectares. Ces terrains ont été ici aussi achetés sans conditions suspensives, et alors même qu'il n'était pas possible d'y réaliser, selon le PLU, des quartiers mixtes socialement et fonctionnellement. Le directeur de l'aménagement et des études urbaines de l'ESH précise ainsi :

> *« Ce sont des réserves foncières qui ont été constituées à risque, c'est-à-dire qu'on a acheté les terrains sans avoir la garantie de pouvoir y développer un projet. Quand on se positionne sur des enjeux comme ça, on le fait en accord avec la collectivité, qui nous dit : 'Oui, il n'est pas idiot de se positionner sur ces terrains, il est tout à fait possible d'y envisager quelque chose un jour', y compris sur des terrains qui peuvent être classés en zone économique au moment de l'achat »* (Entretien avec le directeur de l'aménagement et des études urbaines d'une ESH intervenant dans la CUB, 18/02/2014).

L'accord donné par les collectivités ne s'est cependant pas traduit, dans ces cas, par la mise en place d'un outil ou d'un dispositif d'encadrement réglementaire de l'opération autre que la délivrance de permis d'aménager. Les collectivités ont cependant été impliquées au travers d'un dispositif de négociation des caractéristiques de l'opération et de chaque programme immobilier, mis en place dans des cadres informels. Dans un cas, cinq ans se sont écoulés entre l'achat des terrains et la délivrance du permis d'aménager et quatre ans dans l'autre. Ces opérations ont respectivement abouti à la construction de 700 et de 1 200 logements, avec une programmation comprenant de l'accession sociale à la propriété, de l'accession à la propriété et des logements locatifs sociaux. Les programmes en accession ont été réalisés par des promoteurs privés, auxquels des terrains aménagés ont été revendus. Il est à noter que l'ensemble des logements locatifs sociaux n'ont pas été systématiquement réalisés par l'ESH aménageur.

2.2.2. Un champ structuré par le capital technique… ou par ses rapports avec le champ des opérateurs urbains à but lucratif ?

Le caractère répandu de compétences de ce type au sein du champ HLM de la CUB est une originalité, qui n'a été observée ni parmi les organismes intervenant dans la CAVDB, ni dans la CAB : s'il est fréquent que les organismes y réalisent des opérations d'aménagement, il est beaucoup plus rare qu'ils portent sur de grandes emprises ou sur des terrains acquis sans condition suspensive.

Cela ne signifie pour autant pas que, au sein du champ HLM de la CUB, le capital technique est réparti de façon homogène entre les organismes. En premier lieu, un certain nombre des organismes participant au champ ne sont pas dotés de compétences en matière d'aménagement ou de maîtrise foncière. Ces organismes se trouvent, de ce fait, dans une position « marginalisée » au sein du champ (Entretien avec une chargée d'opération d'une ESH intervenant dans la CUB, 25/03/2015). Ils sont parfois dépendants des autres opérateurs pour accéder à des terrains : une enquêtée cite par exemple le fait qu'un « cluster » avait été monté entre l'ESH dont elle est salariée

et l'une des ESH dotées de compétences en matière de portage foncier pour réaliser des études sur un périmètre de projet au sein de la CUB. Le cluster aurait « explosé » car il se serait avéré que la seconde ESH avait commencé, sans en avertir les services de sa partenaire, à prospecter auprès de propriétaires fonciers dans la zone concernée (Entretien avec une chargée d'études d'une agence d'urbanisme, 14/07/2013). Un autre exemple de ces rapports de force entre opérateurs locaux réside dans le fait qu'une des ESH disposant de compétences en matière de portage foncier aurait contacté l'ensemble des ESH locales n'en disposant pas, en leur demandant de ne pas répondre à une mise en concurrence pour l'obtention d'une concession de ZAC. En échange, cette ESH leur aurait promis de leur fournir des terrains dans le reste de l'agglomération (Entretien avec une chargée d'opération d'une ESH intervenant dans la CUB, 25/03/2015).

En second lieu, parmi les ESH dotées des capacités de réaliser des opérations de portage foncier et d'aménagement, toutes ne peuvent réaliser des projets de même ampleur. La directrice générale d'un OPH intervenant dans la CUB explique ainsi que : « Certes, on est plusieurs à faire ces projets, mais il y a un peu une répartition en fonction de la taille des parcelles et de la localisation. Moi, j'ai pas les moyens d'aller à Brazza [un projet comparable à celui des Bassins à Flots, situé rive droite de Bordeaux] ! » (Entretien, 18/11/2013). La structure du capital des différents organismes détermine ainsi des situations de concurrence réelle, mais limitées à certains acteurs : les ressources techniques et financières, si elles sont trop peu nombreuses, peuvent empêcher certains organismes d'intervenir sur certaines opportunités. Parallèlement, les ressources sociales et symboliques peuvent continuer à jouer un rôle lorsqu'il est question d'intervenir dans certaines communes.

Le développement du capital technique au sein du champ a enfin pour effet de le rendre plus poreux par rapport à celui de la promotion immobilière. Il arrive ainsi, comme je l'ai mentionné, que des organismes HLM soient en compétition directe pour l'accès à des terrains avec des promoteurs immobiliers. Cependant, les modes de faire respectifs de ces opérateurs font qu'ils sont en capacité d'intervenir sur les marchés fonciers de façon différenciée : les promoteurs immobiliers peuvent réaliser certaines opérations (acheter des terrains à des prix relativement élevés et construire dans des délais courts), tandis que les organismes HLM ont la possibilité d'en mener d'autres (acheter des terrains sans condition et les conserver sur le moyen terme). Cela permet d'expliquer le recours relativement contenu à la VEFA HLM dans la CUB (cf. chapitre 9). Cela a aussi pu donner lieu à la recherche de complémentarités entre ces acteurs. Le directeur général d'une ESH intervenant dans la CUB explique ainsi que « la force des bailleurs », c'est : « on s'allie avec un promoteur, on porte le foncier pour eux […], on leur en revend une partie quand le marché est mûr pour eux, et on en garde un bout pour se développer. » (Entretien, 03/03/2014). Un autre enquêté liste plus longuement les différents types de collaborations possibles :

> *« On va avoir tous ces partenariats où on va avoir un positionnement commun sur des terrains : ça va du simple service rendu – c'est-à-dire de l'échange d'information. Par exemple, il n'y a pas si longtemps que ça, un promoteur avait une info sur un terrain très intéressant pour nos réserves foncières, qui n'était pas valorisable tout de suite. Il nous a proposé le terrain, en nous faisant bénéficier du très bon contact qu'ils avaient avec le propriétaire. Ils nous ont introduit auprès du propriétaire, on a négocié avec le propriétaire. Ce dossier-là a échoué, mais s'il avait fonctionné, ce qui a eu lieu dans d'autres cas, on aurait pu acheter le terrain avec un engagement moral de notre part : le jour où on développe une opération, on s'engage à leur céder la partie en logements libres, qu'ils puissent y développer une opération. Et puis il y a des terrains qui sont prospectés*

ensemble. Là où on vient le plus souvent nous chercher, c'est quand il faut faire bénéficier le propriétaire de l'exonération de taxe sur la plus-value, quand un propriétaire exige un achat immédiat ou sur des achats cash ou à risque, quand on fait un pari sur la constructibilité future » (Entretien avec le directeur de l'aménagement et des études urbaines d'une ESH intervenant dans la CUB, 18/02/2014)

La superposition des champs HLM et de la promotion immobilière dans un contexte d'absence de maîtrise foncière par les collectivités territoriales a donc certes des conséquences inflationnistes, liées à la compétition que se livrent ces acteurs, mais elle peut aussi occasionnellement donner lieu à des situations de coopération visant à limiter la hausse des prix fonciers[1]. Dans ces cas, la capacité à mener de telles opérations avec des opérateurs à but lucratif devient dans le même temps un facteur supplémentaire dans la structuration du champ HLM local : les organismes HLM qui en ont la possibilité voient en effet leurs possibilités d'accès à des opportunités foncières multipliées, au contraire des autres.

Le champ HLM dans la CUB est donc très hiérarchisé. Son organisation est déterminée par l'articulation entre ressources techniques et financières. Cette situation soulève deux questions. La première, développée dans la section suivante, concerne le rôle que cette organisation confère aux organismes HLM dans la définition de l'usage des sols dans l'agglomération. La deuxième concerne la possibilité de l'expansion de ce mode de faire dans d'autres agglomérations. En particulier, l'ESH Domofrance jouit d'un périmètre d'intervention étendu à l'échelle nationale et a annoncé il y a plusieurs années son intention de se développer ailleurs en France, et notamment dans la région parisienne[2]. Il n'est cependant pas sûr, du fait des outils de maîtrise foncière dont sont dotées les collectivités territoriales franciliennes, que le recours à des méthodes semblables à celles employées dans le Bordelais puisse permettre d'assurer un développement rapide du parc.

2.3. La participation des organismes HLM à la définition des politiques de développement urbain

2.3.1. Des règles d'urbanisme considérées comme étant à définir collectivement

Des organismes HLM ont développé certaines de leurs compétences pour améliorer leurs chances d'accéder directement à des opportunités foncières. Ils peuvent en particulier les mettre en œuvre dans les cas où les communes ou les intercommunalités sont ouvertes à un accompagnement de la production de logements sociaux sur le mode de l'approche opérationnelle.

---

[1] L'exonération de taxe sur la plus-value foncière ne se fait cependant pas sans contrepartie et ne porte sur l'ensemble du terrain que s'il est prévu d'y réaliser 100 % de logements sociaux. Elle est en effet soumise au fait que l'organisme HLM acheteur s'engage « par une mention portée dans l'acte authentique d'acquisition à réaliser et à achever des logements sociaux » dans un délai de quatre ans à compter de la date de l'acquisition. Dans ce cas, « l'exonération est calculée au prorata de la surface habitable des logements sociaux construits par rapport à la surface totale des constructions mentionnées sur le permis de construire du programme ». Des dispositions prévoient de plus des pénalités si ces engagements ne sont pas respectés (art. 150 U, II, 7° du Code général des impôts).

[2] Mandraut, C., 2013, « Le bailleur social bordelais Domofrance vise l'Île-de-France », *Le Moniteur*.

Si ces compétences sont particulièrement utilisées par certains des organismes intervenant dans la CUB, elles existent aussi au sein d'autres organismes. Le développement de ces compétences se traduit cependant par une évolution de la position de ces organismes par rapport aux collectivités territoriales : ceux-ci sont en effet amenés, en identifiant des opportunités foncières et y proposant des projets immobiliers complexes, à participer à la définition de politiques de développement urbain, voire à les élaborer pour le compte des collectivités. En d'autres termes, il est possible de faire l'hypothèse que ces organismes HLM répondent dorénavant moins à une commande des élus qu'ils ne participent à la formuler.

Cette dimension apparaît d'abord dans un rapport spécifique à certaines des règles d'urbanisme existantes, perçues comme ayant été posées à un moment spécifique et devant évoluer pour s'accommoder à des projets correspondant aux besoins contemporains. Plusieurs enquêtés ont ainsi exprimé le fait qu'ils ne considéraient plus les règles d'urbanisme existantes comme une contrainte dans leurs stratégies de développement et dans l'élaboration de leurs projets immobiliers. Les propos de deux directeurs d'organismes HLM, qui reflètent ceux de plusieurs autres enquêtés, en témoignent :

> *« On fait ensemble. Je crois que c'est la clef de tous les projets qui sont réussis. Et c'est vrai qu'il y a des règles… Quelquefois, les règles d'urbanisme de la commune ne nous permettaient pas de faire l'opération. Donc les règles ont été changées pour se mettre à la disposition du projet. […] À partir du moment où le projet qu'on a monté est adopté par l'ensemble des élus, de la population, on se dit : 'Mais cette règle, qui oblige à avoir un toit à deux pentes sur toutes les maisons, eh bien, si on propose un toit un petit peu en arrondi […] parce que ça s'intègre mieux dans le paysage et que ça va apporter quelque chose… pourquoi pas ?' »* (Entretien avec le directeur général d'un OPH intervenant dans la CAB, 11/12/2014).

> *« On a l'habitude de travailler avec les collectivités et cette habitude fait que, on se met d'accord avec elles, éventuellement, sur les évolutions du PLU. On a bâti avec elles ce qu'on appelle un peu une méthode d'urbanisme de projet. C'est-à-dire qu'on bâtit le projet avec elles, et après, s'il faut faire évoluer le PLU, on le fait évoluer. […] Bon, ça, c'est assez passionnant, c'est assez nouveau. Et ça veut dire qu'on peut s'affranchir des contraintes du PLU qui sont parfois un peu… qui ont pas prévu, tout simplement, qu'à cet endroit-là on puisse densifier et donc il faut pouvoir créer des voies nouvelles, etc. Donc je trouve que c'est une manière intelligente de concevoir la ville. »* (Entretien avec le directeur du développement d'une ESH intervenant dans la CUB, 14/10/2013).

Ainsi, il semble que l'approche opérationnelle, qui consiste notamment à assouplir le PLU au sein de zones de projet, aboutit à une situation dans laquelle ce document est considéré dans son entier comme indicatif plutôt que comme un cadre devant nécessairement être respecté. Cela signifie que les salariés d'organismes HLM considèrent qu'ils ont, certes en accord avec les élus locaux, une légitimité à participer à la définition des règles d'urbanisme. Par ailleurs, les propos des enquêtés cités ci-dessus donnent l'impression que le PLU est un document aisément modifiable. Or, ce n'est pas le cas : toute modification implique en effet un processus qui s'étend sur plusieurs mois. La procédure la plus rapide, dite de modification simplifiée (qui s'étend généralement sur 5 à 6 mois) ne peut être utilisée que si elle n'implique pas, en zone urbaine, une augmentation des possibilités de construction de bâtiments à usage d'habitation supérieure à 20 % par rapport à celles

qui préexistent. Ouvrir une nouvelle zone à l'urbanisation exige de passer par la procédure de modification (7 à 9 mois), voire, dans certains cas, par celle de révision (2 à 4 ans) (Kalflèche, 2012) (art. L. 153-31 et suivants C. Urb)[1]. Lorsque le PLU a été élaboré à l'échelle intercommunale, la modification ne peut de plus être réalisée qu'à l'initiative du président de l'EPCI. Cela met en évidence le fait qu'une telle attitude vis-à-vis des documents d'urbanisme ne peut être permise que lorsqu'elle résulte de rapports étroits avec les élus communaux ou intercommunaux et que pour réaliser des opérations à moyen terme.

2.3.2. La construction d'une légitimité à intervenir dans l'élaboration des politiques de développement urbain

Le fait que les organismes HLM participent à l'élaboration des politiques de développement urbain est aussi sensible dans le cas des acquisitions foncières réalisées dans la CUB (et plus rarement dans la CAVDB), alors que les terrains concernés ne sont pas encore constructibles : dans ces cas, les organismes HLM anticipent effectivement la possibilité d'une évolution des droits des sols. De plus, en se portant acquéreurs des terrains et en sollicitant la collectivité à leur sujet, ils participent activement à concrétiser cette évolution. Certains organismes bordelais ont d'ailleurs développé des compétences en matière d'études urbaines, destinées certes à évaluer les capacités de construction sur les terrains qu'ils envisagent d'acquérir, mais aussi à convaincre les élus d'en rendre possible la mutation. Un enquêté présente de la façon suivante les avantages retirés de cette compétence :

> *« Là, [dans telle commune], on a une résidence de 118 logements, et il se trouve qu'on a l'opportunité de maîtriser les terrains autour, qui représentent* grosso modo *6 000 mètres-carrés constructibles, soit 76 logements. Pour décider de faire cette maîtrise foncière, on ne va pas se contenter de savoir si on peut densifier la parcelle, mais on va essayer de voir comment on peut profiter de ces opportunités pour redonner du sens sur le plan du fonctionnement et de l'organisation urbaine de ce secteur. Ça, c'est l'aspect études urbaines. On peut être amenés à évaluer des fonciers, à faire un pré-chiffrage du bilan aménageur, à dessiner des choses, etc. […] C'est un premier éclairage qui doit permettre à la collectivité (et à nous aussi) de commencer à mesurer l'effort à faire. […] Concrètement, ensuite, on peut aller voir le maire avec des billes, lui expliquer… Sur le cas dont je vous parlais, je peux vous dire, bon, le maire, il était intéressé ! »* (Entretien avec le directeur de l'aménagement et des études urbaines d'une ESH intervenant dans la CUB, 18/11/2013).

Ces propos mettent en évidence le fait que l'intérêt d'un organisme HLM pour une opportunité foncière peut être à l'origine d'une prise de conscience de la part des élus locaux de possibilités de développement urbain qui n'avaient pas été anticipées jusqu'alors ou qui paraissaient trop complexes à mettre en œuvre. Dans ce contexte, la réalisation d'études urbaines – et en particulier la production de plan-masse et de dessins architecturaux indicatifs – permet de rendre concrètes, si ce n'est désirables, ces possibilités. Cela implique, du point de vue des organismes HLM qui les réalisent, la nécessité de travailler, comme le souligne l'enquêté, pas seulement à

[1] Art. L. 123-13 avant le 1er janvier 2016.

l'échelle des parcelles concernées, mais à celle de « l'organisation urbaine du secteur », voire de la commune.

Cette capacité des organismes HLM à impulser certains projets de développement urbain peut aussi être mise en œuvre à l'échelle de simples parcelles, ne nécessitant pas nécessairement une opération de portage foncier ou d'aménagement. Une enquêtée, évoquant les types de locaux d'activité pouvant faire l'objet d'un redéveloppement au profit de l'immobilier locatif social, en vient à évoquer de la façon suivante le cas des écoles primaires :

> *« Mais du foncier, il y en a, hein ! Par exemple, moi, je dis à mes collaborateurs : 'Les garages ! Tous les garages !' Mais c'est bientôt fini, il n'en reste plus, il ne faut plus les chercher. Maintenant, c'est les cliniques. J'en ai acheté, des cliniques qui avaient périclité, l'année dernière ! Ça ne marche pas bien en ce moment. Voilà, quoi, on fait muter. […] Il y a un autre champ d'action : les écoles. Dans les communes, ils ont parfois plusieurs écoles. Eh bien il faut en construire une grosse, et hop !, voilà, ça libère du foncier !*
> *– Et vous pouvez aller voir un élu, comme ça, lui dire : 'Hop !, l'école…' ?*
> *– Bien sûr ! Généralement, les communes… Déjà, il faut connaître la commune. Quand tu es développeur, la moindre des politesses, c'est de connaître la commune d'un élu avant d'aller le voir. On n'est pas des marchands de soupe. Et puis quand on se balade dans la commune, on voit, on ouvre les yeux, on regarde, on se dit : 'Là, on pourrait faire quelque chose.' Et ces questions, il faut les porter au maire, lui dire : 'Vous n'avez pas réfléchi à reprendre ce bout de ville, ce bout de machin ? Vous savez qui est propriétaire, là ?' C'est comme ça qu'on crée… »* (Entretien avec la directrice du développement d'une ESH intervenant dans la CAVDB, 16/07/2014).

L'enquêtée formule explicitement le fait, ici, qu'un organisme HLM peut être amené à jouer un rôle de conseil auprès des élus en matière de politiques de développement urbain, dans l'objectif de produire du logement social. Dans ces cas, les services des organismes sont amenés à développer des analyses et des discours qui relèvent en fait du diagnostic urbain.

On observe ainsi une intégration croissante des activités : des opérateurs assurent des fonctions allant de l'étude préalable à la gestion locative, en passant par l'aménagement et la réalisation d'ensembles mixtes socialement et fonctionnellement. Il s'agit d'un mouvement proche que celui qu'avait observé D. Lorrain (1992) dès les années 1980 à propos des grandes entreprises de la construction et de services urbains : des organismes HLM interviennent comme « ensembliers urbains », à même de réaliser en interne la majorité des étapes de la vie d'une opération urbaine. Il est intéressant de constater que cela se traduit, comme dans les cas étudiés par D. Lorrain (1992), par l'intégration au sein des organismes HLM de décisions et de fonctions généralement prises en charge par les collectivités territoriales (Pollard, 2009 ; Citron, 2016). Tout se passe donc comme si la nécessité de produire plus de logements, dans un contexte plus compétitif et sans un soutien important pour faciliter l'accès aux opportunités foncières avait poussé certains organismes HLM à jouer sur leur principal avantage comparatif par rapport aux promoteurs immobiliers : la capacité à agir sur le moyen, voire le long terme. Contrairement aux promoteurs immobiliers, les organismes HLM n'ont pas à rémunérer rapidement un capital de promotion, ce qui leur permet de réaliser des investissements dans l'optique d'une rémunération ultérieure.

Cependant, le fait d'agir à cet horizon temporel implique néanmoins nécessairement une capacité à anticiper et à orienter les décisions des collectivités territoriales en matière de développement urbain. Par rapport aux entreprises de la construction et de services urbains, les organismes HLM jouissent d'une plus grande légitimité à intervenir auprès des collectivités pour orienter leurs politiques de développement urbain. D'une part, certains d'entre eux ont un statut public et dépendent effectivement des collectivités territoriales en question, avec les services desquels il est fréquent qu'ils échangent. D'autre part, le fait que l'activité HLM n'est pas à but lucratif est une source de confiance pour les élus locaux.

Malgré cela, plusieurs enquêtés se sont défendus de jouer un rôle d'orientation, voire de participation à la définition des politiques des collectivités. Après qu'un enquêté a décrit la façon dont l'ESH dont il est salarié propose à des collectivités territoriales des projets de développement urbain sur des terrains acquis sans condition suspensive, je lui demande si on peut considérer que l'ESH participe, ce faisant, « à la définition des politiques publiques ». Sa réponse est la suivante :

> *« Ah non ! On ne peut pas dire ça ! Non, non, non ! On ne participe pas à la définition des politiques publiques ! Nous, on participe à la définition de notre développement à nous. Et… généralement ça se rejoint. Quand l'intérêt pour nous n'est pas au rendez-vous, c'est qu'il n'est pas au rendez-vous non plus pour la collectivité. C'est que les politiques publiques ne sont pas prêtes, donc on n'y va pas. Tout ça est lié, mais il ne faut pas inverser les termes. […] Quand on a des choses à dire, on les dit, effectivement : 'Écoutez, nous, ça ne nous semble pas opportun de s'intéresser tout de suite à ce secteur', ou alors il y a des préalables et on va les dire : 'Pour nous, les préalables, c'est…' Si effectivement, ça peut aider la collectivité dans ses démarches, tant mieux, mais on a d'abord fait le point sur l'intérêt que nous avions, nous, à un développer un projet. Point. »* (Entretien avec le directeur de l'aménagement et des études urbaines d'une ESH intervenant dans la CUB, 18/11/2013).

L'enquêté, dans le cas présent, réfute l'interprétation proposée, en soulignant le fait que l'enjeu principal, pour son service, reste d'identifier et d'évaluer des opportunités de développement. Ce faisant, l'enquêté propose toutefois une reformulation du rapport entre l'ESH et la collectivité, qui est apparu fréquemment dans les propos d'autres salariés d'organismes HLM. La reformulation est la suivante : l'ESH ne définit pas des projets pour le compte des collectivités, mais dans son propre intérêt ; or, il se trouve que l'intérêt de l'ESH et celui de la collectivité s'avèrent le plus souvent liés. Dans la mesure où les organismes HLM réalisent une mission d'intérêt général et sont dotés de compétences spécifiques pour ce faire, leur intérêt se confondrait ainsi avec l'intérêt collectif. Les propos d'une autre enquêtée témoignent par exemple aussi de cette association :

> *« – Quand vous proposez ces projets qui ne sont pas prévus, c'est une sorte d'impulsion de l'action publique, non ?*
> *– Oui, bien sûr ! Mais il faut ! Il faut ! Mon boulot, c'est de construire. Si je vois que je peux construire quelque part, que c'est dans l'intérêt de la commune et que je ne dis rien… je me considère en faute. »* (Entretien avec la directrice du développement d'une ESH intervenant dans la CAVDB, 16/07/2014).

Cette articulation entre l'intérêt de l'organisme HLM et celui des collectivités territoriales peut être analysé comme une justification du rôle joué par les premiers dans la définition des politiques de développement urbain des secondes.

CONCLUSION

L'approche opérationnelle, telle qu'elle est mobilisée par les collectivités territoriales, vise à encourager l'initiative des opérateurs : elle repose sur l'idée que ceux-ci peuvent travailler le plus efficacement lorsque les règles sont définies par la négociation pendant le montage des opérations, plutôt qu'en amont. Cette approche inverse en fait la façon dont les contraintes aux opérateurs immobiliers sont habituellement posées par les collectivités territoriales : alors qu'en règle générale, les formes urbaines sont définies en amont (par le PLU) et le logement social imposé par la négociation, c'est l'opposé dans les projets menés selon l'approche opérationnelle, qui posent *ex ante* une programmation (dans des documents-cadres, par exemple) mais invitent à négocier les règles d'urbanisme. Menée originellement dans le cadre de certaines opérations, l'approche opérationnelle s'est de plus progressivement diffusée : elle apparaît aujourd'hui comme une méthodologie applicable à toutes les situations, plutôt que comme une modalité d'encadrement spécifique de certains projets urbains.

Du point de vue de la production HLM, l'approche opérationnelle n'impose en règle générale qu'un volume de logements locatifs sociaux à réaliser à l'échelle de l'opération, du lot ou de la parcelle, en fonction des situations. Elle laisse le reste à la négociation, voire à l'initiative des opérateurs. Cela implique d'abord que les caractéristiques des opérations HLM peuvent n'être encadrées que de façon lâche. L'approche opérationnelle ne garantit de plus pas que des organismes HLM auront accès à des opportunités foncières sur lesquelles ils pourront développer des opérations en maîtrise d'ouvrage directe. Enfin, elle confie aussi aux opérateurs le soin de trouver comment financer l'amoindrissement de la charge foncière nécessaire pour le logement social. Or, si l'approche opérationnelle encourage la production d'opérations mixtes, et donc la réalisation de péréquations entre produits, elle peut aussi, comme je l'ai montré, se traduire par une compétition sur les prix fonciers pouvant rendre plus complexe l'insertion de logements locatifs sociaux.

Ces limites ont motivé deux types de réactions de la part des acteurs publics, pour qui l'approche opérationnelle reste cependant attractive. Les collectivités territoriales ont, d'une part, cherché à introduire certains points problématiques – au premier rang desquels la maîtrise des prix fonciers – parmi ceux faisant l'objet des négociations et des engagements des acteurs. Certains organismes HLM ont, d'autre part, cherché à développer des compétences spécifiques de façon à ne pas être dépendants des opérateurs à but lucratif pour accéder à des opportunités foncières cédées sur le mode de l'approche opérationnelle. Si la situation bordelaise est exceptionnelle de ce point de vue, elle représente une forme extrême de tendances observables dans les autres intercommunalités enquêtées.

CONCLUSION DE LA PARTIE 3

Les collectivités territoriales peuvent adopter différentes modalités d'accompagnement de la production HLM, qui présentent chacune des opportunités et des risques différents : l'interventionnisme, l'encadrement réglementaire ou l'approche opérationnelle ne donnent pas aux collectivités les mêmes moyens pour participer à la définition des caractéristiques des opérations HLM (cf. Tableau 26).

Les collectivités territoriales, dans le Val-de-Bièvre comme dans le Boulonnais ou le Bordelais, ont tendance à être de moins en moins à même de mettre en œuvre des moyens importants pour « préparer » des terrains à recevoir du logement social *via* l'interventionnisme. Les difficultés financières et la raréfaction d'une ressource foncière aisément mobilisable les amènent en effet à diversifier leurs modalités d'accompagnement de la production HLM. Ces constats vont dans le sens des observations de L. Ghekière (2010, p. 234), qui note que les collectivités ont eu tendance, au cours des dernières décennies, à renoncer à une « logique de contrôle tutélaire et systémique » sur des établissements publics locaux dépendant d'elles et à plutôt adopter, avec l'ensemble des acteurs du champ HLM, une logique de « définition de contrats d'objectifs personnalisés et adaptés à l'environnement local dans lequel s'inscrit le parc de logement ». Plutôt que de définir les stratégies des opérateurs, de leur « apporter » des opportunités foncières et de participer fortement au financement de leur activité, certaines collectivités ont même tendance à « encourager, sous des formes plus ou moins formalisées, la mise en concurrence » des organismes présents sur un même territoire et à développer avec ceux qu'elles choisissent *in fine* des relations reposant sur le partenariat et la négociation. La « commande publique » laisserait ainsi la place à des formes d'encadrement très en amont des opérations par le droit du sol ou, plus en aval, de co-conception des projets urbains et immobiliers.

Si le succès de l'encadrement réglementaire et l'approche opérationnelle dans les collectivités territoriales s'explique du fait de nombreux avantages, au premier rang desquels leur coût limité et le fait qu'ils promeuvent la mixité sociale, l'enquête a mis en évidence le fait qu'ils aboutissent à plusieurs difficultés. En particulier, en confiant souvent à des acteurs à but lucratif le soin de maîtriser des opportunités foncières et de faire eux-mêmes appel à des organismes HLM, ces modes d'accompagnement encouragent une concurrence sur les marchés fonciers et immobiliers qui peut aboutir à une hausse généralisée des prix. Il arrive ainsi fréquemment qu'ils nécessitent, après que des collectivités les aient mis en œuvre pendant plusieurs années, le déploiement d'outils complémentaires visant à corriger leurs effets les plus négatifs. S'ils apparaissent *a priori* comme étant plus simples à mettre en œuvre que l'interventionnisme, il n'est pas certain qu'ils le soient effectivement sur le long terme.

Tableau 26. Modalités d'accompagnement de la production HLM par les collectivités

	Interventionnisme	Encadrement réglementaire	Approche opérationnelle
Outils et dispositifs mobilisés	Appui sur le DPU pour mettre en relation propriétaires et organismes HLM, maîtrise foncière, ZAC	SMS, ERLS, chartes	Négociations informelles, conventions, ZAC, PUP
Objectifs	*Mobiliser des moyens importants pour maîtriser qualitativement la production :* maîtrise de la forme des opérations, des opérateurs présents sur le territoire, de l'attribution des logements	*Produire beaucoup en mobilisant peu de moyens :* objectifs quantitatifs, mixité sociale, limitation du coût de production HLM pour la collectivité	*Produire beaucoup en laissant aux opérateurs le soin de résoudre la question des moyens* : innovation, initiative privée, mixité sociale
Modalité de maîtrise des prix fonciers pour le logement social	Maîtrise foncière publique	Péréquation entre produits dans le contexte d'opérations mixtes	Péréquations entre produits dans le contexte d'opérations ou de projets urbains mixtes
Forme du champ HLM	Hiérarchisation, relations bilatérales	Compétition (souvent encadrée), relations multilatérales	Compétition (souvent encadrée), relations multilatérales
Capital valorisé	Social, symbolique, technique	Financier et/ou, si compétition encadrée, social, symbolique	Technique
Risques	Détérioration des relations entre les organismes HLM et les collectivités territoriales, accroissement des inégalités socio-spatiales par la concentration de la production HLM dans les communes interventionnistes, clientélisme, coût	Perte de contrôle du nombre d'opérateurs HLM, des caractéristiques des opérations, dépendance au marché, moindre qualité de production	Perte de contrôle du nombre d'opérateurs HLM, des caractéristiques des opérations, dépendance au marché, moindre qualité de production

Élaboration personnelle.

À cela s'ajoute le fait que les modalités d'accompagnement de la production HLM auxquelles les collectivités territoriales ont recours ont des effets sur la structure des champs HLM locaux. La façon dont les collectivités territoriales contrôlent l'accès des opérateurs aux terrains valorise de fait différents types d'opérateurs : si elles cherchent à limiter autant que possible leur intervention financière, elles favorisent les organismes HLM les mieux dotés ou ayant les capacités

d'endettement les plus fortes ; si elles se montrent au contraire déterminées à choisir elles-mêmes les caractéristiques des opérations, elles favorisent les organismes avec lesquels elles ont des relations stables et de confiance. Ainsi, si le champ des constructeurs de maisons individuelles étudié par P. Bourdieu (2000) dans les années 1990 apparaissait comme principalement structuré par l'État, le champ HLM est pour sa part fragmenté en un ensemble de champs locaux plus ou moins larges et plus ou moins connectés les uns aux autres, qui sont quant à eux structurés par les EPCI ou les communes. Ainsi, si la structure du capital dont chaque organisme HLM dispose dépend de processus de régulation nationaux (cf. chapitres 4 et 5), la façon dont ce capital est valorisé dans chaque champ local dépend pour sa part des collectivités territoriales.

Découle de ce constat le fait que chaque organisme HLM cherche à s'adapter à la structure du ou des champs HLM locaux dans lesquels il intervient, en développant le type de capital qui y est valorisé. J'ai notamment montré comment les modalités spécifiques d'accompagnement de la production HLM dans le Bordelais ont constitué un champ HLM local fortement structuré par le capital technique et le capital financier. Cela peut cependant aboutir à la marginalisation d'organismes HLM anciennement implantés localement, qui n'ont pas toujours les moyens de s'adapter à la « nouvelle donne ».

Enfin, il est intéressant de noter que l'adaptation des organismes HLM aux évolutions du ou des champs dans lesquels ils interviennent n'est possible que s'ils connaissent les modalités d'accompagnement de la production de logements sociaux favorisées par les collectivités. Ainsi, même si les organismes sont contraints dans leur activité par les règles imposées de façon formelle ou informelle par les collectivités, ils sont demandeurs d'une clarification et d'une mise en exergue de ces règles. Les collectivités territoriales se trouvent pour leur part prises dans une contradiction, dans la mesure où elles ont intérêt à définir des règles suffisamment contraignantes pour qu'elles facilitent la négociation avec les opérateurs, mais suffisamment floues pour qu'elles ne les privent pas de toute marge de négociation.

PARTIE 4
L'ANCRAGE DES OPÉRATIONS DE LOGEMENT SOCIAL

La mise en place du processus de régulation productiviste s'est traduite, en France, par une mutation du rôle de l'ensemble des acteurs du circuit de financement du logement social. J'ai en particulier montré comment les organismes HLM ont été poussés à la réorganisation, de façon à ce que leur parc de logements atteigne une taille « critique », leur permettant de diversifier leurs activités et leurs périmètres d'intervention. Parallèlement, j'ai souligné le fait que les collectivités territoriales sont devenues incitatrices plutôt qu'interventionnistes en matière d'accompagnement des projets de développement du logement social. Cette transformation du rôle des acteurs dans le circuit de financement du logement social a abouti à la remise en cause de leurs positionnements les uns par rapport aux autres, puisqu'ils interviennent dorénavant dans des champs plus concurrentiels et au sein desquels les ressorts de leur influence et de leur légitimité ont été modifiés.

L'enjeu de cette quatrième et dernière partie est d'observer comment ces évolutions du rôle des acteurs et des modalités de spatialisation de la production HLM se concrétisent au moment de la décision d'engager ou non une opération. Pour ce faire, je discute la mesure dans laquelle il est possible d'avoir recours à la notion d'« acteur ancreur » pour qualifier les actions des organismes HLM au cours de la production de logements.

La notion d'ancrage est principalement issue de la littérature sur la financiarisation de la production urbaine (cf. chapitre 1). Elle est notamment utilisée, dans les travaux de T. Theurillat (2011, p. 226-227) pour qualifier le rôle « nouveau » joué par certaines « entreprises de développement-construction de grands projets urbains » : ces dernières auraient acquis la fonction de concrétiser des projets urbains par la négociation entre, d'une part, les collectivités territoriales et la société civile et, d'autre part, des investisseurs privés (voir aussi : Guironnet *et al.*, 2016 ; Halbert, Attuyer, 2016). L'enjeu de cette négociation réside dans le fait que les intérêts de ces acteurs diffèrent fortement. En effet, les investisseurs privés agissent à l'échelle européenne, voire mondiale, et le capital dont ils disposent est très liquide : ils peuvent l'investir dans des localisations nombreuses. Pour en choisir une, ils mobilisent des critères de décision principalement financiers, en termes de retour sur investissement et de risque. Les acteurs locaux, pour leur part, sont caractérisés par leur immobilité et leur intérêt à recevoir, dans un contexte de concurrence entre les villes et de recherche d'attractivité, de grands projets urbains. Cependant, ils effectuent un choix parmi ces derniers, à l'aide de critères qui sont principalement techniques et

politiques, permettant notamment d'évaluer la capacité de ces projets à s'inscrire dans l'espace local. Les entreprises de développement-construction doivent donc proposer un projet tel qu'il corresponde à la fois aux intérêts des acteurs mobiles et à ceux des acteurs locaux. Elles négocient, en d'autres termes, « l'articulation territoriale de logiques extérieures, liées à la mobilité du capital, à des logiques *in situ* » (Theurillat, 2011, p. 238).

La fonction d'ancrage fait partie de ces notions développées dans la littérature sur la financiarisation de la production urbaine qui me semblent pouvoir, comme je l'ai exposé dans le chapitre 1, participer aussi à la compréhension du fonctionnement d'opérateurs qui ne sont pas financiarisés ou le sont peu. Deux ensembles de transformations du fonctionnement du circuit de financement du logement social me semblent pouvoir faire d'au moins une partie des organismes HLM des acteurs ancreurs :

- Du point de vue des rapports des organismes HLM à l'espace, j'ai montré, d'une part, que certains d'entre eux interviennent sur des périmètres d'intervention importants, leur permettant de mettre en compétition différentes localisations. D'autre part, les financements auxquels ils ont recours, s'ils ne sont pas aussi liquides que ceux des investisseurs privés, n'en restent pas moins mobiles : les fonds propres et les prêts de la CDC, en particulier, peuvent être investis indifféremment dans l'espace, dans le respect du système présenté dans le chapitre 6.
- Du point de vue des outils cognitifs mobilisés par les organismes HLM, j'ai montré que ces opérateurs sont contraints, dans le cadre du processus de régulation productiviste, de mobiliser leurs fonds propres pour produire des opérations neuves et de veiller, ce faisant, aux conditions de renouvellement de cette ressource.

L'une des principales fonctions des organismes HLM résiderait alors dans leur capacité à négocier pour articuler des contraintes financières, imposées par le fonctionnement du circuit de financement HLM, et des contraintes politiques et techniques, liées à l'intégration des opérations neuves dans des contextes locaux. Les organismes HLM se trouveraient ainsi entre l'État, la CDC et leurs éventuels actionnaires d'une part, qui exigent une production à même de garantir à la fois la circulation des financements et la viabilité économique au long terme, et les collectivités territoriales d'autre part, représentant leurs propres intérêts mais aussi ceux des futurs locataires et du voisinage.

Je montre dans cette partie qu'il est effectivement possible de considérer que certains organismes HLM sont devenus des acteurs ancreurs. Je cherche en particulier à comprendre quels facteurs permettent d'expliquer le développement de la fonction d'ancrage dans le champ HLM et si elle y présente des spécificités. Pour ce faire, je procède en trois temps. En premier lieu, je montre que les organismes HLM ont été invités à définir, au cours des années 2000, une stratégie de production qui leur est propre, reposant sur certains paramètres financiers et leur permettant de prendre eux-mêmes des décisions quant à leurs opportunités d'investissement. En second lieu, je sépare analytiquement deux étapes du processus d'ancrage qui sont, dans les faits, fréquemment superposées. J'envisage d'abord les façons dont les organismes HLM évaluent les opportunités foncières qui leur sont proposées par des collectivités territoriales ou celles qu'ils trouvent eux-mêmes. Je montre qu'en la matière, ils ont développé des capacités leur permettant non plus seulement de répondre aux commandes formulées par les acteurs publics, mais d'articuler des intérêts exprimés par différents acteurs à différentes échelles. Je présente ensuite les modalités de la négociation entre les organismes HLM et les collectivités territoriales lors de la définition du programme des opérations envisagées, en insistant sur sa dimension financière.

CHAPITRE 11. LA FIXATION PAR LES ORGANISMES HLM DE LEURS OBJECTIFS DE PRODUCTION

J'ai montré que l'État cherche, dans le cadre du processus de régulation productiviste, à faire en sorte que les organismes HLM mobilisent leurs propres ressources dans la production de logements locatifs sociaux. Pour rappel, l'objectif est autant, ce faisant, de répondre à d'importants besoins en logements neufs que de prévenir une crise d'accumulation dans le secteur, résultant de la maturation du parc HLM (cf. chapitre 3).

Plusieurs types de contrats et de contraintes réglementaires ont en conséquence été utilisés pour imposer des objectifs de production élevés à chaque organisme HLM ou pénaliser ceux qui n'investiraient pas leurs fonds propres. Le prélèvement sur le potentiel financier introduit en 2011 et discuté dans le chapitre 4 en est un bon exemple, puisqu'il s'agit schématiquement d'une taxe sur les liquidités dont disposent les organismes HLM. L'enquête met cependant en évidence le fait que ce sont surtout des outils gestionnaires qui ont contribué à transformer la façon dont les organismes HLM envisagent leurs capacités à investir. Je montre que ces outils, introduits dans le contexte du processus de régulation modernisateur notamment en réponse à des injonctions étatiques, ont été réinterprétés et remobilisés en contexte productiviste. Ils aboutissent à la définition de stratégies d'investissement à l'échelle de la quasi-totalité des organismes HLM, déterminées d'une part par un volume de logements à réaliser chaque année et, d'autre part, par la quantification des moyens internes et externes à mobiliser pour ce faire.

L'usage du terme de stratégie dans le contexte de la production urbaine peut être sujet à discussion. Si la notion est souvent utilisée pour caractériser certaines opérations réalisées par les collectivités territoriales, plusieurs auteurs ont montré qu'elle est complexe à manier à propos des opérateurs urbains (Fainstein, 1994 ; Le Galès, 2003 ; Citron, 2016). Ces derniers auraient tendance à recomposer *a posteriori*, notamment dans le contexte de l'entretien semi-directif, des énoncés stratégiques mettant en cohérence des actions qui seraient en fait principalement réactives et court-termistes. À ce constat s'ajoute le fait que l'utilisation du terme de stratégie peut amener à négliger le fait que les acteurs sont inscrits dans des systèmes institutionnels qui déterminent très largement leurs décisions. Ainsi, C. Topalov (1974, p. 21) souligne, d'une façon très caractéristique de la pensée des années 1970, que l'on peut étudier le « comportement » d'un acteur, mais que celui-ci reflète sa position dans le champ concurrentiel plutôt qu'il ne révèle des stratégies : « les acteurs ne décident pas, écrit-il, *ça* décide ». Par rapport à d'autres acteurs de la production urbaine, les organismes HLM apparaissent d'autant plus contraints : leur activité est notamment déterminée, comme je l'ai montré dans les parties 2 et 3, par les choix réalisés par l'État et les collectivités territoriales.

Les auteurs régulationnistes insistent, pour leur part, sur le fait que les stratégies des acteurs ne peuvent se comprendre que par rapport aux processus de régulation dans lesquels elles s'intègrent ou dont elles se distinguent (Jessop, 1990, p. 53 ; Painter, Goodwin, 1995, p. 345-346). Comme je l'ai déjà souligné (cf. chapitre 1), ils insistent en conséquence sur la nécessité d'une étude croisée des stratégies des acteurs et de l'évolution des structures socioéconomiques, visant à montrer comment les premières interagissent avec les secondes. C'est l'option retenue dans ce chapitre et, plus généralement, dans cette partie. Elle me donne la possibilité d'explorer la mesure dans laquelle la définition de stratégies d'investissement permet aux organismes HLM d'affirmer leur propre positionnement par rapport aux autres acteurs du circuit de financement HLM et donc d'être en capacité de réaliser des opérations d'ancrage. Je montre dans un premier temps quels outils sont mobilisés par les organismes HLM pour réaliser ces stratégies d'investissement. J'explique notamment quel a été le rôle de l'État dans le déploiement de ces outils, en montrant qu'il mène à une situation paradoxale : la rationalité gestionnaire permet en effet aux organismes HLM de s'approprier, voire de détourner certaines injonctions politiques. Dans un second temps, je présente la façon dont les collectivités territoriales et l'État se sont adaptés à cette rationalité pour pouvoir continuer à peser sur la conduite des organismes HLM, en mobilisant différents moyens de contrôle directs et indirects.

1. L'INSTITUTIONNALISATION DE LA GESTION STRATÉGIQUE COMME MODE DE FIXATION DES OBJECTIFS DE PRODUCTION DES ORGANISMES HLM

Les objectifs de production retenus par les organismes HLM ne résultent pas d'une transposition automatique, à l'échelle de chacun d'entre eux, des objectifs de production décidés par l'État ou les collectivités territoriales (cf. chapitres 6 et 7). Leur élaboration semble plutôt résulter d'un outil spécifique, l'analyse financière prospective. Cette dernière consiste à évaluer la situation financière actuelle de l'organisme HLM considéré, et, dans la mesure où les rythmes d'évolution des loyers (principale ressource) et de remboursement des emprunts (principale dépenses) sont relativement prévisibles, de la projeter sur le long terme. Il est ensuite possible d'évaluer, à partir de cette projection, la santé financière de l'organisme et ses capacités d'investissement contemporaines. Un enquêté résume ainsi la place qu'occupe ce type d'analyse dans la conduite des opérations de l'ESH dont il est salarié :

> *« On a mis en place une organisation, en matière de développement, qui fait que le filtre initial de nos décisions va être le filtre financier. C'est parfois un peu frustrant pour certains collègues, et on n'est pas non plus des 'ayatollahs du bilan', on le fait dans un esprit d'association, mais tout le monde comprend bien aujourd'hui qu'on doit maîtriser notre taux d'endettement, notre enveloppe annuelle de fonds propres, etc. »* (Entretien avec le directeur général adjoint d'une ESH intervenant dans la CAB, 30/01/2015).

Je présente dans cette section la façon dont est réalisée cette analyse financière prospective et comment elle a été promue, dans le contexte des processus de régulation modernisateurs et productivistes, par différentes institutions, au premier rang desquelles l'État. J'explique ensuite en quoi la promotion de cette analyse a rendu complexe la mobilisation par les services déconcentrés de l'État d'outils de coordination avec les organismes HLM, reposant, comme ceux mobilisés à destination des collectivités territoriales, sur le principe de la contractualisation.

1.1. Le rôle déterminant de l'analyse financière prospective dans la définition des objectifs de production des organismes HLM

1.1.1. L'analyse financière prospective comme outil de gestion stratégique

L'analyse financière prospective est un outil de gestion, qui a été introduit dans le secteur HLM dans le contexte du processus de régulation modernisateur. Elle répond en effet aux critères

posés par S. Craipeau et J.-L. Metzger (2007) pour identifier des outils relevant de la gestion : elle promeut une rationalisation de l'activité des organismes HLM reposant sur l'optimisation de leur performance et priorisant l'efficacité ; elle est basée sur des technologies de l'information et de la communication ; elle impose des normes (dans le cas présent, concernant notamment les modalités de calcul de la situation financière au long terme et des critères permettant d'évaluer cette situation), qui n'ont pas été décidées à l'intérieur de l'organisation, mais y ont été importées.

Plus généralement, l'analyse financière prospective s'inscrit dans un ensemble d'initiatives visant à développer au sein du secteur HLM la « gestion stratégique d'actifs » (*strategic asset management*), c'est-à-dire le fait de connaître les principales caractéristiques des biens possédés par une organisation (notamment de la mesure dans laquelle ils contribuent à produire de la richesse) et de se servir de ces connaissances pour prendre des décisions concernant la vente, la conservation et l'entretien de ces biens (Gruis *et al.*, 2004). Elle suppose donc le développement à la fois d'outils de connaissance et d'outils d'aide à la prise de décision. V. Gruis *et al.* (2004) ont montré que le déploiement de tels outils avait été, au début des années 2000, envisagé au Royaume-Uni et aux Pays-Bas, mais ne s'était pas encore complètement concrétisé.

Dans le contexte français, il apparaît clairement que la gestion stratégique n'est pas le seul déterminant des politiques d'investissement des organismes HLM. Cependant, l'apparence d'objectivité du logiciel informatique qui permet de la réaliser présente un champ des possibles relativement restreint. De plus, elle contribue à développer l'idée selon laquelle les stratégies de développement des organismes HLM dépendent principalement, si ce n'est exclusivement, de critères financiers. Sa mobilisation n'est donc pas sans effet sur les capacités de l'État, des collectivités territoriales et des actionnaires à gouverner les organismes HLM.

1.1.2. La réalisation de l'analyse financière prospective à l'aide du logiciel VISIAL

L'analyse financière prospective est quasi-systématiquement produite à l'aide d'un logiciel nommé VISIAL, pour « visualisation des stratégies d'investissement et d'activité à long terme ». Ce logiciel a été développé à l'initiative du comité d'autocontrôle et de prévention (CAP) de la fédération des organismes HLM privés[1]. Ce comité, qui existe aussi dans la fédération des offices HLM publics, a pour fonction de rassembler des données concernant l'activité des organismes HLM, de calculer des valeurs moyennes à partir de ces données et d'identifier ce faisant des situations exceptionnelles ; une fois celles-ci identifiées, il est chargé de prendre contact avec les directeurs des organismes concernés et d'envisager des solutions pour permettre le retour à la normale des indicateurs. Les comités d'autocontrôle sont donc des outils internes au secteur HLM permettant d'identifier les situations « difficiles » et de les prévenir. M. Tournon (2017) a montré que ce dispositif s'est progressivement transformé au cours des années 1980, de façon à assurer un suivi de plus en plus précis de l'activité des organismes HLM et à encourager certaines réformes de leur fonctionnement. Il participe du processus de régulation modernisateur. La création de l'outil VISIAL s'inscrit dans une démarche entamée par le CAP à la fin des années 1990, visant à

[1] USH, 2002, « Journée fédérale du Comité d'autocontrôle et de prévention : les ESH se dotent d'un outil de gestion prévisionnelle », *Actualités Habitat*, n°737.

promouvoir « la démarche prévisionnelle d'élaboration de plans et de stratégies à long terme »[1] par les organismes HLM, qui revient à doter ces derniers de moyens pour qu'ils puissent réaliser eux-mêmes certaines des vérifications relevant de l'autocontrôle et en tirer des conséquences stratégiques. Une première version du logiciel a été présentée dès 2001, avant que celui-ci ne soit progressivement déployé dans les organismes HLM à partir de 2003. Il a connu depuis des mises à jour régulières, et est aujourd'hui possédé par l'USH. Il est utilisé non seulement par les organismes et leurs fédérations, mais aussi par la CGLLS, la CDC, la MIILOS et des cabinets de conseil[2]. Son téléchargement est public et gratuit[3].

Au sein des organismes HLM enquêtés, VISIAL a été introduit à partir de la deuxième moitié des années 2000. Il est en règle générale utilisé directement par ces organismes. Sa dimension stratégique y est plus ou moins explicitement reconnue, ce dont témoignent les services qui en sont chargés : dans certains cas, l'analyse VISIAL est en effet réalisée par le directeur financier de l'organisme ou son contrôleur de gestion ; dans d'autres, elle est sous la responsabilité de la direction générale, voire d'un directeur du développement chargé aussi des enjeux financiers. Certains organismes HLM dotés de peu de moyens humains ont, pour leur part, fait appel à des consultants pour la produire.

VISIAL s'appuie sur une évaluation de la situation actuelle de l'organisme : y est donc consigné l'ensemble des données disponibles concernant la gestion de l'OPH ou de l'ESH, de façon notamment à en connaître le niveau d'endettement ainsi que le volume des loyers dont s'acquittent ses locataires. À partir de ces informations et d'hypothèses concernant l'évolution de paramètres macroéconomiques (taux du livret A, de l'inflation, etc.) ainsi que de paramètres liés au financement du logement social (subventions, exonérations, etc.), le logiciel peut projeter sur une dizaine d'années la situation financière de l'organisme. Les fédérations HLM produisent des normes, régulièrement mises à jour, sur lesquels l'organisme peut s'appuyer pour définir ces paramètres. Il est ensuite possible de modéliser l'impact sur les équilibres de gestion de l'organisme de scénarios différant par le nombre de logements développés annuellement ou encore la part de fonds propres engagée dans chaque opération. L'enjeu est alors, pour la direction, de formuler le scénario qui permet de produire le plus de logements chaque année tout en garantissant l'équilibre financier de l'organisme sur le moyen terme. Ce scénario, une fois retenu et détaillé, est appelé plan de développement à moyen terme (PMT). Il peut faire l'objet d'une validation par les fédérations d'organismes HLM. Le directeur d'une ESH intervenant dans la CUB résume en ces termes le déroulement de ces opérations :

> *« On fait des PMT à dix ans, établis à partir de nos capacités à faire. On met toutes les dimensions financières, dont la part de loyers qui rentre, puisque 95 % de nos ressources, c'est les loyers. On a aussi la maintenance du patrimoine, l'entretien, etc. En fonction des conditions de financement des opérations existantes, on regarde combien de logements on peut construire sur les dix ans qui viennent, sans se mettre dans le rouge. C'est l'exercice qu'on fait chaque année depuis 2006. C'est à partir de ça qu'on sait*

[1] USH, 2002, « Journée fédérale du Comité d'autocontrôle et de prévention : les ESH se dotent d'un outil de gestion prévisionnelle », *Actualités Habitat*, n°737.

[2] USH, 2013, *Guide d'utilisation VISIAL pilotage*, p. 3-4.

[3] Manenc, F., 2016, « VISIAL Pilotage 3.1., de nouvelles améliorations », *Fédération des OPH*, site internet : https://www.foph.fr/oph/Documents/Visial+Pilotage+3.1%2C+de+nouvelles+améliorations (consulté le 01/08/2016).

combien de logements on peut sortir. […] Aujourd'hui, dans les conditions de financement actuelles et en mettant 21 000 € de fonds propres par logement, on peut sortir 450 logements par an. Ça fait presque dix millions d'euros chaque année. Voilà, le PMT nous permet de dire : [l'ESH] est capable de mettre dix millions d'euros par an pendant dix ans pour produire. » (Entretien avec le directeur d'une ESH intervenant dans la CUB, 18/02/2014).

L'analyse financière prospective repose sur plusieurs hypothèses implicites. Comme toute opération de modélisation, elle dépend d'abord de conjectures quant à l'évolution des facteurs macroéconomiques, qui peuvent avoir été mal anticipées, et concernant les règles de fonctionnement du circuit de financement du logement social, qui ont pour particularité, comme je l'ai montré dans le chapitre 3, d'être changeantes. L'analyse repose ensuite sur une évaluation des équilibres de gestion à l'échelle de l'organisme : il n'est pas problématique que le bilan de gestion de certains ensembles immobiliers soit en déséquilibre si ce déséquilibre est compensé par les bénéfices produits par la gestion d'autres ensembles immobiliers. Enfin, l'outil promeut l'idée selon laquelle il est nécessaire d'optimiser les ressources de l'organisme : il faut, tout en ne mettant pas en danger l'organisme, construire le nombre de logements maximum ou utiliser le volume de fonds propres maximum. L'outil croise donc des enjeux portés par les processus de régulation modernisateur et productiviste : il participe à produire une vision « rationalisée » de la situation de l'organisme et de ses capacités à l'aide d'outils techniques considérés comme objectifs, tout en encourageant à un emploi « optimal » des moyens à disposition. Un enquêté considère ainsi que la logique de VISIAL, c'est : « Transformez-vous en multinationales ! » Il nuance ensuite : « J'exagère un peu, bien sûr, mais c'est quand même l'idée de la grande entreprise : des fonds, on en perd, on en gagne, ça s'équilibre… mais seulement sur le long terme, et pour ça, il faut planifier. » (Entretien avec le responsable du service Planification et grands projets d'une commune de la CUB, 07/07/2014).

La plupart des directeurs d'organismes HLM enquêtés ont présenté l'analyse financière prospective comme l'élément le plus déterminant dans l'élaboration des objectifs de production. Selon un fascicule le présentant, l'outil VISIAL « permet de répondre à la question : ai-je les ressources financières suffisantes pour mener à bien ma stratégie ? »[1]. Dans les faits, il semble cependant qu'il faille inverser les termes de cette question pour en comprendre le rôle. Les enquêtés semblent plutôt lui demander : quelle stratégie mes ressources financières et l'état de mon patrimoine me permettent-ils de mener ? L'outil joue ainsi un rôle important dans la définition des objectifs de production des organismes. Son utilisation est bien sûr complétée par une lecture des enjeux en matière de logement sur le périmètre d'intervention de l'organisme, ainsi que par des échanges avec les actionnaires et les collectivités territoriales. Il est cependant à noter que, lors de ces échanges, l'analyse produite par VISIAL devient souvent le support de la discussion. Une enquêtée en témoigne :

« Le nombre de logements à produire, ce n'est pas compliqué, c'est le modèle économique qui le dicte. Si je continue à faire ce que je fais comme marge sur tout ce qui est accession et aménagement et ce que je fais comme plus-value sur la vente HLM, le modèle, il tient à 700 logements par an. Sinon, si j'arrive plus à faire ces produits un peu exceptionnels, le modèle, il tient à 550 logements. Mais avec les outils dont on dispose, on le sait. Et

[1] Fédération des ESH, 2014, *Fascicule de présentation du logiciel VISIAL*

puis tout le monde le sait, la Caisse des Dépôts, [la collectivité territoriale de référence], tout le monde. C'est posé, c'est le point de départ. » (Entretien avec la directrice générale d'un OPH intervenant dans la CUB, 18/11/2013).

Ce qui est impliqué par la formulation de l'enquêtée, ici, c'est que tout changement dans les conditions de financement du logement social aura des conséquences sur le volume de production : il s'agira, en quelque sorte, d'un ajustement presque automatique de l'organisme au contexte dans lequel il intervient. Cela implique que si les acteurs des politiques de l'habitat souhaitent une augmentation du volume de logements développés, ils devront agir sur les éléments qui déterminent le modèle économique, à savoir les subventions ou la possibilité de mener des opérations produisant des plus-values. Si dans les faits, la négociation est évidemment plus complexe, de telles remarques témoignent néanmoins du fait que la définition des volumes de production par la gestion stratégique contribue à « écraser » des enjeux politiques sur des enjeux financiers.

1.2. L'État et les institutions d'accompagnement et de contrôle les organismes HLM, relais de la gestion stratégique

La définition des objectifs de production des organismes HLM selon la méthode décrite ci-dessus a été promue par plusieurs institutions, dans le cadre des processus de régulation modernisateur et productiviste. J'ai notamment évoqué le rôle des fédérations d'organismes HLM, qui ont élaboré le logiciel VISIAL mais ont aussi plus généralement promu la modernisation (Demoulin, 2014). Deux ensembles d'acteurs, l'État d'une part et des institutions de suivi et de contrôle des organismes HLM d'autre part, ont aussi participé à l'imposition, dans un secteur qui recherchait généralement l'équilibre financier de chacun de ses ensembles immobiliers, d'un mode de décision plus souple, reposant sur la prise en compte des équilibres globaux. Les dispositifs institutionnels proposés, puis imposés dans ce contexte depuis le début des années 2000 ont ainsi largement contribué au développement de la gestion stratégique dans le secteur HLM.

1.2.1. La gestion stratégique promue par l'État

Au début des années 2000, l'État met en place un dispositif institutionnel dans le secteur HLM qui, dans la continuité des réformes engagées depuis le début des années 1980, vise à en améliorer la gestion. Ce dispositif a cependant une visée particulière, puisqu'il consiste à inciter les organismes HLM à « définir des stratégies à moyen et long termes » (Demoulin, 2014, p. 89), de façon à faire en sorte qu'ils soient dotés d'une gestion « plus 'active' » de leur patrimoine, ou moins « au fil de l'eau » (Bonnet, 2016, p. 213-214). Il s'agit, en d'autres termes, d'encourager les organismes HLM à développer une vision prospective de leurs ressources et de leurs investissements, selon les principes de la gestion stratégique. Ce dispositif concerne cependant surtout les modalités de gestion des ensembles immobiliers existants. Il est composé de deux documents complémentaires.

Le premier, explicitement défini à partir de la fin 2001 par plusieurs circulaires du Ministère chargé du logement, est le plan stratégique de patrimoine (PSP) [1]. Il est élaboré directement par l'organisme HLM et n'implique pas une contractualisation avec ses partenaires. Son élaboration consiste à rassembler un ensemble de données sur le parc existant, concernant en particulier son état d'entretien, son occupation sociale, ses performances énergétiques et son attractivité au regard des marchés locaux du logement. Le traitement de ces données donne lieu à une cotation des ensembles immobiliers, puis à la division du parc en plusieurs segments, au sein desquels différents types d'interventions sont envisagées pour les cinq à dix prochaines années. L'objectif est d'aboutir à un plan d'investissement pluriannuel, si possible discuté avec les partenaires locaux de l'organisme (Bonnet, 2016, p. 214-215). L'élaboration d'un PSP n'est d'abord pas obligatoire, mais elle est promue par des incitations financières.

Le développement neuf occupe une place marginale dans les PSP. Cependant, parce que ces documents programment différents types d'interventions sur le parc, ils doivent nécessairement prendre en compte la politique d'investissement globale de l'organisme. Les options en matière de développement y sont donc intégrées, même de façon indirecte. Dans certains des organismes enquêtés, les PSP les plus récents disposent même explicitement d'un volet « Développement », présentant des objectifs de production chiffrés (Entretien avec le directeur de l'aménagement urbain et du développement du patrimoine d'un OPH intervenant dans la CUB, 10/01/2014). De plus, les PSP invitent aussi à un « déplacement » dans la façon dont sont considérés les équilibres de gestion (Bonnet, 2016, p. 215) : alors qu'il s'agissait jusqu'alors d'assurer l'équilibre économique de chaque ensemble immobilier, les organismes sont encouragés à prendre en compte les équilibres de gestion à l'échelle du parc entier. Cela permet par exemple de mettre en œuvre des opérations de réhabilitation déficitaires sur une partie du parc, pouvant être compensées par les résultats excédentaires de la gestion du reste des logements.

Le deuxième document composant le dispositif institutionnel évoqué est la convention globale de patrimoine. Il s'agit d'un document contractuel, signé par un organisme HLM et les services déconcentrés de l'État, dont l'élaboration est facultative. Elle a été introduite par la loi Libertés et responsabilités locales de 2004. Son objectif est de traduire en engagements concrets, sur six ans, la politique patrimoniale et d'investissement consignée dans le PSP[2]. Ce faisant, elle prend plus explicitement en compte la production neuve puisqu'elle repose sur des objectifs chiffrés en matière de développement neuf.

Le succès de ce dispositif institutionnel a été mitigé. La réalisation des PSP n'a été « ni immédiate, ni générale », ce qui n'a pas permis la signature de conventions globales de patrimoine nombreuses (Cour des Comptes, 2011, p. 67-68). Le contenu des PSP a de plus été considéré par différents observateurs comme très inégal, certains documents étant ambitieux, d'autres se contentant de mentionner les interventions prévues dans les plans de travaux qui existaient déjà en interne auparavant (Bonnet, 2016, p. 215). Sur le long terme, cependant, les incitations de l'État à la formalisation de PSP ont contribué à une évolution du regard porté par les organismes HLM sur leur patrimoine. La diffusion de ce document et ses mises à jour successives ont donc participé à

[1] Le premier texte administratif à mentionner les PSP est la circulaire n°2001-89/UHC/IUH2/30 du 18 décembre 2001.

[2] La convention globale de patrimoine permettait aussi de mettre en œuvre une « remise en ordre des loyers », en rupture avec les modes de fixation des loyers traditionnels des organismes HLM, qui offrait la possibilité à certains organismes de développer des marges d'action nouvelles (Bonnet, 2016, p. 217-219).

la diffusion de la gestion stratégique dans le secteur ainsi qu'à une meilleure articulation entre la politique de gestion et la politique de développement de chaque organisme. La mise en place de ce dispositif institutionnel témoigne donc de la façon dont l'État relaye, au début des années 2000, le processus de régulation modernisateur. Les deux volets du dispositif envisagé, de plus, reposent sur les mêmes hypothèses que celles qui sont à la base de la fixation d'objectifs de production à partir d'une analyse financière prospective : le fait d'appuyer les décisions d'investissement sur des critères gestionnaires plutôt que politiques d'une part, et, d'autre part, la prise en compte des équilibres gestionnaires à l'échelle de l'opérateur plutôt qu'à celle de l'opération.

1.2.2. Le rôle des institutions d'accompagnement et de contrôle du secteur HLM dans la promotion de la gestion stratégique

Au cours des années 2000 et 2010, plusieurs institutions assurant l'accompagnement et le contrôle de l'activité des organismes HLM ont aussi contribué à y imposer les méthodes de la gestion stratégique. Il s'agit par exemple des fédérations d'organismes HLM et des structures qui en dépendent, comme le cabinet de conseil Habitat & Territoires Conseil ou les comités d'autocontrôle. Il s'agit aussi de la Caisse de garantie du logement locatif social (CGLLS), institution qui a notamment pour but de permettre le redressement d'organismes HLM en difficulté financière et qui mobilise, pour ce faire, les outils de la gestion stratégique (Entretien avec le directeur des aides de la CGLLS, 16/12/2013)[1]. Parmi ces institutions, je m'intéresse plus particulièrement, ci-dessous, au rôle joué par la mission d'inspection du logement locatif social (MIILOS) et par la Caisse des dépôts et consignations (CDC).

La MIILOS est un organisme de contrôle, dépendant du Ministère chargé de l'économie et du Ministère chargé du logement[2]. Elle inspecte les organismes de logement social à intervalles réguliers, de façon à évaluer aussi bien la tenue de leur comptabilité que leur politique sociale ou leur stratégie de développement. Alors que la MIILOS avait principalement pour mission le contrôle de conformité réglementaire, elle s'est progressivement dotée, au cours des dernières décennies, de compétences étendues, lui permettant de formuler des évaluations plus générales quant à la conduite des organismes, à l'aide des méthodes d'audit. Cette mutation, certes partielle (Bert, Baietto-Beysson, 2010, p. 9-10), témoigne néanmoins d'une volonté de participer plus activement à la définition des stratégies des organisations. À cela s'ajoute le fait que la MIILOS formule, dans le rapport qu'elle produit à l'issue de chaque contrôle, des considérations sur la politique de développement des organismes. Ces considérations reposent de façon quasiment

[1] Un OPH et une ESH parmi ceux enquêtés, intervenant tous deux dans la CAVDB, ont fait l'objet d'une procédure CGLLS au cours des dernières décennies. Les modalités de leur redressement ont été prévues, dans les deux cas, à la suite de l'élaboration d'une étude financière prospective permettant de définir les apports financiers nécessaires, les délais pendant lesquels toute production nouvelle devait être proscrite et la façon dont des investissements pour l'entretien et la rénovation du patrimoine existant pouvaient être envisagés (Entretiens avec le directeur de la maîtrise d'ouvrage d'une ESH intervenant dans la CAVDB, 24/11/2014 et la directrice générale d'un OPH intervenant dans la CAVDB, 12/01/2014).

[2] À la suite du vote de la loi ALUR en 2014, la MIILOS a fusionné avec l'Agence nationale pour la participation des employeurs à l'effort de construction (ANPEEC), qui avait en substance les mêmes compétences que la MIILOS, mais pour les CIL. Elles constituent aujourd'hui l'Agence nationale de contrôle du logement social (ANCOLS).

systématique sur l'évaluation des études financières prospectives réalisées par l'organisme ou sur l'élaboration, en collaboration avec l'organisme, d'une telle étude.

Les considérations de la MIILOS consistent d'abord à évaluer si les hypothèses retenues lors de l'élaboration de l'étude financière prospective sont pertinentes. Les inspecteurs notent ainsi, dans un rapport rédigé à propos d'une ESH intervenant dans la CUB, que « les hypothèses retenues apparaissent raisonnables au regard des constats effectués sur la structure fonctionnelle et financière de la société, l'état du parc et les prévisions d'activité »[1]. Ils formulent ensuite des remarques concernant les décisions stratégiques prises par la direction des organismes HLM à partir des études. L'enjeu est de s'assurer que les volumes de production envisagés correspondent à l'équilibre le plus adéquat entre utilisation des ressources et sécurité financière. Ainsi, la MIILOS invite parfois à la prudence, considérant par exemple que la réussite du scénario de développement retenu par une ESH intervenant dans la CUB dépend de sa capacité à poursuivre son activité en matière de vente de logements sociaux à des particuliers, d'accession à la propriété et d'aménagement, dont le rythme est « fortement dépendant de la conjoncture économique »[2]. Dans un autre cas, à la suite d'une étude prospective « réalisée en collaboration étroite avec la société », la MIILOS considère que, « sur la période 2005-2009, la rentabilité est d'un bon niveau [… et] la structure bilancielle est bonne. Les fonds propres disponibles, après production de l'offre nouvelle, sont compris entre 50 et 62 millions d'euros sur la période […]. La société est en capacité financière de produire beaucoup plus de logements sociaux »[3]. En matière de stratégie de développement, les rapports de la MIILOS sont cependant peu contraignants : ils consistent, sauf cas exceptionnels, en la formulation d'avis et de propositions, que les organismes HLM peuvent ou non s'approprier. Ils participent néanmoins à diffuser les outils techniques et la rationalité qui sous-tendent la gestion stratégique du parc et des investissements des organismes HLM.

L'action menée en la matière par la CDC est plus directement incitative. En tant que « banquier du logement social » (cf. chapitre 3), la CDC est fréquemment amenée à envisager avec les organismes HLM les modalités du financement et de la programmation de leur production neuve. Jusqu'au milieu des années 2000, cet accompagnement de l'activité HLM consistait principalement à s'assurer, lors du dépôt d'une demande de prêt pour une opération, que le plan de financement retenu permettrait effectivement le remboursement des prêts souscrits. Un directeur de la CDC résume ainsi ces opérations :

> *« Le chargé d'opération de l'organisme fait son plan de financement et il regarde le rapport entre dépenses et recettes, il regarde s'il injecte des fonds propres, s'il met dedans du prêt, le retour par rapport à ses fonds propres, au bout de combien de temps l'opération s'équilibre, etc. Donc ça, ce travail est fait, et ce travail, nous on le voit et on est spécialistes sur ce point-là et on accompagne les bailleurs. Quand on reçoit certains éléments, certaines pièces, on leur dit : 'Est-ce que vous avez vu cet aspect sur ce montage ? Est-ce que vous avez bien toutes les pièces, etc. ?' C'est un niveau, je dirais, de contrôle de cohérence et de conformité, mais surtout de cohérence du montage de leur opération. »* (Entretien avec un directeur de la CDC en Aquitaine, 09/01/2014)

---

[1] MIILOS, 2009, *Rapport définitif n°2008-094 à propos de la SA d'HLM « Mésolia Habitat »*, p. 17-1, 18-1.
[2] MIILOS, 2011, *Rapport définitif n°2011-011 à propos de la SA d'HLM « CLAIRSIENNE »*, p. 19-1.
[3] MIILOS, 2007, *Rapport définitif n°2005-184 à propos de la SA d'HLM « Batigère SAREL »*, p. 21-1, 22-1.

À cet accompagnement et à ce contrôle opération par opération[1] se superpose un niveau d'analyse complémentaire, qui est quasiment systématique dans certaines régions, où il a été développé dès les années 1990, et en train d'être mis en place dans d'autres (Entretien avec un chargé de développement de la CDC dans le Nord-Pas-de-Calais, 27/01/2015). Il consiste, pour la CDC, à produire en collaboration avec les organismes de logement social une analyse de leur santé financière globale et de s'engager, à partir de cette analyse, à des volumes de financement sur une période définie. Le contrôle opération par opération, dans ce cadre, devient secondaire. Ce mode de faire a plusieurs avantages. Il permet d'abord de fluidifier les modalités selon lesquelles la CDC s'engage à financer les opérations, tout en le sécurisant : dans la mesure où la CDC dispose d'éléments sur la santé financière globale d'un opérateur, elle peut en effet prendre plus rapidement ses décisions. Selon un interlocuteur, « c'est une approche de banquier classique finalement, qui est de dire : 'Voilà ! Vous avez tant de moyens, on vous prête tant.' C'est plié » (Entretien avec un directeur de la CDC en Île-de-France, 12/01/2015). Cette approche permet ensuite, dans un contexte d'augmentation des coûts de construction, de financer des opérations HLM en déséquilibre financier, dès lors que la santé générale de l'organisme HLM le permet. Enfin, cette approche est aussi utile dans la mesure où elle permet à la CDC d'engager une discussion avec l'organisme sur sa politique d'investissement, dans une démarche qui relève du conseil.

Concrètement, cette analyse globale de la santé financière se déroule en trois temps et est menée en collaboration avec les services de l'organisme HLM. Une analyse rétrospective des investissements de l'organisme et des ressources qu'ils permettent de dégager est d'abord menée ; elle consiste à « définir quelle est la structure financière, à un instant T ». Il s'agit ensuite de mener une analyse prospective, sur les mêmes principes que ceux décrits concernant les analyses menées à l'aide de VISIAL (Entretien avec un chargé de développement de la CDC en Île-de-France, 12/01/2015). Lorsqu'elles sont considérées comme ayant été faites sérieusement, les analyses produites par l'organisme peuvent être directement le support des échanges. La stratégie et le positionnement des organismes HLM sont pris en compte à cette étape, de façon à ajuster le volume de production en fonction de critères extra-financiers. Par exemple, dans la CUB, il arrive fréquemment que des opérations immobilières neuves soient en fort déséquilibre lorsqu'elles se situent dans de grandes opérations d'urbanisme. Un directeur de la CDC en Aquitaine reconnaît que, pour certains bailleurs, « c'est important d'être dans ces grandes opérations emblématiques pour des questions de positionnement, et en conséquence, on accompagne, on le prend en compte : là, il y aura du déséquilibre, mais c'est nécessaire pour l'image de l'ESH » (Entretien, 09/01/2014). Une fois ces analyses réalisées et un consensus trouvé avec l'organisme, un engagement est pris par la CDC quant au volume de financements pouvant être sollicité. Cet engagement peut donner lieu, dans certains cas, à la signature d'une convention l'officialisant. Celle-ci a principalement une valeur d'un point de vue symbolique pour l'organisme HLM, dans la mesure où elle atteste de sa bonne gestion auprès de ses partenaires. L'analyse réalisée avec la CDC peut aussi donner lieu à un contrat de prêt global, sur une période et un volume prédéfinis, qui se traduit par la simplification de certains processus. En particulier, il permet de solliciter auprès des collectivités territoriales une

[1] Il est à noter que, sauf cas exceptionnel, la CDC ne rend pas d'avis sur l'opportunité des opérations envisagées. En effet, au moment de la demande de prêt, les opérations ont déjà obtenu un agrément. Il arrive cependant que, lorsque des opérations apparaissent particulièrement risquées financièrement aux chargés de développement de la CDC, ceux-ci en mènent une analyse plus poussée ou plus exigeante (Entretien avec un chargé de développement de la CDC dans le Nord-Pas-de-Calais, 27/01/2015).

garantie globale plutôt qu'à l'occasion de chaque opération, ce qui peut prendre du temps (Entretien avec un chargé de développement de la CDC en Île-de-France, 12/01/2015).

Trois éléments font que l'analyse globale produite par la CDC contribue à diffuser la gestion stratégique dans le secteur HLM. En premier lieu, la CDC joue, de façon informelle, un rôle de conseil auprès des organismes HLM : elle aide ceux qui ne l'ont pas encore fait à mettre en place les procédures permettant de réaliser des analyses financières prospectives, et elle effectue, avec ceux qui les ont mises en œuvre, un travail de contrôle. Dans le deuxième cas, l'objectif est, selon un enquêté, de « parvenir à un document partagé avec l'organisme, parce qu'on ne part pas forcément des mêmes hypothèses, des mêmes chiffres. Nous, on a une vision, je dirais, très sécuritaire » (Entretien avec un directeur de la CDC en Aquitaine, 09/01/2014). Cela amène, parmi de multiples ajustements, par exemple à des discussions concernant les taux d'évolution des facteurs macroéconomiques retenus. L'enjeu est ici le même que lors des contrôles réalisés par la MIILOS.

En second lieu, la CDC donne, à partir des analyses réalisées, des avis et des conseils, qui peuvent *in fine* avoir des conséquences sur les choix stratégiques des organismes HLM. Ceux-ci consistent principalement à identifier des éléments de risque financier, mais ils peuvent aussi avoir pour objectif l'optimisation de l'usage des fonds disponibles. Ces avis et conseils sont formulés principalement, de façon relativement informelle, au cours de l'élaboration des analyses rétrospectives et prospectives :

> *« Si à un moment, ce n'est plus dans les rails, on dit : 'Comment ça se fait ? Attention, est-ce que ces grosses opérations, il est indispensable de les positionner sur cette année ?', etc. […] On a d'autres organisations qui ont déjà beaucoup développé et à eux, parfois, on doit leur dire : 'Attention,* warning *! Si vous continuez sur cette tendance-là, avec vos fonds propres, votre structure financière, il va y avoir peut-être un hic.' On est en anticipation de problématiques structurelles qui pourraient parfois naître sur certains organismes. […] Quand ils sont bien structurés, ils savent en général déjà, mais même dans ce cas, c'est un regard extérieur, c'est utile »* (Entretien avec un directeur de la CDC en Aquitaine, 09/01/2014).

Ces remarques générales peuvent ainsi aboutir à des évolutions de la stratégie des organismes HLM, dans une optique principalement sécuritaire. La CDC peut cependant aussi faire des propositions plus concrètes, visant à dégager des moyens nouveaux pour continuer à produire, par exemple en proposant une restructuration de la dette (Entretien avec un directeur de la CDC en Île-de-France, 12/01/2015). Si les salariés de la CDC se défendent de « faire la politique à la place de l'organisme » (Entretien avec un directeur de la CDC en Aquitaine, 09/01/2014), il arrive parfois qu'ils jouent un rôle important dans la conduite de leurs opérations. Un cas, certes exceptionnel, a par exemple été cité à propos d'un opérateur val-de-marnais :

> *« On s'est trouvés face à un organisme qui ne se portait pas bien et qui avait lancé, pour des raisons un peu particulières, une grosse opération alors qu'il n'avait pas tous les financements. Leur situation financière était catastrophique. Quand ils sont venus vers nous, on a dit : 'Vu l'opération, vu l'analyse rétrospective, il n'est pas possible qu'on vous finance. Vous allez voir votre actionnaire, vous demandez tant de fonds propres pour l'opération, et vous engagez les mesures pour rentrer en procédure [de redressement de la situation financière avec la] CGLLS, sinon, on n'y va pas' »* (Entretien avec un directeur de la CDC en Île-de-France, 12/01/2015).

Enfin, la CDC contribue à faire de l'analyse financière l'un des principaux critères de décision en matière de définition d'objectifs de production : dans la mesure où elle est une institution respectée, les analyses qu'elle produit ou valide font parfois office d'argument d'autorité, en particulier auprès des actionnaires des organismes HLM et des collectivités territoriales. Cela constitue d'abord, pour la direction des organismes, un instrument de justification : « ils se servent de cette 'vision Caisse' pour la produire devant le [conseil d'administration], pour dire : 'Ce n'est pas juste nous, en interne, qui avons cette vision, c'est aussi celle de la Caisse' » (Entretien avec un directeur de la CDC en Aquitaine, 09/01/2014). Les directions d'organismes peuvent aussi s'appuyer sur le travail réalisé avec la CDC pour peser sur les orientations politiques qui pourraient leur être imposées. Dans un cas, « la commune voulait une opération, mais peu importe la façon dont on l'intégrait dans le plan de l'organisme, on filait dans le rouge. Au bout d'un moment, le directeur a dit : 'Voilà, on a vu avec la Caisse, qui pense que ce n'est pas raisonnable, et si la Caisse dit que ce n'est pas raisonnable, je ne fais pas' » (Entretien avec un chargé de développement de la CDC en Île-de-France, 12/01/2015).

L'État, ainsi que plusieurs institutions comme la MIILOS et la CDC, contribuent à relayer auprès des organismes HLM les injonctions découlant des processus de régulation modernisateur et productiviste en promouvant la gestion stratégique. Ces institutions ont recours pour ce faire à des dispositifs très formalisés (contractualisations, contrôles, vérifications réglementaires, etc.) comme à des échanges plus informels autour de ces dispositifs, qui se traduisent par la fixation d'objectifs, mais aussi par des conseils, des formations et, plus généralement, par la transmission d'un vocabulaire et d'une rationalité gestionnaires. Paradoxalement, la promotion de la gestion stratégique par l'État et ses relais institutionnels présente cependant le risque de complexifier leurs relations avec les organismes HLM concernant la fixation des objectifs de production. En effet, dans la mesure où la gestion stratégique fait dépendre les investissements de l'ajustement d'équilibres de gestion, elle déplace, comme je le montre ci-dessous, le lieu et les modalités de la négociation autour des objectifs de production. Il est à noter que, si elle permet de « révéler » les capacités d'investissement des organismes HLM, et donc de faire en sorte qu'ils produisent plus, elle peut aussi souligner la fragilité de leur situation financière et contribuer à un ralentissement de leur production. Elle ne suffit donc pas à garantir l'augmentation des rythmes de production neuve.

1.3. La négociation des conventions d'utilité sociale : l'État privé de ses moyens par la gestion stratégique ?

Avec l'introduction des conventions globales de patrimoine, l'État a recours à la contractualisation pour introduire des rationalités relevant de la gestion stratégique au sein des organismes HLM. À partir des années 2000, il mobilise des dispositifs comparables pour relayer l'augmentation des objectifs de production. Le principe de ces dispositifs est schématiquement le suivant : l'État s'engage à accompagner et à faciliter la production, tandis que chaque organisme s'engage à chercher à produire plus de logements, éventuellement en mobilisant pour ce faire ses fonds propres. Il paraît cependant nécessaire de limiter l'efficacité de tels contrats. Si ceux-ci sont généralement peu contraignants et valent aussi par les discussions entre les services de l'État et les

organismes HLM qu'ils permettent d'imposer, leur effet semble surtout limité du fait de la différence entre ce qui est demandé aux organismes et ce qui leur est proposé en échange.

1.3.1. La contractualisation pour moderniser, mais aussi pour produire plus

Dès 2001, est prévue la signature de contrats locaux « de relance » entre l'État et des organismes HLM au niveau départemental ou régional pour une durée de trois ans ; en 2004, ces contrats sont renouvelés et dits « des 80 000 », l'objectif étant de financer 80 000 logements au cours de l'année[1]. La mise en œuvre du plan de cohésion sociale, à partir de 2005, donne lieu à la promotion de nouveaux contrats, dits « d'objectifs ». L'État local et l'organisme en sont les principaux acteurs, mais les délégataires des aides à la pierre sont associés au processus. Cette négociation vise à définir « l'engagement de production annuelle » de chaque organisme, *a priori* pendant les cinq ans du plan de cohésion sociale : sur les années 2005 à 2007, ces engagements doivent être précis et différenciés en fonction du type de financement (PLUS, PLAI, PLS) ; ils ne sont qu'indicatifs pour les années 2008 et 2009. La négociation de ces chiffres se fait notamment à partir des propositions faites par les associations représentant les organismes HLM à l'échelle régionale ou départementale. Celles-ci peuvent en effet proposer une déclinaison organisme par organisme des objectifs retenus dans l'accord déclinant à l'échelle régionale les objectifs du Plan de cohésion sociale (cf. chapitre 6)[2].

Comme leurs prédécesseurs, les contrats d'objectifs ont abouti de façon assez inégale d'un territoire à l'autre, et selon des modalités variées : certains ont été signés exclusivement sur une période de trois ans, d'autres ont été signés de façon collective à l'échelle départementale tandis que la plupart l'ont été de façon individuelle. Certains contrats n'ont pas abouti, du fait d'une absence de déclinaison locale des objectifs ou de désaccords entre les services déconcentrés de l'État et les organismes quant à la fixation des objectifs[3] (Entretien avec l'adjoint au responsable de service Habitat et construction durables et l'adjointe au responsable d'unité Logement social public de la DDTM de la Gironde, 14/10/2014). Aucun enquêté n'a par ailleurs cité ces documents comme ayant eu un rôle déterminant dans la programmation de l'activité de leur organisme HLM.

En 2009, la loi MOLLE introduit un nouveau type de document contractuel, qui doit remplacer les conventions globales de patrimoine et est, cette fois, obligatoire. Il s'agit des conventions d'utilité sociale (CUS). Celles-ci consignent des engagements, pris par chaque organisme HLM auprès des services déconcentrés de l'État, en matière à la fois de production neuve, d'entretien du patrimoine et de qualité de service, sur une période de six ans[4]. Les CUS ont pour principal objectif de garantir que l'activité des organismes HLM corresponde à une mission d'intérêt général ; elles offrent de plus la possibilité, par le recours à des indicateurs de performance,

---

[1] Circulaire n°2001-19 du 12 mars 2001 relative à la mise en œuvre de la politique du logement et à la programmation des financements aidés de l'État pour 2001 et circulaire n°2004-13/UHC/IUH2/7 du 18 février 2004 relative à la mise en œuvre de la politique du logement et à la programmation des financements aidés de l'État pour 2004

[2] Circulaire UHC/IUH2 n°2005-33 du 23 mai 2005.

[3] Voir par exemple : Préfecture de la Région Côte-d'Azur, 2006, *Compte-rendu du Comité régional de l'habitat du 8 juin 2006*, p. 11 ; Association régionale des organismes d'habitat de Midi-Pyrénées, 2007, « Plan de cohésion sociale : suivi des contrats d'objectifs », *AROMIP Info*, n°2, p. 4.

[4] Circulaire du 12 avril 2010 relative aux conventions d'utilité sociale des organismes d'habitations à loyer modéré, des sociétés d'économie mixte et des unions d'économie sociale.

d'évaluer la façon dont cette mission est remplie. Elles ont principalement été introduites pour justifier, au regard du droit européen de la concurrence, les divers avantages dont jouissent les organismes HLM français.

Les CUS s'inscrivent dans la continuité à la fois du couple PSP-conventions globales et des contrats d'objectifs, en promouvant une programmation stratégique des investissements sur le long terme, mais elles ont aussi plusieurs originalités[1]. En premier lieu, le fait qu'elles soient obligatoires a des implications sur les modalités de la négociation entre les services déconcentrés de l'État et les organismes HLM : il ne s'agit plus de discuter avec quelques organismes volontaires, mais d'entrer en négociation avec l'ensemble du secteur. En second lieu, le contenu des CUS est plus précisément prescrit par la loi et ses décrets d'application : les conventions doivent en effet comporter, pour chaque volet de l'activité de l'organisme HLM concerné, un état des lieux, des orientations stratégiques et un programme d'action. Ces programmes d'actions donnent lieu à des engagements quantitatifs, dont la liste est définie par décret à l'échelle nationale, mais qui peuvent être adaptés à la marge localement (Cordier, 2011, p. 247). Parmi ces indicateurs, la loi prévoit que doivent être abordées non seulement la politique d'investissement de l'organisme mais aussi, plus précisément, « les perspectives de développement du patrimoine ». En conséquence, deux indicateurs existent pour évaluer l'action menée en la matière, à la fois de façon annuelle et sur la période de six ans couverte par la convention : le « nombre de logements locatifs donnant lieu à des dossiers de financement déposés » d'une part, et le « nombre de logements mis en service »[2] d'autre part. Les CUS ne sont pas le premier document à prévoir explicitement des objectifs de production contractualisés. Cependant, elles systématisent une démarche qui était jusqu'alors restée expérimentale et elles signalent l'articulation explicite des dispositifs modernisateurs avec les dispositifs productivistes : la programmation contractualisée sur le moyen à long terme doit permettre l'accroissement de la production.

1.3.2. Élaboration et application des conventions d'utilité sociale

L'élaboration des premières CUS, entre 2009 et 2011, a rapidement révélé les limites du dispositif et l'ambiguïté du positionnement de l'État. Des critiques générales ont été adressées aux CUS, concernant le type de relations qu'elles instaurent entre les organismes HLM et les DDT(M). La « batterie d'indicateurs » retenue encourage, selon plusieurs observateurs, une « vision très tatillonne, voire infantilisante de l'activité des organismes » (Bernard *et al.*, 2010, p. 65). Un « micro-management », sujet par sujet, semble en effet privilégié aux dépends d'une vision globale de l'activité HLM (Caresche, Piron, 2013, p. 68). Ainsi, si la construction d'un projet stratégique à partir de ces indicateurs a pu être utile à « de petits et moyens organismes qui ont à ce moment-là été contraints de se doter d'un PSP », la dimension très fragmentée des CUS semble avoir rarement permis à des organismes déjà dotés d'orientations stratégiques générales de les mettre à jour ou de les transformer (Entretien avec l'adjoint au responsable de service Habitat et construction durables

[1] En plus des éléments listés ci-dessous, la CUS permet aussi d'introduire une « modulation du supplément de loyer de solidarité » dans les zones où le marché immobilier est dit « tendu » (art. L. 445-1 CCH). La « remise en ordre des loyers », déjà possible dans les conventions globales, est systématisée (art. L. 445-4).

[2] Décret n°2009-1486 du 3 décembre 2009 relatif aux conventions d'utilité sociale des organismes d'habitations à loyer modéré.

et l'adjointe au responsable d'unité Logement social public de la DDTM de la Gironde, 14/10/2014).

Concernant plus particulièrement la définition des objectifs de production, l'élaboration des CUS a révélé la marginalisation de l'influence des services déconcentrés de l'État. Ceux-ci avaient à cette occasion pour principal objectif de relayer auprès des organismes HLM le processus de régulation productiviste. Par exemple, en Gironde, les négociations ont eu pour point de départ un principe uniforme, qui a été adapté à la situation de chaque organisme au cours des négociations : « C'est + 30 % pour la production au niveau national, donc c'est + 30 % pour chaque organisme » (Entretien avec l'adjoint au responsable de service Habitat et construction durables et l'adjointe au responsable d'unité Logement social public de la DDTM de la Gironde, 14/10/2014). Cette adaptation s'est cependant faite dans un contexte où les DDT(M) étaient démunies et se sont souvent trouvées mises devant le fait accompli. Elles n'avaient d'abord pas toujours accès à des informations précises sur le patrimoine et les stratégies des organismes HLM. Ainsi, en Gironde, ce sont les rapports produits par la MIILOS qui ont servi de support à la discussion, les services de l'État ayant eu des difficultés à obtenir des organismes qu'ils leur transmettent leur PSP. Ce document a par contre été le principal support de la discussion dans le Pas-de-Calais comme dans le Val-de-Marne (Entretiens avec la directrice générale d'un OPH intervenant dans la CAVDB, 08/01/2014 et avec la responsable du service Habitat durable de la DDTM du Pas-de-Calais, 16/02/2015).

Surtout, il semble avoir rarement été possible d'aborder frontalement, au cours de ces discussions, la question des moyens financiers à la disposition des organismes HLM. Or, le recours à la gestion stratégique fait de ces enjeux les déterminants principaux du volume de production programmé : dans cette perspective, une augmentation du nombre de logements à produire n'est possible que si elle est accompagnée par une adaptation des plans de financement ou une augmentation des moyens. Dans la mesure où les services déconcentrés de l'État sont perçus par les organismes HLM comme n'étant plus des contributeurs directs aux bilans de leurs opérations, leur légitimité à discuter la politique financière a été contestée. Mes interlocuteurs à la DDTM de la Gironde ont notamment formulé leur frustration quant à cette situation, en mettant en évidence le fait que le seul moment pendant lequel il est possible d'aborder l'articulation entre la politique financière de l'organisme et les objectifs de production retenus dans la CUS est celui du vote en conseil d'administration à l'issue duquel la CUS est adoptée. Or, l'État n'y est pas représenté[1] (Entretien avec l'adjoint au responsable de service Habitat et construction durables et l'adjointe au responsable d'unité Logement social public de la DDTM de la Gironde, 14/10/2014). Ainsi, les CUS ont participé à faire pression sur les organismes HLM pour qu'ils augmentent leur production, mais concrètement, elles ont surtout entériné des décisions prises par ailleurs, ne permettant pas une négociation précise des objectifs et une vision globale de l'action des organismes HLM à l'échelle locale. L'État se trouve donc dans une situation paradoxale : en promouvant la gestion stratégique, il déplace le critère de décision en matière d'objectifs de production vers les enjeux financiers, mais en se retirant dans le même temps financièrement du secteur, il se marginalise dans le processus de décision.

[1] Depuis la création du statut d'OPH en 2008, il n'est plus obligatoire qu'un représentant du préfet siège au conseil d'administration des organismes publics. Il n'y a pas de représentant du préfet au conseil d'administration ou de surveillance d'une ESH (cf. chapitre 5).

À cela s'ajoute le fait que l'impact des CUS a été limité, du fait de leur caractère peu contraignant et des moyens limités dont disposent les services déconcentrés de l'État pour en assurer la mise en œuvre. Ceux-ci ont en effet connu d'importantes réorganisations, qui ont d'abord fait de la surveillance du secteur HLM un enjeu secondaire (cf. chapitre 6). De plus, les services ne disposent pas d'outils de suivi au jour le jour de la mise en œuvre des CUS : la loi ne prévoit qu'une évaluation des indicateurs tous les deux ans. La première de ces évaluations, qui s'est déroulée en 2014, a principalement consisté, par exemple dans le Pas-de-Calais, en une mise à jour des indicateurs « très codifiée », visant à vérifier si les objectifs avaient été atteints (Entretien avec la responsable du service Habitat durable de la DDTM du Pas-de-Calais, 16/02/2015). La loi prévoit des mesures coercitives en cas de non-respect des engagements : le représentant de l'État signataire de la convention peut ainsi contraindre un organisme à s'expliquer sur sa situation, à proposer des pistes d'amélioration, voire même à s'acquitter d'une pénalité financière (art. L. 445-1 CCH). Concrètement cependant, ces moyens ne sont pas utilisés, l'objectif étant plutôt le « dialogue », voire le « déblocage des situations à l'aide de propositions concrètes de la part de l'État » (Entretien avec la responsable du service Habitat durable de la DDTM du Pas-de-Calais, 16/02/2015). Dans les faits, il paraît en effet difficile de pénaliser financièrement les organismes : dès 2010, un observateur notait ainsi que « l'idée de sanctions […] passe d'autant plus mal que l'État ne s'engage lui-même sur rien et au surplus continue de se retirer financièrement » (Bernard *et al.*, 2010, p. 65). Ce constat est confirmé par le fait que certains organismes ont fait inscrire dans leur CUS des « conditions de réussite » : celle de l'OPH francilien Valophis mentionne par exemple le fait que les objectifs de production retenus « s'entendent toutefois à la condition expresse du maintien en l'état actuel (année de référence 2009) des aides à la pierre, tant de la part des collectivités locales, d'Action Logement, que de l'État »[1].

Une troisième limite des CUS réside dans le fait qu'elles sont peu spatialisées. Les décrets et circulaires qui ont réglementé le contenu des CUS ne retiennent en effet pas un indicateur qui permettrait de décliner la production de logements neufs en fonction d'un zonage particulier[2], alors qu'ils le font par exemple en fonction du mode de financement du logement (PLAI, PLUS, PLS). Lors de la négociation entre les organismes HLM et l'État, les acteurs ont certes la possibilité de retenir des indicateurs supplémentaires ou de préciser certains points. Il semble cependant que cette possibilité a été peu fréquemment retenue concernant la déclinaison par zone géographique de la production. Ainsi, les huit CUS consultées dans le cadre de l'enquête ne font aucune mention d'une priorisation géographique de la production. De la même façon, certains de mes interlocuteurs ont pu noter que « le lien avec les territoires, dans les CUS, est ténu » (Entretien avec l'adjoint au responsable de service Habitat et construction durables et l'adjointe au responsable d'unité Logement social public de la DDTM de la Gironde, 14/10/2014). Cette situation est telle que des observateurs s'inquiètent de décalages possibles, dans les zones détendues, entre des CUS volontaristes en matière de production neuve et d'une part, des moyens financiers contraints, liés au recentrage des aides à la pierre (Caresche, Piron, 2013, p. 69) et, d'autre part, des besoins en logements neufs peu importants (Dormois, Fol, 2017).

Cette difficulté est renforcée par le fait que les collectivités ont peu participé à l'élaboration des CUS. La loi prévoit certes l'association au processus des EPCI dotés d'un PLH et des

[1] Valophis Habitat, *Convention d'utilité sociale 2011-2016*, p. 11.

[2] Le zonage ABC est certes mentionné, mais en rapport avec l'application du surloyer de solidarité et la vente de logements sociaux.

départements (art. L. 445-1 CCH), mais selon des modalités qui sont restées très floues et un calendrier qui ne permettait pas une réelle concertation (Cordier, 2011, p. 247). Si certaines collectivités volontaristes ont pu s'impliquer dans le processus (Bernard *et al.*, 2010, p. 66), c'est l'État local qui a dans la majorité des cas piloté seul les CUS (Caresche, Piron, 2013, p. 68)[1]. Cela aboutit, pour les organismes HLM, à une situation de multiplication des scènes de négociation : ils sont invités, d'une part, à interagir de façon de plus en plus prononcée avec les EPCI qui définissent les politiques de l'habitat et peuvent être délégataires de l'aide à la pierre, mais ils doivent d'autre part s'engager sur des objectifs chiffrés avec les services déconcentrés de l'État. Cette situation illustre une nouvelle fois la mesure dans laquelle les responsabilités sont disséminées entre acteurs publics concernant la production HLM. Elle rappelle aussi le fait que la multiplication des dispositifs institutionnels apparaît comme la solution apportée à cette dissémination, la cohérence étant supposément produite par la superposition des dispositifs institutionnels. Rien ne garantit en tout cas formellement la cohérence des objectifs retenus dans les CUS, ni avec ceux formulés dans les PLH, ni avec ceux découlant du processus de répartition des autorisations d'engagement et des agréments.

Enfin, les services déconcentrés de l'État n'interviennent pas toujours à des échelles pertinentes du point de vue des organismes HLM avec lesquels ils doivent négocier. Le périmètre d'intervention d'un organisme peut en particulier excéder l'échelle départementale à laquelle sont organisées les DDTM en province. Pour répondre à ce problème, peu avant la signature des CUS, au début de l'année 2010, des accords-cadres relatifs aux engagements d'utilité sociale ont été signés entre l'État et des organismes organisés en groupes à l'échelle interrégionale ou nationale (cf. chapitre 5). Sept groupes ont été concernés : le groupe Arcade, le groupe Polylogis, GCE Habitat[2], le groupe Logement Français, le groupe 3F, le groupe SNI et le groupe Batigère. Ces accords-cadres, parfois présentés comme les « accords Apparu »[3], du nom du Secrétaire d'État chargé du logement à l'époque, se traduisent par la définition d'objectifs de construction de logements sociaux ambitieux à l'échelle des périmètres d'intervention des groupes, sur la période 2011-2016. Ces objectifs précisent en particulier la part de logements financés à l'aide d'un PLAI et, dans certains cas, la part de logements situés dans les zones A ou B1[4]. À titre d'exemple, le groupe Logement Français s'engage à construire 21 000 logements sociaux au cours de la période, dont 3 400 PLAI et dont 20 000 en zone A et B1. Il est prévu que ces engagements soient déclinés dans les CUS de chaque filiale de ces groupes : ils doivent servir de support à leur négociation, qui continue cependant de se dérouler entre chaque filiale et l'État local. Ce dispositif vient *a priori* en accompagnement de la mise en place des CUS. Il témoigne néanmoins d'un glissement important dans la gouvernance du secteur HLM, dans la mesure il est négocié directement entre les services centraux de l'État et plusieurs groupes d'organismes de logement social, sans que ne soit représentée l'USH. Cela illustre le souhait de l'État d'intervenir directement auprès d'acteurs collectifs jugés particulièrement exemplaires du point de vue de la production neuve, dans une

[1] Il est à noter que cette situation est appelée à évoluer, dans la mesure où la loi NOTRe de 2015 prévoit que l'État peut désormais déléguer aux collectivités territoriales qui en font la demande, en même temps que les aides à la pierre, la négociation et le suivi des CUS.

[2] GCE Habitat était la structure de coordination des groupes SIA et Logirem (cf. chapitre 5).

[3] Ministère chargé du logement, 2010, *Benoist Apparu présente : la signature des accords-cadres relatifs aux engagements d'utilité sociale*, dossier de presse, 24 février.

[4] Ces accords contiennent aussi des engagements en matière d'amélioration de la performance énergétique des parcs immobiliers, de vente de logements sociaux et de satisfaction des locataires

logique d'effet de levier : se concentrer sur un petit nombre d'organismes rassemblés en groupes permet de garantir la production d'un grand nombre de logements et est supposée entraîner, par mimétisme ou compétition, au moins une partie du reste du secteur HLM. Il est à noter que, comme dans les CUS, l'État ne s'engage à rien lors de la signature de ces accords-cadres : ceux-ci apparaissent ainsi principalement, du point de vue des groupes concernés, comme une occasion de faire de la communication autour de leur volontarisme et de leur vision du rôle social des organismes HLM.

Le recours à la gestion stratégique par les organismes HLM a pour effet de faire dépendre leurs politiques d'investissement de leur situation financière actuelle. Il s'agit d'un renversement de l'ordre des priorités : l'enjeu n'est plus de définir une politique pertinente à l'échelle du périmètre d'intervention et de rechercher les moyens permettant de la mettre en œuvre, mais plutôt de mettre en œuvre la politique permise par les moyens financiers existants. Cela permet certes de promouvoir, dans la perspective productiviste, un usage considéré comme optimal des fonds propres dont disposent les organismes HLM. Dans le même temps, cela a aussi pour effet de faire dépendre la capacité d'un acteur à peser sur les choix stratégiques des organismes HLM de sa capacité à y abonder financièrement. Le conseil d'administration (ou, dans certaines, ESH, de surveillance) apparaît dans ce contexte comme le seul lieu où peut être envisagée l'articulation des choix stratégiques et des moyens financiers. Dans ce contexte, on comprend que l'élaboration des CUS ait des résultats nuancés. Celles-ci reposent sur des principes semblables à ceux des conventions de délégation des aides à la pierre envisagées dans le chapitre 6 : il s'agit à la fois de parvenir à fixer des objectifs de production consensuels et à la fois de créer un nouvel espace d'échanges avec les organismes HLM. Cependant, ces derniers ne sont pas des collectivités territoriales : la négociation des CUS est certes obligatoire, mais elle met néanmoins les services de l'État dans une position difficile, du fait du décalage entre ce qui est demandé (avoir un mot à dire dans la stratégie de l'organisme) et ce qui est proposé du point de vue de l'accompagnement de l'activité HLM (le *statu quo*). Ainsi, du point de vue de la production, la stratégie de contractualisation sans contrepartie financière *via* les CUS apparait déconnectée de la stratégie de promotion de la gestion stratégique.

2. LE RÔLE DES ACTEURS PUBLICS DANS LA DÉFINITION PAR LES CONSEILS D'ADMINISTRATION ET DE SURVEILLANCE DES ORGANISMES HLM DE LEURS OBJECTIFS DE PRODUCTION

Au contraire de l'État, les collectivités territoriales sont bien représentées au sein des structures de gouvernance des organismes HLM. Dans les OPH dont elles sont la collectivité de référence, elles disposent notamment de la majorité des voix. Cela laisse supposer qu'elles sont en capacité d'intervenir pour influer sur la façon dont sont réalisés les arbitrages internes concernant les volumes de production. Je montre ci-dessous que cette capacité est réelle, mais qu'elle a des limites. Celles-ci sont liées, en premier lieu, à l'absence d'une stratégie claire des collectivités territoriales quant à leurs relations avec les opérateurs urbains, sensible notamment dans la façon dont ceux-ci sont envisagés au sein de leurs documents de programmation. En deuxième lieu, certains OPH font preuve de velléités d'autonomisation, y compris vis-à-vis de leurs collectivités territoriales de référence. En troisième lieu, dans les ESH dont ils ne sont pas l'actionnaire majoritaire, les communes, intercommunalités et départements disposent réglementairement d'un nombre de voix minoritaires. Cela motive la recherche, par les acteurs publics, de formes d'encadrement de l'activité de certains des actionnaires des ESH.

2.1. La prise en compte marginale des organismes HLM dans l'élaboration des documents de programmation et d'urbanisme

Les documents de programmation fixant les objectifs de production de logements sociaux des intercommunalités enquêtées n'apparaissent pas comme des outils permettant de mettre en cohérence leur stratégie avec celles des opérateurs urbains. Organismes HLM et promoteurs immobiliers sont certes occasionnellement cités dans les PLH ou les documents en tenant lieu, mais leurs propres logiques d'action ne semblent pas prises en compte explicitement, tandis que leur capacité à faire leur part du projet des collectivités n'est pas évaluée. Ce travail paraît pourtant nécessaire pour réfléchir à la faisabilité des objectifs programmés. Trois éléments permettent de nuancer ce constat. La faisabilité des orientations des SCOT et PLH en matière de production neuve est d'abord envisagée au travers des actions que ces documents prévoient en matière de maîtrise foncière publique. Elle est aussi garantie par le relevé des projets de développement urbain potentiels et engagés. Enfin, les logiques d'action des opérateurs sont prises en compte par un ensemble de dispositifs, surtout présents dans les PLU car liés au droit des sols, qui visent à réguler

leur activité : il s'agit par exemple des servitudes de mixité sociale, qui contraignent les promoteurs immobiliers à construire une part de logements sociaux dans leurs opérations. Il peut aussi s'agir de règlements d'intervention en matière de subventions financières, qui peuvent prendre en compte le critère de la localisation de l'opération (cf. chapitre 13). Malgré cela, les opérateurs eux-mêmes restent peu impliqués et peu visibles, aussi bien dans le processus d'élaboration des documents que dans leur diagnostic et dans leurs préconisations. Ce constat a déjà été formulé par d'autres observateurs dans d'autres contextes, qui remarquent notamment que des « PLH maintiennent une certaine distance avec les acteurs ». Ils notent néanmoins que cette distance tend à se réduire progressivement, au fur et à mesure que les collectivités gagnent en expérience dans l'élaboration de ces documents (Espacité, 2016, p. 24).

2.1.1. Des conditions d'élaboration des documents de programmation défavorables à la prise en compte des stratégies des organismes HLM

Dans les trois intercommunalités enquêtées, les organismes HLM ont joué un rôle relativement marginal dans le processus d'élaboration des SCOT et PLH. S'ils sont associés aux différentes étapes du processus, et en particulier au diagnostic, ils ont néanmoins rarement eu la possibilité de participer activement à l'identification des enjeux sur le territoire ou à l'élaboration de la stratégie d'intervention. Cela est principalement dû au fait que les efforts des structures chargées de l'élaboration des SCOT et PLH ont tendance à se concentrer sur les échanges entre collectivités territoriales : les difficultés concernant la mise à l'échelle communale des politiques de l'habitat dans les PLH, évoquées dans le chapitre 7, nécessitent en particulier un long travail de négociation. La discussion avec les opérateurs, et notamment avec les opérateurs HLM, passe en conséquence au second plan.

L'élaboration du nouveau PLUi de la CUB témoigne de cette situation. L'ensemble des enquêtés s'est en effet accordé pour souligner que l'élaboration du précédent PLH avait été exemplaire du point de vue de l'implication des acteurs. Le renouvellement de l'exercice semble avoir, pour sa part, suscité plus de frustration. Le responsable du service Politiques de l'habitat de l'EPCI admet ainsi avoir « beaucoup focalisé le travail sur les communes » aux dépends des organismes HLM (Entretien, 10/07/2013). On se trouve donc dans une situation où, au contraire de la plupart des discours sur l'élaboration des PLH, le renouvellement de l'exercice ne donne pas lieu à une intégration de plus d'acteurs dans le processus d'élaboration. Plusieurs facteurs permettent d'expliquer cette situation, parmi lesquels le fait que le calendrier était « extrêmement contraint » (Entretien, 10/07/2013). La directrice de l'association HLM locale souligne un autre point : l'intégration du PLH dans le PLU aurait fait du volet « Habitat » du PLUi « le parent pauvre » du processus d'élaboration (Entretien, 30/08/2013). En d'autres termes, le temps imparti n'a pas été suffisant pour envisager de façon extensive à la fois les enjeux d'urbanisme et les autres enjeux sectoriels du PLUi. Dans la mesure où les éléments relevant du PLU sont plus contraignants juridiquement et apparaissent plus stratégiques, notamment aux communes, ceux-ci ont été plus discutés et ont nécessité que l'EPCI mène des négociations plus longues à leur sujet. Ainsi, l'intégration des différents documents de programmation sectoriels au sein du PLUi (urbanisme, habitat, déplacements, etc.), si elle est généralement plébiscitée, peut aussi mener à l'impossibilité de consacrer autant de temps que par le passé à chaque enjeu sectoriel et, en conséquence, à une mise en concurrence de ces enjeux au cours de l'élaboration du document. Pour la directrice de

l'association HLM locale, cela fait que « le fil qui permet aux acteurs de participer aux différentes étapes en comprenant bien à quel moment c'est stratégique… il s'est complètement détendu » (Entretien, 30/08/2013). Dans le Boulonnais, des salariés d'organismes HLM ont noté, de la même façon, que malgré leur implication dans les réunions de concertation pour l'élaboration du nouveau PLUi, ils n'ont pas eu l'impression de vivre une « véritable participation » : « il y a des comités de pilotage, des plénières qui nous associent avec des élus et des techniciens, mais pas un moment où on envisage l'articulation des stratégies des opérateurs et celles des territoires » (Entretien avec un directeur territorial d'un OPH intervenant dans la CAB, 14/01/2015).

À cela s'ajoute le fait que le nombre d'organismes actifs au sein des périmètres intercommunaux ne permet pas toujours l'implication de chacun d'entre eux dans le processus. Dans le Boulonnais, le nombre peu important d'opérateurs permet leur implication individuelle dans les réunions d'information et de discussion concernant les politiques de l'habitat (Entretien avec le responsable du service Habitat de la CAB, 15/01/2015). Dans la CAVDB et la CUB, où plus d'une vingtaine d'organismes interviennent, ces modalités de participation à l'élaboration des documents d'urbanisme ne sont pas imaginables. Les intérêts des organismes sont alors généralement défendus par l'association locale ou régionale qui les représente, dans les cas présents l'Association régionale HLM d'Île-de-France (AORIF) et la Conférence départementale HLM de la Gironde. Plusieurs enquêtés ont noté que la présence de ces interlocuteurs, censée faciliter les discussions, peut aussi les complexifier en introduisant un « positionnement complémentaire, particulier » (Entretien avec le directeur du développement d'un OPH intervenant dans la CUB, 10/01/2014). Un salarié de l'AORIF note ainsi qu'« il faudrait que les collectivités puissent se mettre d'accord avec une vingtaine d'organismes ; parfois, on ne peut pas faire autrement que d'être le vingt-et-unième larron ! » (Entretien, 06/06/2013).

2.1.2. Les actions prévues dans les PLH pour mobiliser le secteur HLM

Ces conditions d'élaboration aboutissent à des documents de programmation dans lesquels il est rare que soit proposée une analyse des capacités de production des opérateurs présents sur le territoire, les enjeux spécifiques qu'ils rencontrent ou encore que soit discutée l'opportunité de faire appel à de nouveaux opérateurs. Parallèlement, les modalités d'appropriation par les organismes HLM des objectifs de production décidés par les collectivités territoriales sont peu envisagées. Enfin, les rapports avec les opérateurs au cours de la mise en œuvre et du suivi des PLH sont inégalement formalisés. Dans la plupart des cas, une fiche-action est dédiée à la « mobilisation des acteurs » au sens large, incluant les collectivités territoriales, l'État local, la CDC ou encore les caisses d'allocation familiales et les membres d'Action Logement. Parmi les documents consultés, le PLH de la CUB approuvé en 2007 est celui qui prévoit les dispositifs les plus intégrateurs. Plusieurs observatoires concernant différents enjeux sont prévus, qui impliquent la quasi-totalité des acteurs locaux du logement, ainsi qu'un comité de pilotage et de suivi. Les organismes HLM sont représentés dans ces instances par l'association HLM locale. À cela s'ajoute la « consolidation du partenariat » par la possibilité de signer des « chartes avec les partenaires »[1]. Le bilan du PLH réalisé en 2011 témoigne cependant de résultats mitigés : « Organisation de rencontres partenariales

[1] CUB, 2007, « Livre 2. Des orientations à l'action », *PLH de la CUB*, p. 44.

public/privé : ponctuelles, à réactiver ; Conventionnement avec les opérateurs sociaux et la Foncière Logement : fait avec la Foncière, rien avec les autres. »[1]

Dans les autres documents consultés, les modalités de mobilisation des acteurs sont plus modestes. Dans le PLUi adopté en 2016, la CUB propose principalement d'interagir avec les autres acteurs de l'habitat au travers de l'observatoire de l'habitat animé par l'agence d'urbanisme locale, l'a-urba. Le PLH de la CAVDB et le PLUi de la CAB, pour leur part, prévoient plusieurs modalités d'association des organismes HLM dans le suivi et la mise en œuvre des documents : par exemple, une « conférence interbailleurs » est prévue dans la CAVDB[2], tandis que « des cadres d'échange plus collectifs avec les bailleurs » doivent être inventés dans la CAB, en plus des réunions de programmation déjà citées[3].

Ainsi, si les documents de programmation sont l'occasion de mettre en cohérence les stratégies de l'État, des EPCI et des collectivités territoriales en matière de politiques de l'habitat, ils paraissent peu destinés à permettre l'articulation de ces stratégies avec celles des opérateurs. Ce n'est certes pas leur rôle d'un point de vue juridique, mais cela aboutit néanmoins à une incohérence dans la pratique : les SCOT et les PLH fixent des objectifs, mais ne prévoient qu'une partie des moyens permettant de les réaliser.

ENCADRÉ 23. LA GARANTIE DES COLLECTIVITÉS TERRITORIALES

Les prêts souscrits par les organismes HLM auprès de la CDC doivent être garantis à 100 %. Pour ce faire, les organismes HLM font dans la plupart des cas appel aux collectivités territoriales au sein desquels se situera l'opération financée. Historiquement, ces collectivités se portent volontiers garantes des opérations. D'une part, cela représente un risque relativement faible, car peu d'organismes HLM se sont trouvés en situation de faire défaut et, lorsque c'était le cas, ils ont été aidés par les diverses institutions qui encadrent leur activité. D'autre part, en échange de la garantie, la collectivité territoriale jouit d'un droit de réservation sur un pourcentage (au maximum 20 %) des logements réalisés dans l'opération construite à l'aide du prêt : cela signifie qu'elle pourra proposer en priorité des candidats lors de l'attribution de ces logements, et donc concrétiser ainsi sa politique sociale. La garantie consentie par les collectivités est gratuite. D. Hoorens (2014, p. 237) considère que plus de 90 % des opérations sont concernées par ce mode de faire.

Depuis le début des années 2000, les organismes HLM et la CDC connaissent deux types de difficultés liées à ce dispositif. En premier lieu, suite à l'accélération des rythmes de production, les délais nécessaires pour l'obtention de la garantie peuvent faire obstacle au bon déroulement des opérations. En effet, il est nécessaire que le conseil délibératif de la collectivité sollicitée délibère pour donner sa garantie au prêt nécessaire pour financer une opération. Or, ces réunions ne se déroulent qu'à intervalles réguliers. Surtout, les engagements des collectivités doivent correspondre précisément aux prêts effectivement souscrits : une modification de

[1] CUB, 2011, *PLH de la CUB. Bilan 2007-2010*, p. 36.

[2] CAVDB, 2009, *PLH de la CAVDB*, p. 90. Cette conférence n'a, à ma connaissance, pas été organisée de façon régulière (Entretien avec le responsable du service Habitat de la CAVDB, 10/02/2014).

[3] CAB, 2016, « POA Habitat », *PLUi de la CAB*, p. 74.

dernière minute du plan de financement peut ainsi rendre nécessaire d'imposer une nouvelle délibération, tandis qu'il est fréquent que des erreurs se glissent dans les textes sur lesquels les conseils sont amenés à se prononcer (Entretien avec un directeur de la CDC en Île-de-France, 12/01/2015). Deux stratégies ont été observées au cours de l'enquête, qui visent à simplifier ce processus. Dans le Pas-de-Calais, un chargé de développement incite ainsi à la mise en place de « procédures simplifiées » pour l'obtention de la garantie pour des opérations financées dans des EPCI. Elles consistent à ce que le conseil communautaire délègue au président de l'EPCI sa responsabilité en matière de garantie d'emprunts, ce qui permet d'accélérer la procédure (Entretien, 27/01/2015). En Île-de-France et en Aquitaine, la solution privilégiée semble plutôt être le recours à des contrats globaux de prêts : suite à une analyse financière approfondie d'un organisme HLM, la CDC s'engage à mettre à sa disposition un certain volume de prêts sur une certaine durée, la collectivité garantissant pour sa part le tout en une seule délibération. Si cette solution présente quelques défauts (notamment, complexité du suivi statistique et de l'adaptation des volumes contractualisés en cas d'évolution), elle de plus en plus fréquemment mobilisée, y compris en-dehors des intercommunalités enquêtées (Cour des Comptes, 2012, p. 73).

Une autre difficulté est apparue à la suite de la crise financière de 2007-2008 : les collectivités territoriales ont été amenées à porter une attention plus grande à leur situation financière et à adopter des stratégies sécuritaires en la matière. Plusieurs d'entre elles ont alors mieux pris conscience du volume de leurs engagements liés à la garantie des prêts pour le logement locatif social. Certaines ont, en conséquence, exprimé des réticences à garantir de nouveaux prêts. Lorsque les organismes HLM n'obtiennent pas des collectivités territoriales qu'elles garantissent leurs opérations, ils peuvent certes se tourner vers la CGLLS, qui propose de le faire moyennant le paiement d'une commission. Dans la mesure où cette solution renchérit le coût de l'opération et menace en conséquence son équilibre financier, les organismes HLM ont tendance à considérer qu'elle est un dernier recours (Hoorens, 2014, p. 237). Si la crise de confiance des collectivités territoriales semble s'être atténuée dès le début des années 2010 (Entretien avec un directeur de la CDC en Île-de-France, 12/01/2015), plusieurs enquêtés ont néanmoins témoigné du fait qu'avaient été mis en œuvre par les fédérations d'organismes HLM un ensemble de dispositifs pédagogiques visant à mieux expliquer les tenants et aboutissants du dispositif de garantie des prêts au logement social (Entretien avec le directeur général d'une ESH intervenant dans la CAVDB, 18/02/2014).

Cette difficulté du transfert des objectifs fixés dans les SCOT et les PLH aux opérateurs révèle le fait que les collectivités territoriales disposent de peu d'outils et d'une légitimité variable pour transformer des objectifs spatialisés en des objectifs exprimés opérateur par opérateur. En premier lieu, la question de l'échelle est déterminante : tous les organismes HLM n'ont pas un périmètre d'intervention qui correspond nécessairement à un périmètre institutionnel. Ainsi, les OPH excèdent souvent les frontières de leur collectivité territoriale de référence : l'OPH de Paris, Paris Habitat, intervient par exemple dans la CAVDB, tandis qu'Aquitanis, l'OPH de la CUB, gère des logements en dehors de la communauté urbaine. C'est, comme je l'ai montré (cf. chapitre 4), d'autant plus vrai pour les ESH. Cette situation ne permet pas une simple division des objectifs d'une intercommunalité entre l'ensemble des organismes qui y sont actifs. De plus, les acteurs actifs

au sein du périmètre intercommunal ne restent pas toujours les mêmes pendant les six années couvertes par les PLH et les documents en tenant lieu.

En second lieu, les collectivités territoriales ne disposent pas toujours des informations permettant de prendre en compte les capacités de production des organismes HLM. Ceux-ci ne sont en effet pas tenus d'informer les collectivités de leurs stratégies ou de leur santé financière ; au contraire, ils ont parfois tendance à considérer que ces informations relèvent du « secret des affaires » et à en contrôler la diffusion. En conséquence, les collectivités territoriales n'ont parfois accès à ces informations que lorsqu'elles sont la collectivité territoriale de référence d'un OPH ou lorsqu'elles siègent au conseil d'administration d'une ESH ou d'un OPH. Elles disposent néanmoins d'informations basiques concernant les opérations à propos desquelles les organismes HLM les sollicitent pour obtenir une garantie d'emprunt (cf. Encadré 23). Cela ne leur permet pas toujours d'avoir une vision globale des enjeux du secteur HLM sur leur périmètre. À titre d'exemple, la responsable du service Délégation des aides à la pierre de la CUB a exprimé sa confusion face aux évolutions en cours dans l'un des groupes d'organismes HLM pourtant anciennement présent sur le territoire, le groupe CILSO, à la suite de sa fusion avec le CIL Aliance, courant 2013 : « On ne sait plus trop ce qui se passe ces derniers mois : certains DG [directeurs généraux] historiques sont tombés, le DG d'un organisme est devenu celui de plusieurs autres. Est-ce qu'on va vers une fusion ? On ne sait pas. Qu'est-ce que ça change pour nos ZAC, pour nos projets avec eux ? *A priori* rien, mais dans les faits, on ne sait pas » (Entretien, 15/10/2013).

En troisième lieu, les collectivités territoriales n'ont pas spécifiquement une légitimité leur permettant de peser sur la fixation des objectifs de production des opérateurs, sauf bien sûr lorsqu'elles en sont les collectivités territoriales de référence. En dehors de ce cas, elles ne peuvent donc orienter la production neuve sur les territoires qu'au travers de dispositifs plus indirects, et notamment, comme on l'a vu, *via* le droit du sol et la maîtrise foncière ou *via* la négociation des opérations au cas par cas.

2.2. Les collectivités territoriales et « leur » organismes

Le conseil d'administration ou le conseil de surveillance de chaque organisme HLM est, comme je l'ai évoqué ci-dessus, l'instance dans laquelle les objectifs de production annuels sont discutés et, surtout, articulés à une stratégie en matière de financement et d'utilisation des ressources. Lorsque les collectivités territoriales sont majoritaires au sein de ces instances, aussi bien dans les OPH que dans les ESH, elles ont donc la possibilité de participer à la définition des objectifs de production. Elles rencontrent cependant plusieurs limites dans l'exercice de cette compétence.

2.2.1. Les collectivités territoriales au conseil d'administration de « leur » OPH

Dans le cas où une collectivité territoriale est collectivité de référence d'un OPH ou, ce qui n'est cependant le cas pour aucun des organismes enquêtés, actionnaire majoritaire d'une ESH[1], elle a en principe la possibilité de définir les objectifs de production de l'organisme et, éventuellement, d'abonder financièrement de façon à rendre possible la réalisation de ces objectifs. Au sein d'une partie importante des OPH enquêtés, et notamment de la quasi-totalité des OPH communaux, les élus et salariés ont témoigné de l'intensité des rapports entre les services de la collectivité et ceux de l'organisme, et donc du rôle central de la collectivité dans la fixation des objectifs de production. Le directeur général d'un OPH intervenant dans la CAB résume cette situation de la façon suivante : « Pour nous, ce n'est pas compliqué. On travaille au service des projets qui sont mis en avant par [la collectivité], qui ont été discutés, débattus par les élus. On applique cette politique-là » (Entretien, 11/12/2014). Dans ces cas, la capacité des collectivités à définir la programmation de « leurs » OPH ne peut néanmoins s'abstraire, pour reprendre les termes de l'enquêtée citée ci-dessous, des « réalités financières » objectivées lors du montage des opérations ou par la gestion stratégique :

> *« Avec l'office communal, on travaille en totale confiance, […] on se connaît bien et le maire est le président de l'office, donc on se connaît bien. C'est des collègues ! On travaille dans le même bâtiment ! Après, il y a les réalités et notamment les réalités financières. […] Mais l'intérêt de travailler avec l'office, c'est qu'on travaille en amont, qu'on peut voir si les opérations sont équilibrées ou non avec les moyens dont ils disposent. […] Si on va voir un bailleur extérieur, c'est compliqué de le faire travailler et puis de lui dire : 'Ben non, excusez-nous, ça ne fonctionne pas, au revoir !' »* (Entretien avec la directrice de cabinet d'un maire de la CAVDB, 18/03/2014).

La participation des collectivités à la définition des objectifs de production dans « leurs » OPH résulte donc de la recherche d'un équilibre entre des objectifs politiques et les moyens financiers de l'opérateur, déterminés notamment par sa capacité à s'endetter et à mobiliser des fonds propres. Les collectivités peuvent certes décider d'apports en fonds propres ou de subventions à l'opération complémentaires, sous certaines conditions, de façon à faciliter une augmentation des objectifs de production. Cependant, elles ne sont pas toujours en mesure de le faire, voire parfois préfèrent s'adresser, dans les contextes où plusieurs organismes HLM sont actifs sur leur territoire, à d'autres opérateurs pour réaliser les opérations que « leur » OPH n'est pas en mesure d'assumer.

Deux autres limites à l'influence des collectivités sur la programmation de « leurs » OPH peuvent être identifiées. Certains OPH se trouvent d'abord dans des situations particulièrement difficiles d'un point de vue financier, ayant rendu nécessaire l'intervention de la CGLLS. Cette organisation, réformée en 2000 par la loi SRU et renforcée notamment par la loi Borloo en 2003, est aussi mobilisée pour accompagner des organismes HLM en difficulté. Concrètement, cela se traduit par la mise en place d'un « plan d'aide au rétablissement de l'équilibre », coordonné par la

[1] Pour rappel, la création d'une ESH par les collectivités territoriales a été vue comme un moyen, en particulier, de mener des opérations d'aménagement que l'OPH local ne souhaitait pas porter seul, de faire participer au capital des apporteurs de fonds publics ou privés, ou encore de développer une spécialisation, par exemple dans le logement individuel ou dans celui des personnes âgées dépendantes (cf. chapitre 4).

CGLLS mais impliquant diverses institutions, généralement pendant une durée de cinq ans. Ce plan comprend à la fois des apports financiers provenant de différentes sources et la programmation d'une série de mesures, par exemple en matière de gestion des ressources humaines, d'organisation interne ou de réhabilitation du parc immobilier. Dans ce contexte, l'organisme entrant en « procédure CGLLS », selon la terminologie utilisée par les enquêtés, doit négocier avec les institutions participant à son redressement et à sa politique en matière d'investissements, et notamment ses objectifs de production. Dans la plupart des cas, la « procédure » se traduit ainsi par un arrêt complet de la production HLM pendant une période donnée (Entretien avec le directeur des aides de la CGLLS, 16/12/2013) (cf. chapitre 4). La directrice générale d'un OPH intervenant dans la CAVDB explique ainsi que « sortir de la procédure, en 2010, ça a été retrouver une autonomie » (Entretien, 12/01/2014). La collectivité de référence, dans une telle situation, se trouve donc fortement contrainte dans sa capacité à définir les objectifs de production de « son » OPH. En 2015, 75 organismes HLM, soit environ 9 % d'entre eux, étaient soumis à différents plans d'aide de la CGLLS, tous n'étant néanmoins pas aussi contraignants du point de vue du développement que les plans de rétablissement de l'équilibre[1].

Une autre difficulté réside dans le fait que les liens entre l'OPH et sa collectivité territoriale peuvent être amenés à se distendre. Deux cas de figure se présentent. Il peut y avoir, en premier lieu, un désintérêt de la part des élus de certaines collectivités pour l'OPH qui y est rattaché. Les OPH départementaux sont parfois concernés, dans la mesure où les départements n'ont pas de compétence obligatoire en matière de logement à l'exception de l'élaboration du PDALPD, et ne sont donc pas toujours dotés de services compétents en la matière. Ce n'est cependant pas le cas dans les départements enquêtés. Des formes de désintérêt des élus ont par contre été observés au sein d'EPCI dynamiques démographiquement ou économiquement, au sein desquels des organismes HLM nombreux, notamment des ESH, sont actifs. Ce réseau dense d'acteurs suffisant à remplir les objectifs de production HLM et réalisant des projets urbains en collaboration avec les collectivités, l'apport d'un OPH communal ou intercommunal peut être mis en question. Le directeur de l'aménagement urbain et du développement du patrimoine d'un OPH intervenant dans la CUB explique ainsi :

> *« La lisibilité du rôle de l'office, elle est importante à définir aujourd'hui, parce que les élus sont complètement… tous les jours… sollicités par d'autres acteurs. Donc la question, c'est 'Comment on se distingue des autres et à quoi ça sert d'avoir des rapports privilégiés avec la collectivité ?' […] On a ce questionnement avec beaucoup de collègues d'autres offices […] parce que c'est vrai qu'on n'est pas les plus riches […] et les maires qui sont vice-présidents de la communauté urbaine, quand ils voient qu'il faut nous conforter financièrement, ils comprennent pas : 'Pourquoi est-ce qu'on s'embête à donner de l'argent, alors qu'il y en a d'autres qui font sans ?' »* (Entretien avec le directeur de l'aménagement urbain et du développement du patrimoine d'un OPH intervenant dans la CUB, 10/01/2014)

Si des interrogations de ce type ne débouchent que rarement sur un abandon ou une marginalisation de l'OPH, elles témoignent cependant d'une moindre évidence de leur rôle parmi les outils dont sont dotées les collectivités territoriales pour mettre en œuvre leurs politiques de l'habitat et du logement.

[1] CGLLS, 2016, Rapport d'activité 2015, p. 9.

En second lieu, j'ai pu observer des formes d'autonomisation de certains organismes HLM par rapport à leurs collectivités territoriales de référence, aboutissant notamment à marginaliser ces dernières dans la décision quant aux volumes à produire. Cette situation peut être favorisée par les formes de désintérêt des élus locaux pour « leur » OPH, évoquées ci-dessus. Cependant, elles peuvent aussi être recherchées, de façon plus ou moins explicite, par les directions des OPH. Par exemple, le transfert du rattachement des organismes municipaux aux intercommunalités (cf. chapitre 5) a été à plusieurs reprises présenté comme le moyen de faire en sorte que leur gestion soit moins soumise aux aléas des choix politiques communaux. Un directeur d'OPH municipal souligne par exemple le fait que certains de ses collègues « attendent avec impatience, même s'ils ne l'avoueront jamais, de changer de rattachement ». D'après cet interlocuteur, cela leur permettrait de « revoir leur politique des loyers, intouchable tant que M. le maire a la main dessus » et « d'en finir avec l'interdiction des expulsions locatives », ces deux mesures étant valorisées car considérées comme permettant d'améliorer la santé financière des organismes (Entretien avec le directeur général d'un OPH intervenant dans la CAVDB, 08/04/2014).

La direction d'un des OPH départementaux enquêtés cherche pour sa part à garantir son autonomie dans la définition de ses priorités stratégiques en s'appuyant, en fonction des situations, tantôt sur les élus du conseil départemental, qui siègent au conseil d'administration de l'OPH, tantôt sur les élus municipaux, qui sollicitent la direction pour réaliser des opérations et tantôt sur les services techniques du département, chargés pour leur part de contribuer à la définition et à l'opérationnalisation de la politique du logement. Il est à noter que, de ce point de vue, la situation des OPH départementaux est spécifique. Les conseils départementaux n'ont en effet pas de compétence obligatoire en matière de logement, à l'exception de la co-élaboration avec les services déconcentrés de l'État d'un plan concernant l'hébergement et le logement des personnes défavorisées et, éventuellement, de la délégation des aides à la pierre. En conséquence, ils ne disposent pas toujours des moyens humains nécessaires pour assurer le suivi et le pilotage de la politique de développement de « leur » organisme. Il est aussi possible qu'un conseil départemental perde de l'influence en la matière, pour diverses raisons (contrainte financière, perte de compétence, départ d'un élu ayant joué un rôle moteur, absence de délégation des aides à la pierre, etc.). Cela peut se traduire par des situations de relative indépendance de la direction de l'OPH dans ses choix stratégiques, mais aussi à des situations dans lesquelles l'OPH est simplement mis au service d'élus municipaux[1]. Ce n'est cependant pas le cas du conseil départemental enquêté, qui cherche au contraire à développer sa politique du logement. Cette initiative est perçue de façon ambiguë par la direction de l'OPH départemental, qui peut la mobiliser comme une ressource dans ses échanges avec les élus municipaux. Une salariée du département[2] explique ainsi :

---

[1] À la suite d'une observation réalisée dans les années 1980, C. Bourgeois (1996, p. 87-90) utilise même le terme de « diktat » pour qualifier au sein des OPH départementaux l'influence des maires. Ces derniers auraient tendance à user de leur poids politique auprès de la présidence du conseil département pour imposer des projets de construction dans leur commune, y compris lorsque les personnels administratifs de l'OPH les considèrent comme risqués ou inadéquats. Ces observations sont notamment confirmées par les propos d'un directeur territorial d'un OPH départemental intervenant dans la CAB, qui explique : « Historiquement, [l'OPH] se considérait comme étant au service… Le donneur d'ordre, finalement, c'était la commune. Ça, c'est l'historique : on est sollicités par un maire, on est obligés d'y aller » (Entretien, 14/01/2015).

[2] De façon à garantir l'anonymat des enquêtés, des précisions quant à leur statut et à la date des entretiens sont ici exceptionnellement omises.

« On peut parfois aider [l'OPH] à refuser certaines demandes de maires : ils sont sollicités par des maires qui leur proposent des fonciers à des endroits pas du tout stratégiques, en extension urbaine, sans transports collectifs… Là-dessus, ils ont besoin d'un appui du département. […] Pour eux, [la stratégie de renforcement de l'armature de centre-bourgs que le conseil départemental est en train de développer], c'est une vraie opportunité de s'appuyer sur quelque chose d'objectif pour refuser certaines demandes et… éviter la 'grosse' opération en individuel en sortie de bourg, bien stigmatisante, que, croyez-le ou non, on leur demande encore de réaliser ! »

Cependant, il paraît hors de question à la direction générale de l'OPH en question que la stratégie du département devienne la sienne :

« Là, [le département] est en train de faire émerger une politique d'intervention sur [certains points de l'espace départemental]. Donc c'est évident, il va y avoir un fléchage et un effort sur la production à y fournir. Mais chez nous, quand il y a fléchage, ça ne veut pas dire qu'on s'interdit de regarder ailleurs. Jamais ! »

Cette volonté d'indépendance se traduit notamment par le fait de jouer sur les écarts entre les élus départementaux siégeant au conseil d'administration de l'OPH et les services techniques du département. Si les premiers et les seconds ont supposément les mêmes objectifs, ils peuvent cependant être amenés, lorsqu'il faut les traduire en une stratégie d'intervention spatialisée, à les formuler de façon différente. Ces légers décalages permettent occasionnellement à la direction de l'OPH de faire voter à son conseil d'administration des décisions qui peuvent s'avérer contradictoires avec la politique du logement telle qu'elle est en cours de formulation par les services techniques[1]. Ces frictions ne se traduisent cependant que rarement par un conflit ouvert :

« Je pense qu'on a des rapports assez ambigus avec [l'OPH départemental] : très clairement c'est un État dans l'État, qui a quand même une indépendance assez forte par rapport au département. Il est dans une bonne situation financière, il n'a pas besoin de nous pour reconstituer des fonds propres, il a son réseau de maires sur le territoire pour accéder à des dossiers, donc bon […]. On n'a pas forcément de mauvaises relations pour autant : sur la production, on est dans des relations de transparence, on est associés plus en amont que les autres bailleurs sur le montage des opérations, mais par exemple sur les règles d'intervention [financières], on avait proposé à un moment donné d'être un peu plus favorables… […] mais notre opérateur nous a fait comprendre que ce n'était pas sa vision des choses, que sa vision des choses c'était de rester dans le jeu de la concurrence et d'avoir un peu d'indépendance. »

[1] De façon à construire un consensus sur certaines questions considérées comme sensibles, la directrice de l'OPH explique ainsi avoir mis en place, au sein du conseil d'administration de l'organisme, une « commission de réflexion » qui réunit occasionnellement les administrateurs de l'organisme pour échanger sur des sujets d'actualité ou représentant un enjeu pour l'organisme. Le but est « d'entendre les administrateurs, les préoccupations du moment », mais aussi « d'aller vers des relations qui sont plus apaisées, qui sont moins sur le rapport de force, […] où on se comprend avant de décider. Du coup, les évolutions se passent de manière beaucoup plus fluide ».

2.1.2. La contractualisation pour renforcer les rapports entre les collectivités territoriales et « leur » OPH

Dans les cas où les relations entre la collectivité territoriale et « son » OPH se sont distendues, ou lorsqu'est recherchée une clarification des axes d'intervention réciproques, des acteurs ont eu recours à la contractualisation. L'élaboration de conventions entre des collectivités et « leur » OPH a été observée dans le Bordelais et le Val-de-Bièvre, mais d'autres observateurs ont noté que de tels dispositif avait été utilisés dans d'autres contextes (Espacité, 2016, p. 30). Il ne me semble cependant pas qu'il doit être interprété comme un mouvement général de « reprise en main » des OPH par leurs collectivités territoriales de référence, mais plutôt comme une évolution de leurs modalités de collaboration, dans un contexte institutionnel qui a beaucoup changé au cours des dernières décennies.

Trois des collectivités enquêtées ont ainsi cherché à contractualiser des objectifs de production avec « leurs » organismes HLM : en particulier, le processus de contractualisation a abouti pour l'OPH du conseil départemental du Val-de-Marne, Valophis, et l'OPH de la CUB, Aquitanis. L'élaboration par les collectivités territoriales de stratégies d'intervention en matière de logement et d'habitat (le PLUi de la CUB et le « Plan Habitat » du conseil département du Val-de-Marne, qui n'est pas délégataire des aides à la pierre) a fait apparaître la nécessité de réaffirmer que les priorités de la collectivité devaient aussi être celles de « son » opérateur. En d'autres termes, il s'agit, pour les services techniques[1], de « mettre l'OPH de la collectivité au service des objectifs de la collectivité ». Cette volonté apparaît clairement dans la façon dont une salariée du conseil départemental du Val-de-Marne présente la convention signée avec Valophis :

> *« Ça a changé beaucoup de choses, la convention d'objectifs et de moyens, ça a vraiment permis des rapprochements qui n'existaient pas avant ou qui étaient sporadiques. Ça a vraiment permis […] aux équipes du département et de Valophis de mieux se connaître, à la fois en centrale et au niveau territorial, dans les antennes de gestion […]. Surtout, ça a permis une meilleure visibilité par le politique des résultats de l'OPH. Pour être tout à fait claire : ça a facilité l'appréhension par les élus de ce qu'ils ont à faire dans la gouvernance de l'organisme. ».*

Les deux conventions d'objectifs et de moyens enquêtées ont une structure et un fonctionnement comparables[2]. Elles se traduisent toutes deux par des engagements de l'OPH en matière de construction neuve (700 logements pour Aquitanis et 500 pour Valophis) et d'entretien ou d'adaptation des logements existants. Dans les deux cas, la programmation neuve ne fait pas l'objet d'une répartition au sein du périmètre de la collectivité, au-delà du fait qu'elle doit nécessairement se faire à l'intérieur de ce périmètre. Cette disposition n'empêche cependant les OPH, s'ils en ont la possibilité, de construire des logements locatifs sociaux au-delà de ce périmètre une fois la cible fixée dans la convention atteinte. La convention passée entre le conseil départemental du Val-de-Marne et Valophis prévoit en plus le respect d'enjeux qualitatifs, visant à

---

[1] De façon à garantir l'anonymat des enquêtés, des précisions quant à leur statut et à la date des entretiens sont ici exceptionnellement omises.

[2] CUB, Aquitanis, 2011, *Convention de programmation 2011-2016* ; Conseil départemental du Val-de-Marne, Valophis, 2010, *Contrat d'objectifs et de moyens entre le département du Val-de-Marne et Valophis Habitat Office public de l'habitat du Val-de-Marne.*

assurer un développement respectant les principes du développement durable et les politiques sociales du département. En contrepartie, les collectivités territoriales s'engagent à verser une subvention exceptionnelle à l'OPH, en plus des subventions de droit commun qu'elles versent à l'ensemble des opérateurs (cf. chapitre 13). Cette subvention est modulée, dans le cas d'Aquitanis, en fonction des résultats atteints par l'organisme. Dans le cas de Valophis, elle peut ne pas être distribuée si le comité de suivi qui en est en charge juge que les objectifs n'ont pas été atteints. Les volumes financiers maximum sont conséquents : à condition que l'ensemble des objectifs soient respectés, la CUB s'engage à hauteur de près de 90 millions d'euros sur les six ans de la convention, tandis que le conseil départemental du Val-de-Marne propose une participation de 15 millions d'euros par an entre 2011 et 2014. Plusieurs acteurs locaux se sont montrés critiques face à ces volumes, en jugeant notamment que les sommes engagées auraient été plus utiles « pour le développement neuf classique » assuré par l'ensemble des acteurs du secteur que pour un organisme « en crise au point d'avoir besoin d'une transfusion » (Entretien avec le directeur général d'une ESH intervenant dans la CUB, 03/03/2014).

Néanmoins, ces conventions d'objectifs et de moyens semblent avoir eu des effets nets sur la définition des stratégies des deux organismes. « La convention nous donne des moyens, résume une salariée de Valophis, mais elle nous oblige ». Un directeur d'Aquitanis mentionne par exemple deux des effets concrets des objectifs de construction ambitieux retenus dans la convention, témoignant de la mesure dans laquelle ils ont été appropriés par l'organisme :

> *« On passe de 400 à 450 logements à, dans la convention, 700-750. C'est un certain effort ! Ça exigeait qu'on concentre toutes nos énergies, enfin au moins pendant les six ans de la convention, sur le territoire de la communauté urbaine, ce qu'on ne faisait pas nécessairement jusque-là. Et puis ça exige aussi une vraie stratégie patrimoniale, parce qu'il faut se poser la question de l'intérêt de la réhabilitation, de la construction par densification du patrimoine existant, etc. […]. Ce texte est à la base de beaucoup des évolutions. C'est un texte fondateur, c'est la première fois que la collectivité donne vraiment une feuille de route à son office. C'est fort quand même ! »*

Parallèlement, il est à noter que j'ai pu observer un cas dans lequel une tentative de coordination entre un OPH et sa collectivité territoriale de référence a échoué. Un des OPH enquêtés a en effet négocié avec sa collectivité territoriale de référence une convention-cadre, sans pouvoir la faire aboutir. Plusieurs raisons peuvent expliquer les difficultés rencontrées, mais la principale semble résider dans un déséquilibre entre la recherche d'autonomie de l'OPH et les ressources proposées par la collectivité. En effet, lorsque la convention est envisagée début 2012, à la demande de l'OPH, il semble qu'elle permet à la direction générale de traverser une période d'instabilité dans la gouvernance de l'organisme, liée au départ à la retraite d'un élu qui en était le président historique. Dans cette situation, la définition avec le conseil départemental d'objectifs partagés apparaît comme un moyen pour la direction générale de légitimer des options stratégiques qui se voient fragilisées au sein du conseil d'administration. Au contraire, un an plus tard, alors que la gouvernance de l'organisme s'est stabilisée autour d'une situation qui correspond aux intérêts de la direction générale, celle-ci se montre réticente à faire aboutir la convention-cadre. La directrice de l'OPH le justifie de la façon suivante :

> *« Cette convention, ça a été l'occasion d'échanger avec les services [de la collectivité] sur ce qu'est un office. Ils croyaient, en quelque sorte, qu'ils allaient écrire et que nous, on allait faire. Ils voulaient de l'objectif opérationnel, avec des indicateurs. Ce n'est pas ce*

qu'on voulait. Ce qu'on peut faire, c'est des conventions sur les orientations, ou sur des financements conditionnés à des objectifs spécifiques, mais on ne peut pas faire une convention où les services décident à la place du conseil d'administration, à la place du politique ».

La convention apparaît alors comme une contrainte dont l'organisme peut se passer, du fait aussi de sa bonne santé financière. En effet, la signature de conventions avec leurs collectivités dépend de la structure du capital dont disposent les organismes et de comment la collectivité peut y contribuer : Aquitanis et Valophis jouissent du fait de leur convention-cadre d'apports financiers conséquents leur permettant de réaliser leurs objectifs ; dans la mesure où des ressources financières sont moins nécessaires pour l'autre OPH cité et où le capital symbolique fourni par le département dans une période d'instabilité est devenu superflu, une convention apparaît comme moins pertinente.

Plusieurs observateurs notent que de telles conventions pourraient être envisagées avec des opérateurs dont les collectivités territoriales ne sont pas les collectivités de référence. Il existe aussi des accords globaux entre des collectivités et l'ensemble de leurs opérateurs HLM, « afin de développer une offre de logements sociaux en cohérence avec ce qui avait été arrêté quantitativement et qualitativement » (Cour des Comptes, 2011, p. 71). Ce type d'initiatives paraît cependant difficile à mettre en œuvre. Ainsi, dans le cas du Val-de-Marne, des salariées de Valophis ont noté que la convention avait « fait des jaloux » parmi les opérateurs locaux[1], et les responsables de la politique Habitat du département ont noté que des discussions avaient eu lieu avec des OPH et même avec une des plus grandes ESH nationales, sans pour autant qu'elles n'aboutissent. Dans la CUB, une convention[2] a été signée en 2011 entre l'EPCI et la Conférence départementale HLM. Ce document consiste cependant plus en la mise en avant d'engagements (subventions de l'EPCI, mobilisation d'outils réglementaires et fonciers, modalités de la collaboration entre les organismes, etc.) plutôt qu'en un document prévoyant la mobilisation de moyens exceptionnels.

Au sein des conseils d'administration des OPH (et de ceux de certains ESH dont elles sont actionnaires majoritaires), les collectivités territoriales peuvent participer activement à la définition de la politique d'investissement. L'enquête a cependant mis en évidence plusieurs cas où des organismes jouissent, pour diverses raisons, d'une indépendance forte. Cela peut être lié à une difficulté à coordonner la politique du logement de la collectivité et les interventions de l'organisme ou encore au fait qu'on a anciennement laissé à l'organisme d'importantes marges de manœuvre. Dans ces cas, la mobilisation de dispositifs de coordination contractuels a été envisagée, de façon à clarifier les rapports entre les institutions, le plus souvent à l'occasion d'une refonte de la politique du logement de la collectivité territoriale. Il est intéressant de noter que les contrats dans lesquels engagements financiers et objectifs de construction sont mis face à face sont les mieux acceptés, en cohérence avec les logiques issues de la gestion stratégique.

---

[1] Il est cependant à noter que la convention peut aussi apparaître comme contraignante financièrement. La convention signée par Valophis interdit par la vente de logements sociaux, en cohérence avec la stratégie en la matière du conseil départemental du Val-de-Marne.

[2] CUB, 2011, *Convention pour l'atteinte des objectifs en matière de production de logements sociaux et le développement équilibré du logement social. Période 2011-2016*.

2.3. Les positions de l'État et des collectivités territoriales vis-à-vis des conseils d'administration et de surveillance des ESH

Les collectivités territoriales n'ont pas les mêmes possibilités d'interventions au sein des ESH qu'au sein des OPH. À quelques exceptions près, elles ne sont en effet représentées au sein de leurs conseils d'administration ou de surveillance que de façon minoritaire. De plus, il est difficilement envisageable qu'elles abondent de façon significative au financement d'une ESH dans le cadre d'un contrat d'objectifs et de moyens. En conséquence, leur rôle dans la gouvernance est plus marginal. Parallèlement, l'État est lui aussi rarement représenté au sein des conseils d'administration ou de surveillance des ESH. Il a néanmoins la possibilité d'y peser de façon indirecte, en intervenant sur certains des autres acteurs qui y siègent.

2.3.1. Les collectivités territoriales au conseil d'administration des ESH

La représentation des collectivités territoriales dans la gouvernance des organismes HLM privés a été renforcée, comme je l'ai rappelé dans le chapitre 5, à la suite des réformes introduites au début des années 2000 par la loi Borloo. Les ESH ont en effet été tenues, à cette occasion, de faire en sorte que des collectivités territoriales soient représentées au sein de leurs assemblées générales et conseils d'administration. X. Desjardins *et al.* (2010, p. 107-108) évoquent par exemple le fait que la communauté d'agglomération de Mantes-en-Yvelines, en Île-de-France, a été très sollicitée à cette occasion. Elle s'est alors engagée à acquérir des actions de « bailleurs ayant vocation à rester sur le Mantois et qui s'investissent dans le cadre du projet de territoire », et notamment de l'ESH Coopération et Famille, aussi active dans la CAVDB.

Cette représentation des collectivités territoriales dans la gouvernance des organismes HLM privés reste néanmoins très minoritaire, et ne leur donne, dans les faits, aucun pouvoir décisionnaire : l'ensemble des collectivités ne peut disposer en effet, dans un conseil d'administration ou de surveillance d'ESH, que de trois voix parmi au minimum dix-huit. Malgré cela, les collectivités ont tendance à rechercher une présence dans ces instances, car cela leur permet de faire entendre leur point de vue, mais aussi, et surtout, de recueillir des informations sur les stratégies et les capacités des organismes HLM privés intervenant au sein de leur périmètre. En particulier, ces derniers sont sommés par le CCH de transmettre à leurs administrateurs des documents et données qui constituent parfois des ressources précieuses pour les collectivités (Entretien avec la responsable du service Délégation des aides à la pierre de la CUB, 15/10/2013). Ainsi, la Cour des Comptes note dans un rapport récent (2011, p. 71) que plusieurs d'entre elles ont récemment acquis des actions d'ESH intervenant sur leur territoire pour pouvoir participer à leur conseil d'administration ou à leur conseil de surveillance.

Au-delà de ces avantages marginaux, le fait pour une collectivité de siéger au sein du conseil d'administration ou de surveillance d'une ESH ne lui donne que peu de moyens d'agir sur sa stratégie de développement. Celle-ci reste principalement définie par le ou les actionnaires majoritaires.

2.3.2. L'État et les actionnaires majoritaires des ESH

Parmi les actionnaires des ESH, certains d'entre eux sont soumis à des obligations plus ou moins directes de la part de l'État du fait de leur statut. Il s'agit des CIL, qui gèrent pour rappel la participation des employeurs à l'effort de construction et font partie du réseau Action Logement. Si les CIL sont gérés de façon paritaire, plusieurs lois votées dans les années 2000 ont renforcé le rôle de l'État dans la définition des objectifs et de l'usage des moyens d'Action Logement (Meunier, 2010) (cf. chapitre 5). En particulier, l'État a contraint les CIL à élaborer avec l'ensemble de leurs filiales des conventions pluriannuelles d'objectifs (CPO), d'abord définies sur trois ans pour la période 2013-2016. Leur mise en place a été décidée suite aux accords nationaux interprofessionnels sur le logement des 29 avril 2011 et 18 avril 2012. Elle est prévue par la Lettre d'engagement mutuel signée le 12 novembre 2012 entre l'État et les partenaires sociaux. Cette lettre « fixe les grandes orientations de la politique nationale du logement pour les années à venir » et consiste en des engagements de l'État (qui doit faciliter l'accès d'Action Logement à de nouvelles ressources et simplifier son encadrement législatif) et d'Action Logement (qui doit optimiser ses ressources et accroître ses interventions).

Les CPO sont la concrétisation de ces engagements : il s'agit de véritables feuilles de route pour chaque CIL et leurs filiales ESH. L'État n'est impliqué qu'indirectement dans le processus : c'est lui qui contraint Action Logement à engager une masse financière plus importante (4,2 milliards d'euros sur la période 2013-2015) et à négocier avec les CIL les modalités de son utilisation, tout en formulant certains principes généraux relevant, en ce qui concerne la production HLM, essentiellement d'une augmentation de son volume et de son recentrage géographique[1]. On se trouve ici dans une situation où l'État délègue en quelque sorte à Action Logement le soin de réaliser une répartition des objectifs de production entre opérateurs. Ainsi, parmi les nombreux éléments qui apparaissent dans les CPO, les CIL doivent en particulier s'engager sur le nombre de logements auxquels ils apportent des subventions, mais aussi sur le nombre de logements produits par les filiales du CIL, et donc par chaque ESH[2]. Le travail de négociation et de répartition des objectifs de production se trouve ainsi réalisé par Action Logement, dans une logique qui consiste pour l'État à contractualiser des chiffres globaux, sans avoir à gérer les spécificités de leur répartition à une échelle fine. Cette solution permet de garantir une certaine autonomie des CIL et de leurs filiales, tout en participant à la hausse et au recentrage des objectifs de production.

Au contraire de certains des autres dispositifs décrits dans cette section, ces conventions ont été souvent citées par mes interlocuteurs, qui les ont présentées comme déterminantes dans la définition des stratégies des ESH dont ils sont salariés. Le directeur général d'une ESH intervenant dans la CAVDB note ainsi que, « le point de départ pour fixer la stratégie de nos entreprises, c'est l'objectif de 1 000 logements neufs à sortir. Quand je dis 1 000 logements, c'est l'objectif, les comptes que devra rendre [le CIL] par rapport à la convention qu'il a signée. C'est ce qui nous guide sur les trois prochaines années » (Entretien, 31/07/2014). Si ces remarques doivent être prises avec précaution, les entretiens ayant été réalisés peu de temps après la signature des CPO, il semble cependant que ces derniers ont eu un impact plus net sur les stratégies des ESH concernées

[1] Action Logement, 2013, *Faits marquants 2012*, p. 9-10.

[2] Action Logement, 2013, *Recommandations sur les conventions pluriannuelles d'objectifs*, guide méthodologique présenté au conseil de surveillance d'Action Logement du 27 novembre 2013.

que les CUS. Une des pistes d'explication réside dans le fait que les CPO sont une contractualisation certes imposée par l'État, mais impliquant uniquement l'ESH et ses actionnaires : la légitimité des actionnaires à fixer les objectifs des ESH apparaît en effet difficilement contestable. Les CPO offrent de plus la possibilité de mettre en cohérence objectifs de production chiffrés et politique d'investissement, notamment au travers d'augmentations du capital des ESH par leurs actionnaires, qui se traduisent par une disponibilité plus importante des fonds propres. Deux de mes interlocuteurs résument ainsi :

> Les CPO affichent *« des objectifs de production, mais il n'y a pas que ça, il y a aussi dedans ce qui permet vraiment de faire la production, c'est-à-dire des objectifs en termes d'augmentation de capital »* (Entretien avec le directeur général adjoint d'une ESH intervenant dans la CAVDB, 07/05/2014).
>
> *« Le fait d'appartenir au groupe, c'est un avantage indéniable : on a eu des apports en capitaux propres récemment dans le cadre du contrat* (sic) *pluriannuel d'objectifs, le CPO. On répond aux enjeux stratégiques [du CIL] en nombre de logements, mais on a de quoi pour le faire »* (Entretien avec le directeur général d'une ESH intervenant dans la CAB, 03/12/2014).

Malgré certaines limites[1], le fait que l'acteur fixant les objectifs de production soit aussi l'actionnaire paraît être un avantage conséquent, même s'il est contraint par des orientations générales fixées par l'État et les instances nationales d'Action Logement. Cependant, cette déclinaison à l'organisme des objectifs de production apparaît surtout comme productiviste. La dimension spatiale de l'activité des CIL est peu envisagée dans le guide méthodologique permettant leur élaboration[2], et rien n'y garantit une prise en compte des enjeux identifiés par les collectivités locales, au-delà de l'objectif général de recentrage de la production sur les zones tendues.

Les objectifs de production des organismes HLM sont principalement le résultat d'un équilibre, défini au sein de leur conseil d'administration ou de surveillance, entre des priorités stratégiques et des contraintes financières. Sans représentation dans ces instances ou sans capacité de mobiliser des ressources financières, les collectivités territoriales et l'État n'ont *a priori* qu'une influence marginale sur la définition des politiques d'investissement des ESH et des OPH. Néanmoins, la mise en place du processus de régulation productiviste et la montée en compétence des EPCI en matière de politiques du logement motive de la part de l'État et des collectivités territoriales la recherche de nouveaux moyens pour peser dans les processus décisionnaires, sous la forme de dispositifs qui apparaissent comme étant encore en cours de formalisation. La

---

[1] Dans le cas des groupes où les liens en capitaux sont complexes, la mise en œuvre des CPO peut être confuse. Dans le réseau Batigère par exemple, le CIL CILGÈRE est actionnaire de nombreuses sociétés, mais pas de toutes. En conséquence, les filiales de CILGÈRE membres du réseau sont soumises au CPO, tandis que les autres membres du réseau ne le sont pas. De plus, les CPO s'appliquent aussi à des ESH dont les CIL ne sont pas actionnaires majoritaires, mais membres de pactes d'actionnaires. Leur négociation a pu en conséquence donner lieu à des « échanges musclés » entre un CIL et les autres actionnaires du pacte. Dans un cas, cette situation s'est même traduite par une montée en capital du CIL lui permettant de devenir actionnaire majoritaire (Entretien avec le général adjoint d'une ESH intervenant dans la CAVDB, 07/05/2014).

[2] Action Logement, 2013, *Recommandations sur les conventions pluriannuelles d'objectifs*, guide méthodologique présenté au conseil de surveillance d'Action Logement du 27 novembre 2013.

multiplication des initiatives en la matière semble cependant témoigner d'une volonté de réaffirmer le rôle de la décision politique par rapport au pilotage gestionnaire.

CONCLUSION

Les organismes HLM élaborent leurs stratégies de production de logements locatifs sociaux dans un contexte chargé de discours, d'indicateurs et de contraintes réglementaires. Ils ne sont cependant pas confrontés, dans la réalisation de cette tâche, à un processus aussi formalisé que celui qui encadre la fixation par les collectivités territoriales de leurs objectifs de production (cf. partie 2). En particulier, les objectifs chiffrés de production que retiennent les organismes HLM et qu'ils cherchent à faire inscrire dans les CUS ne résultent pas d'une déclinaison à l'échelle des opérateurs d'un objectif de production national. Ces chiffres émanent en règle générale plutôt d'une analyse financière prospective, réalisée à l'aide d'un outil de gestion dont le rôle est de mettre en cohérence, en fonction d'un ensemble de principes prédéfinis, ressources et politique d'investissement.

Dans ce contexte, la capacité de l'État à peser sur la stratégie des organismes HLM dépend de la mesure dans laquelle il peut agir sur les déterminants de cette analyse financière : règles d'évolution des loyers, avantages indirects, amélioration des conditions de financement, etc. Il en est de même pour les collectivités territoriales, surtout les EPCI et les départements, qui peuvent le mieux influer sur les priorités des organismes et leurs volumes de production quand elles leur proposent en échange des ressources financières. Cela n'empêche pas les acteurs publics de continuer à utiliser, comme je l'ai montré, des outils de contrôle (par exemple en siégeant dans les conseils d'administration ou de surveillance des OPH et ESH), de négociation (par exemple en créant des instances de discussion locales avec le secteur HLM) ou d'influence indirecte (par exemple en intervenant auprès des actionnaires des ESH).

Ces éléments témoignent quoi qu'il en soit d'une capacité accrue des organismes HLM à définir une stratégie d'intervention qui leur est propre et à s'appuyer sur elle pour réaliser des arbitrages entre les attentes de leurs partenaires. Je montre dans les chapitres suivants comment les orientations stratégiques retenues à cette étape sont mobilisées dans l'évaluation et la négociation de chaque opération.

Deux éléments restent cependant à noter. En premier lieu, il est utile de rappeler que les OPH municipaux restent à l'écart de la plupart des évolutions décrites dans ce chapitre : s'ils appuient eux aussi leur politique d'investissement sur une analyse financière prévisionnelle, une indistinction reste entretenue, dans la plupart des cas observés, entre les services de l'OPH et ceux de la mairie. En second lieu, les modalités de la fixation d'objectifs de production décrites me semblent pouvoir aboutir à une inversion de la logique selon laquelle les organismes HLM produisent, qui renforce en leur sein la fonction d'ancrage. Schématiquement, on peut dire qu'ils n'engagent plus une opération parce qu'une opportunité foncière a été trouvée ou proposée par un élu, mais qu'ils recherchent des opportunités foncières pour atteindre des objectifs de production, élaborés notamment à partir d'un volume de fonds propres à investir. En d'autres termes, la production part de moins en moins d'une localisation sur laquelle il est nécessaire de « monter » un projet, et de plus en plus d'un volume de fonds propres qu'il est nécessaire d'« ancrer » quelque part, sous la forme de logements.

CHAPITRE 12. L'APPRÉHENSION DES OPPORTUNITÉS FONCIÈRES PAR LES ORGANISMES HLM

L'ancrage d'un projet en un point de l'espace résulte d'une décision d'engagement par l'opérateur qui en assure la conception. L'opérateur, après avoir rassemblé l'ensemble des informations dont il dispose quant au projet et à la localisation, décide en effet de signer ou de ne pas signer un contrat par lequel il procède à l'achat du terrain ou des biens immobiliers considérés. Cette décision témoigne du fait que l'opérateur a pu articuler en un ensemble immobilier spécifique implanté en une localisation spécifique ses contraintes propres, celles qui lui sont imposées par ses financeurs et celles qui émanent des représentants des intérêts locaux. Je m'intéresse, dans ce chapitre et le suivant, à la façon dont cette décision d'engagement est prise au sein des organismes HLM, ainsi qu'aux critères qui sont mobilisés par leurs salariés et leurs dirigeants pour ce faire. Je considère d'abord ci-dessous la façon dont les organismes HLM évaluent les opportunités foncières qui leur sont proposées par les élus locaux ou qu'ils ont eux-mêmes identifiées.

Les éléments présentés dans la partie 3 concernant le recul de modes d'accompagnement interventionnistes par les collectivités territoriales de la production HLM implique que les organismes ont souvent un accès moins facilité que par le passé à des opportunités foncière peu chères. Dans le même temps, le processus de régulation productiviste impose une hausse du nombre de logements livrés chaque année, et donc de terrains sur lesquels les réaliser. L'occurrence simultanée de ces deux évolutions impose une capacité à trouver et à évaluer rapidement et fréquemment des opportunités foncières. Je montre que, pour ce faire, un certain nombre d'organismes HLM ont procédé à des réorganisations internes visant à spécialiser une partie de leurs salariés dans ces tâches. Dans le même temps, je mets en évidence le fait qu'une partie d'entre eux a produit des documents ou des outils pour les réaliser. Ces documents et outils consistent en la définition de géographies prioritaires pour le développement neuf. Ils sont mobilisés à la fois pour orienter les recherches d'opportunités foncières et pour évaluer la qualité des opportunités foncières proposées par d'autres acteurs.

Ces éléments m'amènent à discuter la mesure dans laquelle au moins une partie des organismes HLM procède, au moment de décider de produire ou non des logements sur un terrain identifié, à une articulation originale entre les contraintes auxquelles ils sont soumis du fait de l'organisation du circuit de financement du logement social – en termes d'équilibre financier et de reconstitution des fonds propres –, les stratégies d'investissement décrites dans le chapitre précédent, les intérêts des collectivités territoriales et ceux des ménages demandeurs de logements sociaux. Pour ce faire, je présente dans un premier temps l'organisation et les acteurs de la décision d'engagement au sein des organismes HLM, avant de décrire les outils stratégiques mobilisés à cette occasion et les rationalités qui les sous-tendent.

1. TROUVER PUIS ÉVALUER DES OPPORTUNITÉS FONCIÈRES ET IMMOBILIÈRES

Le fait que les organismes HLM ont généralement profité d'un apport en terrains régulier par les collectivités territoriales n'a pas motivé le développement de directions dédiées à la recherche et à l'évaluation foncière, sauf dans des contextes particuliers (par exemple, marché du logement très compétitif, compétition entre organismes ou encore faible disponibilité du foncier au sein du périmètre d'intervention de l'organisme). Les évolutions de l'accompagnement par les collectivités territoriales de la production HLM ont cependant, à partir du début des années 2000, motivé la création ou, dans les cas où ils existaient, le renforcement de telles directions. En effet, non seulement le développement de compétences en matière de recherche foncière apparaît alors nécessaire pour répondre aux objectifs de production croissants, mais le développement de la VEFA et de l'approche opérationnelle implique aussi une capacité à négocier avec les opérateurs immobiliers à but lucratif. Je montre que, en conséquence, l'organisation habituelle du suivi des opérations a été amenée, au sein de certains organismes, à évoluer : elle aboutit à l'apparition en leur sein de services chargés de fonctions nouvelles, liées pour la plupart à l'analyse du fonctionnement des marchés fonciers et immobiliers.

1.1. L'organisation de la décision d'engagement

1.1.1. Les opérations de développement entre les mains des chargés d'opération

Au sein des services chargés du développement immobilier des organismes HLM, la transformation de financements en des logements sur une opportunité foncière identifiée est généralement assurée par des chargés d'opération. Ceux-ci ont, sauf cas particuliers, la responsabilité de « l'ensemble des activités de montage et de suivi d'opération jusqu'à la livraison », ce qui implique non seulement qu'ils coordonnent les différents services de l'organisme et les acteurs extérieurs (élus, maîtrise d'œuvre, entreprises, futurs locataires, etc.), mais aussi qu'ils interviennent sur tous les aspects de la production HLM, qui peuvent être « architecturaux, techniques, administratifs, financiers, juridiques »[1].

Un chargé d'opération réalise principalement trois ensembles de tâches :

[1] USH, 2010, *Les emplois nouveaux ou en évolution*, p. 4-5.

- Il mène, une fois identifiée une opportunité foncière ou immobilière, une étude de faisabilité. À cette occasion, il rencontre le plus souvent les services des collectivités territoriales ou les élus locaux. L'enjeu est d'évaluer les avantages liés à la localisation de l'opportunité, de s'assurer qu'il est possible d'y construire un bâtiment techniquement et juridiquement, d'identifier le nombre et le type de logements qui pourront y être construits et de disposer d'une première évaluation du montage financier. Le chargé d'opération peut faire appel à différentes compétences en interne pour réaliser certaines de ces tâches. Ce travail donne lieu à la constitution d'un dossier, présenté aux instances de l'organisme pour validation. Lorsque la décision de construire a été prise, une promesse de vente est signée avec le propriétaire de l'opportunité identifiée ;
- Le chargé d'opération adapte ensuite à l'opération le cahier des charges de l'organisme HLM, en finalise le montage technique et financier, procède à la désignation de la maîtrise d'œuvre et/ou des entreprises de construction et dépose le permis de construire. Une fois ces étapes réalisées et le permis obtenu, la construction de l'opération débute ;
- Pendant la construction, le chargé d'opération assure le suivi technique et budgétaire des travaux. Il en reste responsable après l'emménagement des locataires, jusqu'au parfait achèvement : le chargé d'opération doit en effet, lors de la livraison de l'opération, identifier d'éventuels défauts, qui doivent être signalés à la maîtrise d'œuvre et/ou aux entreprises de construction, puis être corrigés. L'opération est ensuite transmise au service responsable de la gestion patrimoniale.

Il arrive, dans beaucoup d'organismes HLM, que le premier ensemble de tâches et les deux seconds soient réalisés sous la responsabilité de deux personnes différentes. On qualifie alors la personne chargée des tâches aboutissant à la signature de la promesse de vente de responsable de programmes. Il est aussi à noter que les chargés d'opération peuvent être spécialisés dans la production neuve, mais ils sont aussi parfois responsables d'opération de réhabilitation ou d'acquisition-amélioration.

La durée de réalisation de ces trois ensembles de tâches est très variable. Elle dépend de la façon dont sont organisés les services de l'organisme, de son statut public ou privé (les OPH se soumettant habituellement au Code des marchés publics, la désignation des prestataires est généralement plus longue), mais aussi des spécificités de l'opportunité foncière envisagée et de la programmation. Différents recours juridiques peuvent, par ailleurs, prolonger certaines étapes. À partir des propos des enquêtés, il est possible de considérer que la réalisation d'une opération s'étend en règle générale sur 2 à 3 ans. Il est à noter que les chargés d'opération sont accompagnés dans leurs tâches par un directeur, qui assure notamment lui-même une partie ou la totalité des relations avec les élus locaux. Dans le cas d'échanges avec des élus ayant des responsabilités nationales ou dirigeant des villes de taille importante, il arrive que le directeur général de l'organisme soit impliqué.

La nécessité de préparer le terrain, de procéder à son découpage parcellaire ou encore de l'aménager peuvent occasionnellement rendre plus complexe le montage de certaines opérations. C'est aussi le cas lorsque la situation de l'opération rend nécessaire l'implication d'autres maîtres d'ouvrage. Enfin, lorsqu'un organisme HLM achète des logements en VEFA dans une opération réalisée par un promoteur immobilier, les tâches du chargé d'opération sont différentes, puisque c'est le promoteur immobilier qui assure l'essentiel du « montage » (cf. chapitre 9).

Dans la mesure où elle se concentre sur des enjeux méso, l'enquête n'a pas porté sur le détail des tâches réalisées par les chargés d'opération. Deux dimensions spécifiques de leur activité, jugées déterminantes dans le processus de transformation de financements en logements locatifs sociaux, ont cependant été envisagées : la façon dont ils participent à évaluer les opportunités foncières ou immobilières qui leur sont proposées, présentée ci-dessous, et la façon dont ils négocient avec les élus locaux et leurs financeurs les caractéristiques des opérations, présentées dans le chapitre 13.

1.1.2. L'évaluation de la localisation des opportunités foncières par les chargés d'opération

Les chargés d'opérations réalisent un important travail consistant à évaluer la mesure dans laquelle il leur paraît pertinent de s'engager dans le développement d'une opération en réponse à une opportunité foncière ou, lorsqu'il s'agit d'une VEFA, immobilière qui leur a été proposée. D'après la plupart des enquêtés, cette évaluation se fait, sauf dans des cas particuliers envisagés dans la deuxième section de ce chapitre, de façon surtout empirique. Comme le résume une enquêtée : « On connaît nos communes, on sait ce qui marche : parfois l'idée, on se l'est faite en une dizaine de minutes » (Entretien une prospectrice foncière d'une ESH intervenant dans la CAVDB, 17/07/2014). En règle générale, cette évaluation semble tout de même être appuyée sur le croisement d'éléments issus de recherches réalisées à distance, à l'aide d'outils principalement numériques (sites internet, données statistiques, cartes et photographies notamment issues du service Google Street View, etc.) et au cours de visites de terrain. Ces dernières peuvent être relativement sommaires lorsqu'il s'agit de logements vendus en VEFA, mais plusieurs enquêtés ont néanmoins insisté sur leur importance :

> *« Ah ça ! Moi, je vais les voir, les terrains. Il y a des fois, je ne vous raconte pas : la photo n'est peut-être pas à jour, et puis ça bouge beaucoup, un quartier, il faut y aller pour voir comment ça évolue, comment ça se passe […]. Dernièrement, ça m'est arrivé : une belle opération en VEFA sur le papier […]. Je suis allé voir, et j'ai dit : 'Non !' Ce terrain, je le sentais pas, je le trouvais moche. On pouvait franchement mieux faire. »* (Entretien avec la directrice du développement d'une ESH intervenant dans la CAVDB, 16/07/2014).

Deux ensembles de critères ont été principalement cités par les enquêtés comme étant ceux auxquels ils portent une attention particulière. Ceux-ci sont tous mobilisés à une échelle micro. Celui qui me semble être apparu comme le plus important est la localisation de l'opération envisagée par rapport au patrimoine existant de l'organisme HLM. S'il y a proximité avec ce patrimoine, cela permet d'envisager des coûts de gestion contenus, puisque les logements créés pourront être placés sous la responsabilité d'une agence déjà constituée et, parfois, d'un gardien déjà en place (cf. chapitre 4). Une enquêtée résume ainsi :

> *« Une résidence bien gérée, c'est une résidence qui a un gardien. Or, on a un gardien pour une centaine de logements, soit dans la résidence si elle est assez grande, soit sur plusieurs résidences à proximité. Cela dit, dans le deuxième cas, pour que le gardien puisse bien faire son travail, il ne faut pas qu'il ait des trajets interminables. Donc on*

a des logiques d'implantations un petit peu en étoile autour de nos résidences existantes » (Entretien avec une prospectrice foncière d'une ESH intervenant dans la CAVDB, 17/07/2014).

La proximité d'autres logements appartenant à l'organisme permet aussi de s'appuyer sur les connaissances accumulées par les services lors de la production et de la gestion locative de ces logements. Enfin, cela implique aussi que des relations peuvent être déjà établies de longue date avec des élus locaux, ce qui facilite habituellement le montage et la réalisation de l'opération envisagée. Lorsque l'opération se trouve éloignée du patrimoine de l'organisme, une attention plus importante est portée aux autres critères.

Le parc de logements sociaux existant, qu'il appartienne à l'organisme ou à d'autres sociétés HLM, peut cependant, lorsqu'il est trop important, être considéré par les chargés d'opération avec précaution. Plusieurs enquêtés ont ainsi mis en évidence le fait qu'ils jugeaient défavorablement l'opportunité de construire dans des communes déjà fortement dotées en logements HLM, mobilisant pour le justifier l'injonction à la mixité sociale et la qualité de vie supposément dégradée au sein de quartiers trop fortement dotés en logements sociaux :

> *« On vérifie que ce n'est pas trop… enfin, que la commune n'est pas trop sociale […], parce qu'on est quand même convaincus que le principe de mixité sociale est un principe qui fonctionne »* (Entretien avec le directeur général d'une ESH intervenant dans la CAVDB, 31/07/2014).

> *« On évite quand on considère que l'environnement est défavorable. Et un environnement défavorable qui peut vous choquer, c'est par exemple une commune où il y a déjà 60 % de logements sociaux. Quand ça en arrive à ce point, rajouter un immeuble, c'est prendre le risque qu'il vive mal »* (Entretien avec la responsable du développement d'une ESH intervenant dans la CAVDB, 15/10/2014).

> *« Ce qu'on regarde à chaque fois, c'est la localisation du terrain au regard […] du taux de logements aidés sur la commune. On se dit : 'Il vaut mieux lever le pied là où il y en a déjà beaucoup, pour rééquilibrer' »* (Entretien avec le directeur général d'une ESH intervenant dans la CAB, 03/12/2014).

La prise en compte du parc HLM existant, de sa densité et de l'identité de ses propriétaires est donc l'un des principaux critères mobilisés par les chargés d'opération. Il témoigne de l'importance prise, dans leurs arbitrages, par l'enjeu de la gestion future des logements : il doit être aisé de les intégrer dans les modes de gestion du parc existant et il est préférable qu'ils ne participent pas à la concentration d'une offre sociale en certains points de l'espace, pouvant être source de difficultés pour les salariés chargés de la gestion locative. Ainsi, l'opportunité de produire des logements sociaux est d'abord évaluée de façon relative à la localisation d'autres logements sociaux.

Un deuxième critère systématiquement cité est celui de l'accessibilité, depuis l'opération, à des transports en commun permettant de se rendre dans un centre d'agglomération ou à certains services. J'ai ainsi pu observer, au cours de l'enquête auprès des directeurs du développement et des chargés d'opération, qu'une carte était fréquemment accrochée aux murs des bureaux de mes interlocuteurs, manifestement pour s'assurer de ce point. En Île-de-France, il s'agissait le plus souvent d'une carte des transports en commun, mentionnant occasionnellement les projets de développement du réseau à moyen ou à long terme (et notamment le tracé du Grand Paris Express), toujours à l'échelle régionale. Dans le Boulonnais et le Bordelais, des cartes des réseaux de

transports en commun, routières et des photographies aériennes étaient privilégiées, à des échelles variées. L'évaluation de l'accessibilité de l'opération se fait bien sûr de façon différente en fonction des contextes et des priorités des organismes HLM enquêtés. La directrice générale d'un OPH départemental estime ainsi que : « si on est dans un bourg qui est à cinq minutes d'une station de train, qui est à une demi-heure [d'une grande agglomération], on est bons, quoi ! » (Entretien, 18/11/2013). En Île-de-France, la responsable du développement d'une ESH considère pour sa part qu'« il faut au moins un bus, et je regarde toujours si les arrêts et la fréquence sont suffisants pour faire quelque chose de bien. » (Entretien, 15/10/2014). La nécessité de prendre ce facteur en compte est justifiée par une enquêtée de la façon suivante, qui souligne la conjonction des intérêts de l'organisme et ceux des futurs locataires :

> *« Les réseaux, ça nous assure de pouvoir louer et puis c'est un bon investissement, un terrain bien desservi. Mais on a aussi à faire à un public… voilà, celui du logement social, qui a des difficultés financières réelles. Donc on ne va pas leur créer en plus des difficultés de mobilité. »* (Entretien avec le directeur de l'aménagement et des études urbaines d'une ESH intervenant dans la CUB, 18/02/2014).

À cette évaluation de l'accessibilité s'ajoute ensuite un ensemble d'observations plus disparates, qui renvoient à l'évaluation de l'environnement dans lequel s'insère l'opération. Des critères assez classiques sont ici pris en compte, proches de ceux mobilisés par d'autres opérateurs urbains (Trouillard, 2014a). D'une part, la démographie et les rythmes de construction dans la commune sont scrutés. D'autre part, la qualité du cadre de vie est évaluée, au même titre que la présence de commerces de proximité ou encore celle d'éventuels équipements pouvant produire des nuisances. La logique est, dans ce contexte, celle de prévenir d'éventuels risques de vacance des logements : leur insertion dans une zone dynamique démographiquement et dans un environnement attrayant garantit une durée de remise en location limitée et constitue une assurance quant au fait que les logements réalisés n'occasionneront pas un manque-à-gagner pour l'organisme.

Le croisement de l'appréciation de ces critères doit enfin être rapporté à l'effort nécessaire pour produire, qui dépend à la fois du prix de l'opportunité foncière ou immobilière, des conditions de financement proposées par les collectivités territoriales et de la part de fonds propres que l'organisme HLM est en mesure d'investir.

1.1.3. Composition et fonctionnement des comités d'engagement

L'organisation de la décision d'engagement, qui consiste à décider ou non du lancement effectif de l'opération, varie d'un organisme HLM à l'autre. En règle générale, elle est prise par une instance spécifique, souvent appelée « comité d'engagement ». Ce comité a la particularité de rassembler les responsables de plusieurs des services de l'organisme : ceux chargés du développement, qui soumettent leurs projets, mais aussi ceux responsables de la gestion patrimoniale, de la gestion locative et de la gestion financière. Dans les organismes HLM dont le périmètre d'intervention est important, des directeurs chargés de certaines zones géographiques sont présents. Enfin, le comité est le plus souvent présidé par la direction générale. C'est donc *a priori* une instance au sein de laquelle les responsables et salariés des différents services, qui n'ont pas toujours l'occasion de communiquer à propos du développement neuf dans d'autres contextes,

ont la possibilité d'échanger. Il est fréquent que des opérations soient présentées à plusieurs reprises en comité d'engagement, ou bien à différentes étapes de leur développement, ou bien à la suite de changements des conditions de financement ou de la programmation par exemple.

Cette organisation diffère d'abord souvent dans les organismes HLM faisant partie de groupes. Comme je l'ai expliqué dans le chapitre 5, il arrive que ceux-ci soient dotés non seulement de leur propre comité d'engagement, mais qu'un comité d'engagement existe aussi à l'échelle du groupe, rassemblé au sein de la maison-mère ou du GIE en coordonnant les activités. Toutes les opérations peuvent devoir être présentées à ce comité d'engagement, ou seulement celles dépassant certains prix de revient. L'opportunité d'y présenter des opérations peut aussi être laissée aux directeurs des sociétés, qui le sollicitent dans ces cas surtout pour des opérations complexes ou présentant des profils originaux en matière de montage financier (cf. chapitre 5). Des situations ont aussi été observées dans lesquelles ce comité d'engagement à l'échelle du groupe a supplanté les comités d'engagement des sociétés membres. C'est fréquemment le cas lorsque la responsabilité du développement a été confiée à un GIE assurant l'évaluation des opportunités foncières, voire même la construction, pour l'ensemble des filiales[1]. Dans ces cas, le comité d'engagement du groupe se prononce non seulement sur l'opportunité de l'opération, mais doit aussi décider de la filiale qui en sera propriétaire et de celle qui en sera gestionnaire. Le directeur d'une ESH intervenant dans la CAVDB résume ainsi le processus :

> *« C'est le GIE qui présente les opérations dans des comités de projets groupe, à l'échelle de la région. On appelle ça comme ça, mais ce sont des comités d'engagement en fait. Y assistent les financiers, l'ensemble des directeurs financiers des sociétés franciliennes, les directeurs généraux et donc on convient de si on y va ou pas et de la société la plus à même de porter l'investissement. Généralement, c'est soit parce qu'elle a une légitimité territoriale – elle est implantée dans la commune ou dans l'EPCI –, soit parce que financièrement, elle le peut et d'autres ne le peuvent pas. »* (Entretien avec le directeur général d'une ESH intervenant dans la CAVDB, 31/07/2014).

Plusieurs cas ont aussi été observés dans lesquels la décision d'engagement est séparée entre plusieurs instances. Par exemple, dans une ESH intervenant dans la CAVDB, de façon à fluidifier les modalités de prise de décision et à ne pas solliciter de façon trop fréquente les directions des services, un comité foncier a été mis en place. Il s'agit d'une instance plus informelle que le comité d'engagement, qui intervient en amont de celui-ci. Sa composition peut évoluer, mais il rassemble en règle générale la direction du développement, des responsables financiers et des responsables des zones géographiques dans lesquels des opérations sont envisagées. Il donne des avis sur les opportunités foncières et immobilières identifiées, une quinzaine de jours après qu'elles ont été repérées par les services de l'organisme ou apportées par un promoteur immobilier, à partir « d'une analyse de la localisation et d'une étude de capacité *grosso modo* » (Entretien avec la directrice du

[1] Ce n'est cependant pas systématiquement le cas, comme en témoigne le directeur général adjoint d'une ESH intervenant dans la CAVDB : « Chaque société a son comité d'engagement. La société va confier au GIE la prospection foncière et le montage, l'étude de dossiers. La personne en charge au GIE de ces questions-là va présenter au comité d'engagement de la société le projet. Le comité d'engagement de la société va décider soit d'abandonner le projet, et à ce moment-là il y a une rémunération qui sera accordée au GIE, et si la société décide de faire l'opération, elle va confier mandat au GIE pour monter, réaliser, suivre l'opération jusqu'à la livraison, jusqu'au parfait achèvement. Et il y aura une rémunération qui sera versée par la société au GIE en conséquence. Donc... il n'y a pas de... la société est toujours maîtresse de ses objectifs et de ses obligations et de ses engagements. » (Entretien, 07/05/2014).

développement d'une ESH intervenant dans la CAVDB, 16/07/2014). La réalisation d'études de faisabilité technique et financière précises n'est engagée qu'à la suite de l'accord de ce comité. Lorsque des doutes sont émis au sein de cette instance, le dossier est soumis à la direction générale ; selon la directrice du développement de l'ESH, seuls 2 % des dossiers seraient concernés (Entretien, 16/07/2014). Une fois le dossier complet, incluant les études de faisabilité, il est soumis à un comité d'engagement dont le fonctionnement est plus classique. Ce comité foncier permet d'écarter dès l'origine des opérations « vraiment trop bancales ou douteuses dans leur localisation », et d'engager rapidement des négociations plus avancées avec les propriétaires fonciers, les promoteurs immobiliers et les collectivités territoriales (Entretien, 16/07/2014).

Dans une autre ESH intervenant dans la CAVDB, le président du directoire a considéré pour sa part que la multiplication des instances d'engagement, à la fois aux différentes étapes des opérations et à l'échelle du groupe, n'aboutissait pas à une meilleure efficacité, mais au contraire à « un dispositif très lourd, très complexe, trop précautionneux », impliquant le passage devant trois comités :

> *« On a un comité de faisabilité groupe pour dire si on se lance ou pas et quelle ESH s'en occupe, un comité d'engagement dans l'ESH pour se positionner sur les montants, la durée, les coûts et puis un comité de lancement groupe pour valider le tout. Chaque comité se rassemble à certains intervalles : vous imaginez du coup les délais ? »* (Entretien avec le président du directoire d'une ESH intervenant dans la CAVDB, 05/02/2014).

Les dossiers présentés en comité d'engagement consultés dans le cadre de l'enquête étaient en règle générale composés de façon comparable. En premier lieu, ces dossiers contiennent des informations quant à l'avancement de l'opération. Ils envisagent ensuite sa localisation, parfois de façon très allusive (par exemple, une simple carte routière avec un point représentant l'opération). Cette étape donne cependant plus généralement lieu à commentaire, qui reflète les critères d'évaluation des opportunités foncières et immobilières cités ci-dessus. Dans le cas d'une opération envisagée en 2013 par une ESH francilienne, le dossier présente ainsi des éléments concernant l'accessibilité de l'opération (« 5 minutes à pied de la SNCF […] qui permet de rejoindre le centre de Paris en 35 minutes »), l'environnement et la proximité de certains services (« l'environnement est pavillonnaire ; on trouve quelques ensembles d'immeubles collectifs » ; « le centre-ville […] se situe à 600 mètres de l'opération ») ainsi que des éléments concernant le marché immobilier local (« une opération de 19 logements est en cours de commercialisation, prix de vente à [tant d'euros]/m^2 »). Il est à noter que le dossier présente aussi quelques éléments permettant d'évaluer l'attitude de la municipalité vis-à-vis du développement du logement social (« La ville […] est favorable au développement de l'offre locative sur son territoire ; […] le taux de logements sociaux sur la commune est d'environ 19 % ») et de savoir si l'ESH dispose de patrimoine à proximité. Ces éléments, très sommaires, sont développés sur une demi-page. Dans certains cas, le dossier est accompagné d'une étude de marché plus détaillée, fréquemment lorsque l'organisme ne dispose pas déjà de logements dans la commune. Il s'agit, dans les cas observés, d'une étude d'une vingtaine de pages de facture assez classique, réalisée par le service chargé du marketing pour le compte du chargé d'opération, présentant des données et commentaires concernant le contexte géographique de la commune, ainsi que ses caractéristiques socio-économiques, de l'habitat, du logement social et du marché immobilier.

Les dossiers s'étendent ensuite un peu plus longuement sur la programmation, présentant en particulier le nombre de logements prévus dans l'opération, leur répartition par nombre de pièces ainsi que par mode de financement (PLAI, PLUS ou PLS). L'existence de parkings, de locaux en rez-de-chaussée ou d'autres équipements spécifiques est aussi mentionnée. Les dossiers exposent à cette étape les éventuelles évolutions de la programmation par rapport aux précédentes présentations en comité d'engagement. Enfin, le reste du dossier – qui en représente dans les faits l'essentiel – est composé d'une analyse financière détaillée. Celle-ci présente le bilan prévisionnel de l'opération, son plan de financement ainsi qu'une simulation du fonctionnement financier de l'opération sur le long terme (en général entre 30 et 50 ans), dans laquelle est notamment envisagé l'évolution du résultat d'exploitation. Les ajustements réalisés pour produire cette simulation sont présentés dans le chapitre 13.

La place accordée aux différents éléments dans ces dossiers témoigne de leur importance au regard des comités d'engagement. Selon plusieurs enquêtés, la localisation des opérations considérées y fait ainsi l'objet de peu de remarques, ou bien parce qu'elle a déjà été évaluée en amont, ou bien parce que ne sont présentées que des opérations dont la pertinence laisse peu de doutes. Une enquêtée explique ainsi : « quand on présente des dossiers en comité d'engagement, on est assez confiants sur la localisation et la pertinence de cette opération dans ce site-là » (Entretien avec une prospectrice foncière d'une ESH intervenant dans la CAVDB, 17/07/2014). Il semble donc que, sur les aspects liés à la localisation, l'appréciation du service chargé du développement est reconnue.

Deux autres sujets sont plus spécifiquement évalués par les comités. Il s'agit, en premier lieu, du détail de la programmation de l'opération : les chargés d'opération peuvent être invités à revoir la taille des logements et les modes de financement, notamment en réaction aux remarques des services chargés de la gestion locative, à même de les renseigner quant au risque de vacance réels ou aux demandes exprimées dans les autres immeubles situés à proximité. « En général, résume une enquêtée, on a pas beaucoup de remarques, mais quand on en a, c'est une fois sur deux : 'Ah ! Sur cette commune, on a plein de grands logements vides, qu'on n'arrive pas louer. Refaites tourner [l'analyse financière] avec plus de petits logements' » (Entretien avec la responsable du développement d'une ESH intervenant dans la CAVDB, 15/10/2014). En second lieu, l'analyse financière fait l'objet d'une appréciation plus développée. Le prix de revient de l'opération, la part de fonds propres à engager et son équilibre financier au long terme sont vérifiés, de façon à s'assurer du fait qu'ils correspondent aux normes imposées par l'organisme ou son actionnaire ou que, s'ils excèdent ces normes, cela soit justifié (Entretien avec le directeur de l'aménagement urbain et du développement du patrimoine d'un OPH intervenant dans la CUB, 10/01/2014).

Les comités d'engagement apparaissent donc comme des instances de validation de la plupart des décisions prises par les chargés d'opérations, leurs remarques se concentrant sur des aspects liés au savoir-faire de certains de leurs membres (en matière de gestion locative et financière), qui ont peu d'autres occasions de participer au montage des opérations.

1.2. La constitution de services compétents pour gérer les rapports des organismes HLM aux acteurs des marchés fonciers

Au sein de plusieurs des organismes HLM enquêtés, l'organisation de la décision d'engagement décrite ci-dessus a évolué depuis la seconde moitié des années 2000. Cela résulte d'abord de l'augmentation des objectifs de production HLM : il est en effet nécessaire que les organismes aient accès, pour construire plus de logements sociaux, à plus d'opportunités foncières. La mutation de l'organisation de la décision d'engagement s'explique aussi par l'évolution des modes d'encadrement et d'accompagnement de la production de logements sociaux par les collectivités territoriales, décrite dans la partie 3 ; elle se traduit, pour rappel, par un apport direct de terrains moindre. Enfin, le fait de mobiliser leurs fonds propres motive aussi une partie des organismes HLM à déployer des moyens spécifiques pour s'assurer que ceux-ci sont investis de façon pertinente. L'activité des chargés d'opérations se trouve en conséquence partiellement confiée à d'autres salariés, qui déploient des méthodes spécifiques pour trouver des terrains et évaluer l'opportunité d'y réaliser des opérations.

1.2.1. L'introduction de la prospection foncière au sein des organismes HLM

Les firmes de promotion immobilière disposent généralement, en interne, d'une équipe chargée de la prospection foncière (Callen, 2011, p. 165, 172 ; Citron, 2016, p. 121). Le rôle de cette équipe est souvent essentiel : elle garantit l'accès des promoteurs à des terrains pouvant faire l'objet de développements immobiliers neufs. Le métier de prospecteur foncier (parfois aussi appelé développeur foncier ou développeur-négociateur foncier) y est donc reconnu : comme le mentionne J. Pollard (2009, p. 24), il est par exemple cité comme l'un des « métiers de l'immobilier » dans un guide édité par le journal *L'Étudiant* ; plusieurs universités offrent aussi des formations spécifiques en la matière, comme Paris Dauphine.

Les prospecteurs fonciers des promoteurs immobiliers réalisent principalement quatre opérations, dont certaines sont traditionnellement prises en charge au sein des organismes HLM directement par les responsables de programme ou chargés d'opération :

- Ils procèdent à la recherche foncière à proprement parler, c'est-à-dire qu'ils mettent en œuvre un ensemble de méthodes leur permettant d'avoir connaissance de terrains mutables susceptibles d'être cédés par leurs propriétaires. Cela passe par l'analyse du cadastre (de plus en plus souvent à l'aide d'outils informatiques) de façon à repérer des terrains non construits pouvant faire l'objet de projets immobiliers, mais aussi par le fait d'entretenir des relations avec différents acteurs des marchés fonciers, au premier rang desquels des élus municipaux et des agents immobiliers ;
- Ils procèdent ensuite au démarchage et à la négociation auprès des propriétaires des terrains identifiés, de façon notamment à définir les conditions et le prix de la vente ;
- Parallèlement, ils réalisent différentes études préalables, qui visent à définir la faisabilité technique d'un projet sur le terrain identifié, à en définir les principales caractéristiques en termes de programmation ainsi qu'à envisager les modalités de

son montage financier. Ils sont parfois aidés, pour ce faire, par des aménageurs, des juristes ou des architectes ;

- Enfin, ils présentent le projet aux instances de la firme chargées de prendre les décisions d'engagement et organisent, si la décision d'engagement est prise, la signature de la promesse de vente ou du contrat de réservation.

Le développement de la prospection foncière au sein des organismes HLM n'est pas entièrement nouveau : certains opérateurs ont en effet pu se doter de telles compétences par le passé, mais de façon relativement marginale (Bourgeois, 1996). Parmi les organismes HLM enquêtés, ces services, lorsqu'ils existent, ont généralement été créés récemment. On les trouve principalement dans des ESH intervenant à une échelle régionale ou en expansion, mais pas exclusivement : deux OPH enquêtés en sont dotés, l'un intervenant dans la CUB et l'autre dans la CAVDB. Ces services ont commencé à être constitués à partir de la fin des années 2000. Ainsi, dans une ESH francilienne, le service prospection immobilière a été constitué en 2007, à partir de recrutements extérieurs. En 2014, trois salariées y travaillent, avec pour objectif de maîtriser des terrains permettant la réalisation de 1 200 logements (Entretien avec la responsable du développement d'une ESH intervenant dans la CAVDB, 17/07/2014). Dans une autre ESH francilienne, la création du service s'est faite selon les mêmes modalités, mais à partir de 2011 seulement (Entretien avec la responsable du développement d'une ESH intervenant dans la CAVDB, 15/10/2014). Le développement de tels services dans de nombreux organismes HLM est notamment illustré par le fait que plusieurs enquêtés ont présenté l'absence de prospecteurs fonciers au sein de leur organisation comme un élément dommageable, auquel il serait nécessaire de remédier à court ou moyen terme :

> *« On a une organisation qui fait que les responsables d'agence […] ont la double casquette : ils sont patrons de l'agence locative et ils sont responsables du territoire. Ils vont donc identifier les opportunités, les centraliser au siège […] et vont alimenter... vont être le carburant dans le moteur. C'est pas des prospecteurs fonciers à temps plein, malheureusement, on a pas la possibilité pour le moment de se doter de ces capacités-là. Mais c'est une dimension de leur travail : ils représentent la personne morale localement, et ça inclut le fait de trouver les terrains. »* (Entretien avec le directeur général adjoint d'une ESH intervenant dans la CAB, 30/01/2015).

> *« On a décidé (c'est encore tout frais, puisque le poste n'est pas encore pourvu) de se doter d'un prospecteur foncier, donc une personne – c'est un profil qui est un petit peu atypique, qui n'est pas très simple… qui n'existait pas dans notre organisation, mais un métier qui va être sur le terrain une part importante de son temps, pour aller voir : telle usine désaffectée, tel garage qui paraît un peu mal vivre, voire du pavillonnaire, on est quand même sur un tissu francilien qui n'est pas très dense sur beaucoup de communes et donc de voir si on arrive pas comme ça à créer un portefeuille de foncier petit à petit. »* (Entretien avec le directeur général d'une ESH intervenant dans la CAVDB, 31/07/2014).

Enfin, un autre phénomène révélateur de l'importance prise par la prospection foncière dans le secteur HLM réside dans le fait que l'USH a intégré le métier de prospecteur foncier dans un guide, édité en 2010, concernant *Les emplois nouveaux ou en évolution*. La définition suivante du métier y est proposée : « Le rôle du développeur-négociateur foncier est d'analyser en permanence les besoins de l'organisme en matière de foncier […]. La prospection proprement dite (recherche

de terrains à bâtir, de biens immobiliers à vendre, à louer ou à rénover) est l'activité de fond quotidienne auprès des nombreux acteurs de l'habitat […], l'objectif étant de créer et de faire fonctionner un réseau d'apporteurs de foncier. Il participe également avec les services de maîtrise d'ouvrage, à l'élaboration de projets de construction par ses études économiques afin d'assurer l'équilibre financier des futures opérations »[1].

1.2.2. Spécificités de la prospection foncière dans le secteur HLM

La définition proposée par l'USH ne fait pas état de fortes différences entre le fait de faire le métier de prospecteur foncier au sein d'un organisme HLM et au sein d'un promoteur immobilier à but lucratif. Il est vrai que les personnes recrutées dans le cadre de la constitution des services de prospection foncière au sein des organismes HLM proviennent dans la majorité des cas observés de la promotion immobilière à but lucratif. L'arrivée des prospecteurs fonciers au sein du secteur HLM provoque pourtant ce qui peut être interprété comme un « choc culturel ». Une enquêtée raconte ainsi :

> *« Il y a 15 ans, il n'y avait pas de développeur ! […] Quand je suis arrivée [dans l'ESH] il y a 7 ans, c'était une création de poste. Et aucune personne dans la boîte ne savait ce que c'était qu'un développeur. Alors là, on a rigolé, parce que je venais de chez un promoteur en plus, donc j'avais pas du tout la même culture d'entreprise qu'eux, et j'ai dit : 'Comment ça, vous ne savez pas ce que c'est que d'aller chercher du foncier, mais vous construisez comment ?' »* (Entretien avec la responsable du développement d'une ESH intervenant dans la CAVDB, 15/10/2014).

L'intégration de la prospection foncière au sein du secteur HLM se traduit donc par une évolution de certaines méthodes et attitudes des prospecteurs par rapport à celles qu'ils adoptent dans des sociétés de promotion immobilière. Au moins deux spécificités me semblent pouvoir être notées. En premier lieu, la négociation menée par les prospecteurs fonciers au sein des organismes HLM est limitée par un certain nombre de contraintes, liées aux spécificités du fonctionnement du circuit de financement du logement social. En effet, l'enquêtée citée ci-dessus précise, au cours de l'entretien, que le « choc » provoqué au sein de l'ESH par ses méthodes s'explique certes parce qu'elle considère que les opportunités foncières doivent être activement recherchées. Cependant, elle note qu'il résulte aussi du fait que son travail s'apparente à celui d'un commercial, notamment dans la mesure où il consiste à négocier des prix de vente avec les propriétaires fonciers. Or, la prospection au sein d'un promoteur immobilier à but lucratif repose sur une connaissance des prix de marché, qui permettent de définir un prix de vente raisonnable des logements en accession à la propriété et d'en déduire, grâce à la méthode du « compte-à-rebours », le prix d'achat du terrain. Dans le secteur HLM, la connaissance de tels prix de marché jouait jusqu'au milieu des années 2000 un rôle marginal, les terrains étant souvent apportés par les collectivités territoriales et le niveau des loyers défini réglementairement (cf. chapitre 3 et partie 3). Selon l'enquêtée citée ci-dessus, ce n'est dorénavant plus le cas :

> « *On nous a forcés à devenir concurrents les uns des autres, à nous bouger pour sortir des choses plus vite. Donc on s'est créé un vrai marché, qui n'existait pas avant, tant*

[1] USH, 2010, *Les emplois nouveaux ou en évolution*, fascicule, p. 10-11.

dans les offres foncières, pour acheter du terrain, que dans les offres d'acquisition d'immeubles à réhabiliter, que dans les offres de VEFA. Aujourd'hui, je pense qu'on peut tous dire qu'on est très au fait de notre marché, aussi bien qu'un promoteur pour ses prix de vente en accession. » (Entretien avec la responsable du développement d'une ESH intervenant dans la CAVDB, 15/10/2014).

En d'autres termes, les méthodes des prospecteurs immobiliers contribuent à créer un « marché HLM » spécifique, qui a pour spécificité de voir ses niveaux de prix déterminés non seulement par le marché immobilier en général, mais aussi par le fonctionnement du circuit de financement du logement social. Celui-ci présente certes un certain nombre d'avantages, liés au fait que la production de logements sociaux relève d'une mission d'intérêt général. Par exemple, les propriétaires fonciers jouissent d'une exonération de la taxe sur la plus-value lorsqu'ils cèdent leur bien à un organisme HLM[1]. Dans le même temps, le circuit de financement du logement social se traduit aussi par des contraintes, liées à l'équilibre des opérations : le niveau des loyers, les taux d'intérêt du livret A et la part de capitaux gratuits ou de fonds propres dans le plan de financement déterminent des prix maxima d'achat de la charge foncière, qui ne dépendent donc pas exclusivement de la localisation des biens à une échelle fine.

En second lieu, la nécessité d'une adaptation des méthodes de la prospection foncière s'explique aussi par la taille des services de prospection immobilière constitués par les organismes de logement social. Ces services apparaissent généralement comme sous-dimensionnés par rapport aux normes qui prévalent dans la promotion immobilière : une salariée d'un organisme HLM note ainsi que, dans un opérateur à but lucratif, neuf personnes seraient mobilisées pour un objectif de production de 3 000 logements ; au sein de son service, quatre personnes ont pour leur part un objectif de production de 2 500 logements (Entretien avec la responsable du développement d'une ESH intervenant dans la CAVDB, 15/10/2014). Le directeur de l'aménagement et des études urbaines d'une ESH intervenant dans la CUB note, dans le même ordre d'idées :

« Contrairement à un promoteur privé qui a une armée de développeurs qui épluchent les cadastres, qui se rendent dans les communes, qui sillonnent les rues, qui identifient les terrains qui seraient potentiellement mutables… ça, nous, techniquement, on a pas du tout le temps de le faire, donc on a d'autres moyens. » (Entretien avec le directeur de l'aménagement et des études urbaines d'une ESH intervenant dans la CUB, 18/02/2014).

Les salariés chargés de la prospection foncière enquêtés ont ainsi généralement recours, plutôt qu'à la recherche foncière à proprement parler, à la constitution d'un réseau d'interlocuteurs pouvant les mettre en relation avec des propriétaires souhaitant céder leurs biens, directement ou *via* un intermédiaire. Une enquêtée liste ainsi :

« Le moyen qui serait le plus facile mais dont on se sert assez peu finalement, ce serait d'avoir des apporteurs d'affaires, des gens qu'on paierait pour faire ce travail de prospection. Très ponctuellement ça peut arriver, mais c'est… un terrain par an, au maximum. On ne l'utilise pas beaucoup – c'est un tort, je pense – mais bon, c'est une politique. Il y a quelques années, l'ancienne présidente disait qu'elle ne voulait pas s'associer avec des gens qui avaient des méthodes de 'recrutement' des terrains qui

[1] Pour rappel, cette exonération a été appliquée entre 2005 et 2011, puis à nouveau depuis 2014 (cf. chapitre 4).

n'étaient pas très claires et elle avait décidé de ne pas s'en servir, donc on a perdu ce réseau-là, mais je pense que ça va bouger si on doit doubler nos objectifs. Après, il y a un autre réseau qui est un peu du même genre, c'est de s'associer avec des agences immobilières qui peuvent avoir, par des particuliers, des terrains qui seraient un peu grands, sur lesquels on pourrait faire une vingtaine de logements : ça n'intéresse pas forcément un promoteur privé, parce que c'est trop petit, mais pour nous, pourquoi pas ? Là c'est pareil, on est en train de recréer ce réseau-là. Ça, voilà, c'est ce qui est un peu anecdotique. Ensuite, les gens qui nous apportent des terrains, c'est les gros aménageurs. […] Ça, ça marche bien. Et ensuite, le dernier, ce sont les terrains qui appartiennent aux communes ou aux collectivités. Là l'enjeu c'est d'être bien avec la ville pour que ce soit nous qu'ils appellent et pas un autre. C'est aussi de regarder nous-mêmes : les terrains et bâtiments municipaux, les emplacements réservés au PLU, et d'aller frapper à la porte. […] Après, ponctuellement, on a aussi des propriétaires qui nous contactent : 'J'ai un terrain à vendre'. Le dernier signé, c'était ça. Il voulait vendre son terrain, on était ravis ! On a acheté son terrain. » (Entretien avec une prospectrice foncière d'une ESH intervenant dans la CAVDB, 17/07/2014).

Les réseaux des prospecteurs fonciers des organismes HLM franciliens enquêtés sont apparus, comme celui de la prospectrice citée ci-dessus, comme étant principalement composés d'élus et de salariés municipaux, ainsi que d'aménageurs. En plus des autres interlocuteurs cités ci-dessus, des enquêtés ont aussi indiqué avoir développé des relations avec des sociétés civiles immobilières ou encore des entreprises disposant d'importantes emprises foncières. Il semble donc que le développement de la prospection foncière au sein des organismes HLM ne se traduit donc pas nécessairement par un renouvellement important de l'identité des apporteurs de terrains : les employés des organismes HLM ont souvent développé anciennement, par exemple, des relations avec des municipalités et des aménageurs. C'est plutôt l'attitude active vis-à-vis de ces interlocuteurs et les capacités de négociation qui constituent en première analyse les apports des services de prospection foncière.

Il est à noter que, dans deux des ESH enquêtées, une intervenant dans la CAVDB et l'autre dans la CUB, des moyens plus importants et des méthodes proches de celles des prospecteurs travaillant au sein d'entreprises de promotion immobilière ont été décrites :

« Nous, on est en recherche active. L'équipe foncière, elle a mis en place une méthode : on fait d'abord un travail en photographie aérienne, et puis après on superpose les couches [à l'aide d'un logiciel gérant des systèmes d'information géographiques] : la couche PLU, qui nous dit si c'est constructible ou pas, la couche parcellaire, et donc là on sait à qui appartiennent les parcelles, et grâce à ça on regarde où on peut trouver des grands terrains ou faire des regroupements de parcelles. À partir de là, on est capable de faire très vite une estimation de la constructibilité – on fait une étude de capacité – et d'en tirer un prix d'achat. Et avec ça, on peut aller voir les propriétaires avec une offre. Vous voyez, on ne va pas tirer des sonnettes n'importe où : on est plutôt dans une stratégie d'analyse. » (Entretien avec le directeur du développement d'une ESH intervenant dans la CUB, 14/10/2013).

Dans le cas de l'ESH intervenant dans la CUB, la mobilisation de moyens plus importants s'explique par une ancienneté de l'activité de prospection foncière, liée à la constitution ancienne de réserves foncières et à une activité importante en matière d'aménagement (Entretien,

14/10/2013). Dans l'ESH intervenant dans la CAVDB, elle résulte surtout d'objectifs de construction de logements locatifs sociaux très élevés : des terrains pour réaliser 3 700 logements chaque année doivent être trouvés, huit salariés en étant chargés à temps plein (Entretien avec la directrice du développement d'une ESH intervenant dans la CAVDB, 16/07/2014).

À cela s'ajoute enfin le fait que les prospecteurs fonciers intervenant au sein d'organismes HLM peuvent avoir recours à deux ressources auxquelles les promoteurs immobiliers n'ont pas accès. En premier lieu, ils ont la possibilité de rechercher, dans les terrains possédés par l'organisme dont ils sont salariés, des droits à construire résiduels. Les organismes HLM sont en effet des propriétaires fonciers importants, dont les terrains ne sont pas toujours densément construits ; l'évolution des PLU et la plus grande acceptabilité sociale de la densité urbaine font qu'il est parfois possible de construire de nouveaux bâtiments sur des terrains qu'ils maîtrisent déjà (Entretien avec la responsable du développement d'une ESH intervenant dans la CAVDB, 15/10/2014). Les opérations ANRU, en participant à transformer le rapport des organismes HLM à leurs possessions foncières, ont largement contribué au développement de cette ressource (Landauer, 2010). En second lieu, les prospecteurs fonciers sont en règle générale les interlocuteurs des promoteurs immobiliers lorsque ceux-ci souhaitent proposer aux organismes HLM de leur acheter des logements en VEFA. Une part importante des objectifs des prospecteurs fonciers peut être réalisée de cette façon.

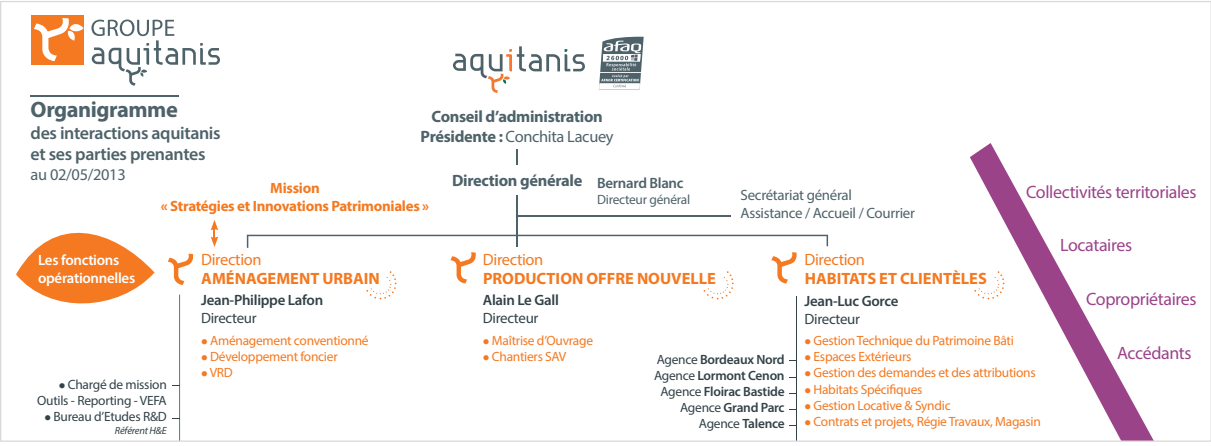
1.2.3. Autour de la prospection foncière, la constitution de services dédiés aux relations avec les acteurs des marchés immobiliers

L'introduction des services de prospection immobilière au sein de plusieurs des organismes HLM enquêtés s'est traduite par une réorganisation des directions compétentes en matière de développement neuf. Habituellement, l'ensemble des activités liées au développement et à la maîtrise d'ouvrage sont rassemblées dans une seule direction, celle-ci pouvant chapeauter un service chargé de la prospection foncière et un service chargé du suivi de la construction. La solution retenue dans plusieurs des cas observés a été d'autonomiser ces deux services, en constituant autour d'eux deux directions différentes. Le directeur de l'aménagement urbain et du développement du patrimoine de l'OPH Aquitanis, intervenant dans la CUB, présente ainsi la réorganisation des services ayant eu lieu au début des années 2000 (cf. Figure 58) :

> *« La réorganisation, c'est simplement qu'on a mis dans une nouvelle direction, qui n'existait pas, tout ce qui est aménagement urbain, programmation et développement... On a créé à côté une direction pour la construction. Et la réhabilitation est passée en agence, la logique étant que la réhabilitation, c'est souvent en milieu habité, et que ça nécessite un travail, quand même, de relation aux locataires important. […] Les programmations de construction, les recherches de terrains, le foncier, la libération du foncier, l'aménagement urbain, c'est dans ma direction, mais après, quand il faut construire, ça passe à une autre direction. Voilà, donc c'était... c'est simplement... pour dégager aussi du temps sur ma direction : pour réfléchir à la stratégie, pour aller chercher du foncier qu'on n'a pas »* (Entretien avec le directeur de l'aménagement urbain et du développement du patrimoine d'un OPH intervenant dans la CUB, 10/01/2014).

Des solutions comparables à la création d'un nouveau service chargé notamment de l'accès aux opportunités foncières ont été observées dans plusieurs autres organismes HLM enquêtés, qui se sont dotés de directions, par exemple appelées « Aménagement, études urbaines et maîtrise foncière » ou encore « Développement et investissement ».

Figure 58. Extrait de l'organigramme de l'OPH de la CUB, Aquitanis, en 2013



Source : Aquitanis, 2013, Organigramme des interactions Aquitanis et de ses parties prenantes, fascicule.

Ce qui fait l'originalité de cette évolution est que deux, voire trois ensembles de fonctions sont articulées, au sein de ces directions, avec l'activité de prospection foncière. Sont d'abord regroupés tous les métiers liés à la maîtrise et à la préparation des terrains pour la production neuve, c'est-à-dire non seulement la prospection foncière, mais aussi la gestion des terrains acquis, la libération de ces terrains (démolition, dépollution, etc.) et leur éventuel aménagement. Un deuxième ensemble de fonctions est ensuite fréquemment intégré : il s'agit des services chargés de la connaissance des marchés immobiliers et de l'élaboration stratégique. Il est intéressant de noter que les propos de l'enquêté ci-dessus mettent en évidence le fait qu'un des objectifs de la réorganisation d'Aquitanis a été de donner à un service les moyens nécessaires pour réaliser des opérations stratégiques qui jusqu'alors, relevaient plutôt ou bien de la direction générale, ou bien apparaissaient comme secondaires. Un directeur d'un autre organisme intervenant dans la CUB considère pour sa part qu'une articulation est nécessaire entre l'élaboration stratégique et la maîtrise foncière :

> *« Pour moi, ma direction, c'est d'abord, c'est... je dirais... peut-être avant l'aménagement (qui est souvent considéré comme le plus prestigieux), la maîtrise foncière. C'est la clé de tout. Et derrière, la raison d'être de ce département, de cette direction, ça a d'abord été, quand je suis arrivé – ça fait six années maintenant –, le fait de se doter d'un service qui puisse développer une stratégie pour acquérir des terrains, pour permettre l'effort de développement que la société s'apprêtait alors à faire. »* (Entretien avec le directeur de l'aménagement et des études urbaines d'une ESH intervenant dans la CUB, 18/11/2013).

Dans certains cas, ce rapprochement s'est même traduit par une intégration des services « Marketing » et « Études », qui ont généralement été créés au cours des années 1980, à l'occasion des initiatives de modernisation, dans l'objectif de produire et rendre disponibles des connaissances permettant d'assurer la « rentabilité commerciale des projets immobiliers » HLM (Bourgeois, 1996, p. 102). Leur rôle était alors principalement de formuler des recommandations pour adapter les produits réalisés par les organismes HLM aux marchés immobiliers locaux, pour optimiser les plans de financement et pour limiter les risques de vacance. Dans les années 1990, C. Bourgeois (1996, p. 102) note par exemple qu'un organisme privé s'est doté d'un service de ce type, « qui produit des études à partir d'informations recueillies tant à l'extérieur (observatoire économique, banques de données) qu'au carrefour de tous les services. Il est considéré comme un outil performant et un élément central d'aide à la décision, permettant le choix de financements adaptés ». Ces services ont continué à exister au cours des années 2000. Ils ont parfois été chargés de la rédaction des PSP et des CUS ou de l'élaboration de la stratégie en matière de vente HLM aux particuliers. Ils ont ce faisant confirmé leur capacité à mobiliser des ressources nombreuses sur les dynamiques socioéconomiques locales et à formuler, à la fois sous forme d'indicateurs numériques et de jugements qualitatifs, des avis jugés objectifs, à même de confirmer les intuitions des directions ou des chargés d'opérations.

Enfin, dans une partie des organismes HLM enquêtés, les services chargés de la prospection foncière se sont vu confier en plus de l'achat de terrains à des propriétaires et l'achat de logements en VEFA à des promoteurs immobiliers, la vente de logements HLM, ou bien en bloc à d'autres organismes HLM (ou à des investisseurs privés lorsqu'il s'agit de logements non conventionnés) ou bien à l'unité à l'occupant ou à d'autres particuliers. Les services les plus intégrés assurent ainsi la quasi-totalité des rapports avec les marchés immobiliers à but lucratif, depuis la connaissance de ce marché jusqu'à la négociation avec ses acteurs. Outre un souci de rationaliser et de rassembler les compétences, l'existence de ces services met d'abord en évidence le fait que l'activité des organismes HLM dépend de plus en plus nettement de celle des opérateurs à but lucratif, et notamment des promoteurs immobiliers (Bonneval, Pollard, 2017). Il paraît nécessaire aux salariés des services envisagés d'être en mesure de prendre en compte ces relations de dépendance :

> *« Ça peut paraître fou, mais il y a cinq ans, je ne maitrisais pas les prix de vente en accession d'un promoteur, je m'en fichais royalement. Ce qui m'intéressait, c'était mon prix à moi ! Et petit à petit, on s'est rendu compte que de toute façon, son prix à lui faisait mon prix à moi et du coup, aujourd'hui, nous, bailleurs, on connaît les prix de vente par secteur des promoteurs et les prix de vente par secteur des promoteurs et inversement. »* (Entretien avec la responsable du développement d'une ESH intervenant dans la CAVDB, 15/10/2014).

> *« Le positionnement d'aménageur nous oblige aussi à intégrer dans nos grilles de lecture ceux des promoteurs privés, puisqu'il n'est pas question d'aller développer une opération d'aménagement d'ampleur avec une programmation équilibrée entre la part sociale et la part libre […] si sur le plan commercial ça n'a pas de sens, quoi. Toutes les problématiques que connaissent nos confrères promoteurs, on se doit de les analyser, de les connaître et de les comprendre pour définir notre propre positionnement en tant qu'aménageurs. Typiquement, la refonte complète des dispositifs de défiscalisation, avec le passage de la loi Scellier à la loi Duflot, c'est un élément dans la lecture des territoires qui est essentiel : on a des secteurs sur lesquels on ne fera plus ou peu d'opération*

d'aménagement d'ensemble avec une grosse programmation libre, parce qu'on sait que commercialement, ça va être très compliqué pour nos partenaires de se positionner » (Entretien avec le directeur de l'aménagement et des études urbaines d'une ESH intervenant dans la CUB, 18/02/2014).

L'existence des services intégrés témoigne aussi d'une volonté d'être sur un pied d'égalité avec les opérateurs à but lucratif. La façon dont le directeur de l'aménagement et des études urbaines d'une ESH justifie le fait qu'il est aussi chargé des achats en VEFA auprès des promoteurs immobiliers en témoigne :

« Le raisonnement, c'est de dire […], sur la question du partenariat avec les opérateurs privés, que tout se passe dans la même direction, donc qu'il y a une cohérence dans la gestion. Il ne s'agit pas de différencier les situations où on achète et celles où on vend. Dans la recherche d'équilibre avec les opérateurs, c'est important qu'ils aient en face d'eux la même équipe ou la même personne pour négocier. » (Entretien avec le directeur de l'aménagement et des études urbaines d'une ESH intervenant dans la CUB, 18/02/2014).

Dans un contexte où le recours à la VEFA fait craindre au mouvement HLM que son rôle en matière de production urbaine devienne marginal, ces services sont chargés de s'assurer non seulement du fait que les organismes pourront continuer à avoir un accès direct à des terrains, mais aussi d'envisager des complémentarités entre leurs compétences et celles des opérateurs à but lucratif (cf. chapitre 10) (Gimat, 2017).

Il est enfin à noter que ces services peuvent aller jusqu'à intégrer, comme c'est le cas pour Aquitanis (cf. Figure 58), des missions de promotion de l'innovation, notamment en matière d'aménagement et de construction. Un enquêté propose même, non sans provocation, d'intégrer la gestion au sein de ces services : dans la mesure où les élus prennent surtout en compte la qualité de la gestion lorsqu'ils organisent la cession de terrains à des organismes HLM ou qu'ils indiquent à des promoteurs immobiliers à quel organisme céder des logements en VEFA, il pourrait paraître légitime de faire porter l'effort de réhabilitation non sur les opérations qui en auraient le plus besoin en fonction de critères patrimoniaux (vieillissement, isolation, désamiantage, vie de l'opération, etc.), mais en fonction des stratégies de développement : ainsi, les zones identifiées comme prioritaires du point de vue de la production neuve pourraient l'être aussi du point de vue de la réhabilitation (Entretien avec le responsable du service Développement et financement d'une ESH intervenant dans la CAVDB, 03/04/2013).

Les réorganisations internes du suivi des projets de développement immobilier des organismes HLM illustrent l'évolution de leurs modalités d'accès à des opportunités foncières. L'enjeu n'est plus d'y concrétiser une demande, mais de trouver une localisation satisfaisante au regard de certains critères qualitatifs et de son prix. Ces réorganisations illustrent aussi le fait que la mixité apparaît comme le principal facilitateur de la production neuve, puisqu'elle permet – avec un *minimum* d'intervention publique – de produire des terrains à des prix compatibles avec le logement social. La décision d'engagement joue dans ce contexte un rôle plus stratégique : l'instance qui en est chargée ne doit plus tant valider une analyse que s'assurer du fait que les développements immobiliers proposés correspondent aux attentes exprimées par l'État, la CDC et l'actionnariat en matière d'équilibre financier.

2. LA PRODUCTION STRATÉGIQUE DES ORGANISMES HLM EN MATIÈRE DE SPATIALISATION DE LA PRODUCTION NEUVE

Le développement, autour de la prospection foncière, de services chargés de l'étude des marchés immobiliers aboutit, dans plusieurs des organismes HLM enquêtés, à la formulation d'outils stratégiques de spatialisation de la production neuve. Ces outils sont différents des critères présentés dans la première section de ce chapitre pour évaluer l'opportunité de développer ou non une opération spécifique. Ils prennent en effet la forme de documents ou de logiciels concrets, et ne sont donc pas seulement des rationalisations formulées *a posteriori* en entretien, permettant de mettre en cohérence l'action des chargés d'opération. Ces outils sont par ailleurs d'abord conçus pour permettre aux prospecteurs fonciers d'identifier les zones au sein desquelles il est utile qu'ils recherchent des terrains. Ils sont donc réalisés à l'échelle de tout ou partie du périmètre d'intervention de l'organisme considéré, dans une perspective méso. Une fois réalisés et appropriés, ces outils peuvent cependant être aussi mobilisés par les prospecteurs fonciers et les chargés d'opération pour aider à la prise de décision lorsqu'une opportunité foncière a été identifiée. Il s'agit bien quoi qu'il en soit d'outils stratégiques, puisqu'ils prévoient sur le moyen ou le long terme la possibilité d'interventions en fonction de critères explicites.

La conception de tels outils stratégiques n'est certes pas systématique. En particulier, les organismes HLM agissant à l'échelle d'une seule commune ou d'une seule intercommunalité y ont rarement recours : dans ces cas, les arbitrages reposent principalement sur des enjeux politiques et techniques. Il est aussi possible, dans ces contextes, de s'appuyer sur l'expertise des partenaires institutionnels et, pour les OPH, sur celle de la collectivité locale de référence. Le directeur général d'un OPH intervenant dans la CAB note ainsi que, « sur Boulogne, la stratégie de développement, ce n'est pas très compliqué ! La ville ou l'agence d'urbanisme ont identifié des secteurs ou des parcelles sur lesquelles on a vocation à intervenir et dès qu'on peut, on y va » (Entretien, 11/12/2014). De telles remarques ont aussi été fréquemment formulées par les OPH communaux franciliens. Au sein d'ESH, le caractère superflu de stratégies de développement complexes a souvent été souligné, particulièrement dans le Boulonnais :

> *« Il n'y a pas de carte avec un chiffrage des objectifs ou je ne sais quoi. Là où on intervient, on sait que le territoire prégnant, c'est la CAB. Donc sur les 250 logements qu'on a à faire […], on va en faire 200 sur la CAB. Et dans le territoire, on privilégie toujours nos réserves foncières, en répondant éventuellement ensuite aux sollicitations. C'est plutôt facile »* (Entretien avec le directeur général d'une ESH intervenant dans la CAB, 03/12/2014).

> *« Une stratégie de production, finalement, c'est vite fait. Par exemple, nous, on a principalement la préoccupation d'équilibrer nos territoires d'implantation. […] Si on*

fait 250 à 300 logements locatifs par an, qu'on veut rester sur les 10 agglos dans lesquelles on a des logements, où sont nos agences, eh bien vous sortez tout simplement 25 à 30 logements sur chacun de ces territoires, plus ou moins en fonction de ce qu'on a déjà et du contexte. Et voilà, vous l'avez votre stratégie de développement à peu près cohérente ! » (Entretien avec le directeur général adjoint d'une ESH intervenant dans la CAB, 30/01/2015).

Cependant dès lors que le périmètre d'intervention des organismes HLM englobe plus d'une intercommunalité, la conception d'outils stratégiques de spatialisation de la production neuve devient fréquente. Ces outils prennent des formes différentes et sont réalisés à l'aide de moyens techniques variés. Ils ont cependant souvent pour support principal une représentation cartographique. Un autre point commun réside dans le fait qu'ils aboutissent en règle générale à une hiérarchisation des territoires, permettant d'identifier ceux dans lesquels le développement est le plus souhaitable et ceux dans lesquels il doit être évité. Cette hiérarchisation repose, enfin, souvent, sur l'articulation de différents types de connaissances, à la fois empiriques et analytiques. L'enjeu de cette section est d'envisager les rationalités dont ces articulations témoignent, et la mesure dans laquelle ces rationalités contredisent les objectifs de l'État, des collectivités territoriales et des actionnaires des ESH. Je présente pour ce faire les différents types d'outils observés au cours de l'enquête, et je montre en quoi ils témoignent d'un souci d'adapter la production HLM aux contraintes résultant des évolutions de l'organisation du secteur et de son circuit de financement.

2.1. Les outils stratégiques mobilisés par certains organismes HLM pour la spatialisation de leur production neuve

2.2.1. La connaissance des marchés immobiliers par des études ad hoc

Un premier type d'outil stratégique consiste en la réalisation d'études de marché, mais dont la fonction est plus clairement stratégique que celles visant à évaluer l'opportunité d'une opération spécifique : elles ont pour perspective le positionnement général de l'organisme HLM au sein de la zone géographique considérée. Ces études sont constituées, le plus souvent à propos d'une commune ou d'une intercommunalité, à partir d'une compilation d'informations plus ou moins exhaustive : certains des documents consultés consistaient en des fiches d'informations synthétiques, tandis que d'autres étaient des études entièrement rédigées d'une trentaine de pages. À partir de ces informations, sont généralement proposées des orientations stratégiques générales, formulées comme des recommandations ou des points de vigilance, mais il est rare qu'elles aboutissent à des objectifs de production territorialisés chiffrés. Ces études semblent utilisées principalement par les directions des organismes HLM, dans une perspective de connaissance des territoires et de réflexion stratégique au long terme, selon des modalités relativement souples. Elles semblent par contre peu utilisées de façon opérationnelle, notamment pour évaluer au coup par coup des opportunités de développement. Dans certains cas, ces études de marché sont élaborées par des prestataires externes, au premier rang desquels des bureaux d'étude locaux (Entretien avec

une chargée d'opération d'une ESH intervenant dans la CUB, 25/03/2015). Le plus souvent, elles sont cependant réalisées par les services « Marketing » ou « Études » des organismes HLM.

L'OPH Pas-de-Calais Habitat s'est par exemple doté de tels outils à la fin des années 2000. Dans le cadre d'une démarche nommée « MOVE », acronyme de « Marketing opérationnel valorisant l'exploitation » mais jouant sur le sens anglais du terme signifiant « mouvement », une série de publications a été réalisée à propos des plus importantes intercommunalités incluses dans le périmètre d'intervention de l'organisme. Un des directeurs de l'organisme[1] présente ainsi le contexte dans lequel ces publications, nommées *Habitat Chiffres & Tendances*, ont été conçues :

> *« En 2008, notre directeur général nous dit : 'J'ai les PLH qui continuent d'arriver, là, et puis c'est la crise économique ; tout ça me pose question. J'ai besoin qu'on se pose pour dire : c'est quoi la politique du logement dans nos agglos ? qu'est-ce qu'on veut, nous ? que va-t-il se passer sur le marché du logement social ?'. Il demande donc aux équipes de produire des études de marché pour révéler les grandes orientations […]. C'est un outil interne de pilotage, réalisé par un responsable marketing au siège, en lieu avec les directeurs territoriaux et les responsables commerciaux. »*

Ces études s'appuient sur des sources variées. Celle qui concerne la CAB, produite en 2011, s'appuie à la fois sur des documents et données réalisés par d'autres institutions, dont l'agence de développement et d'urbanisme Boulogne-sur-Mer Développement Côte d'Opale, et sur des traitements réalisés par les services de l'organisme à partir de données produites principalement par l'INSEE. Ces données sont utilisées pour dresser un bilan sociodémographique du territoire de facture classique, puis un état des lieux du marché du logement assez développé, qui présente des éléments sur le parc existant, y compris social, les prix des terrains et de l'immobilier ainsi que les caractéristiques des demandeurs de logements sociaux. Le patrimoine de Pas-de-Calais Habitat est rapidement décrit à cette occasion. Le document présente ensuite les orientations principales du PLH intercommunal. Il propose enfin le témoignage d'experts, dans le cas présent des employés de l'organisme et un notaire. Les informations mises à disposition sont ainsi à la fois quantitatives et qualitatives, tandis que la logique de présentation est, selon un directeur de l'OPH, celle de « l'entonnoir » : « on part de la situation globale de l'agglo, puis on arrive vers les stratégies de Pas-de-Calais Habitat ».

Il est à noter que le diagnostic formule de façon explicite certains des phénomènes qui sont euphémisés dans les documents produits par la CAB (cf. chapitre 6) : les premiers mots du bilan sociodémographique sont ainsi « Une décroissance qui s'accélère… ». La demande est logements est de plus prise en compte de façon explicite et à des échelles assez fines dans ce document. Il est aussi intéressant de constater que l'étude témoigne d'une conscience de l'importance des enjeux de positionnement de l'organisme au sein du champ HLM local : les autres acteurs HLM présents sur le territoire sont évoqués, tandis que les forces et les faiblesses du positionnement actuel de Pas-de-Calais Habitat font l'objet d'un développement.

L'ensemble de ces données débouche sur six recommandations. Certaines consistent en des orientations opérationnelles très concrètes, comme la « finalisation du programme de rénovation urbaine du Portel », ou plus abstraites, comme le fait d'« accompagner le développement en faveur des mal-logés » ou de privilégier « une programmation qui se basera en grande partie sur

[1] De façon à garantir l'anonymat des enquêtés, des précisions quant à leur statut et à la date des entretiens sont ici exceptionnellement omises.

un renouvellement de l'offre ». D'autres éléments renvoient plutôt au positionnement de l'organisme, à la fois par rapport à ses concurrents, aux élus locaux et plus généralement en termes d'image, dans la perspective de valoriser le capital symbolique dont il dispose au sein de l'agglomération. « L'absence sur la commune de Boulogne » de l'organisme est notamment considérée comme étant « à surveiller », de façon à ce qu'il ne soit pas associé exclusivement aux communes abritant les « populations aux ressources les plus faibles ». Dans la même perspective, il est recommandé de faire en sorte que Pas-de-Calais Habitat se positionne « sur les grands projets de développement de l'agglomération » et promeuve son « professionnalisme […] au travers d'opérations innovantes » pour se faire une place plus satisfaisante parmi les « bailleurs historiques et locaux »[1].

Ces recommandations mettent en évidence le fait que l'enjeu n'est pas de définir des orientations précises, mais bien plutôt de faire prendre conscience aux équipes de l'organisme de certaines tendances générales, à même d'orienter leur action. Un des directeurs explique ainsi quelles prises de conscience sa participation à la rédaction de ces documents a abouti :

> *« On a d'abord mis en chiffres ce qu'on savait de façon un peu intuitive. Par exemple, [dans une autre étude que celle décrite ci-dessus,] le fait qu'il y a eu une surproduction sur Arras, de la part du social comme du privé, et qu'il allait falloir au niveau de la production neuve attendre un peu que le marché absorbe tout ça. […] Et puis [dans le cas de la CAB] on a découvert des choses : on savait que nos locataires ne franchissent pas la Liane [le fleuve qui sépare en deux l'agglomération boulonnaise] : quand on vit côté Outreau, Équihen, même si on déménage, on reste de ce côté-là. Et là, notre notaire nous dit : 'C'est pareil sur le marché privé, quand on vient du Portel, on achète au Portel, si on quitte Boulogne, on va peut-être à Saint-Martin, mais on ne traverse pas !' Bien sûr, ça nous a fait réfléchir, comme on est surtout du Sud, notamment pour ce qui est reconstruction dans le cadre de l'ANRU. Il y a aussi des choses qui nous ont permis de confirmer certains choix : constater la difficulté des parcours résidentiels dans l'agglo nous a permis d'argumenter en faveur de l'intergénérationnel ».*

Ces études ne constituent en conséquence pas un outil contraignant d'un point de vue stratégique. Elles apparaissent plutôt comme permettant, en amont de la prise de décision, de formuler explicitement certains enjeux. En aval des décisions stratégiques, ces études présentent un ensemble de ressources utiles pour leur justification, par exemple auprès des élus locaux. Elles apparaissent en conséquence principalement comme un outil d'accompagnement. Il est à noter que, au sein de la CAB, l'OPH départemental est le seul organisme HLM à avoir développé un outil aussi précis que celui que j'ai décrit, les ESH mobilisant des outils plus sommaires.

2.2.2. Hiérarchisations cartographiées

Un deuxième ensemble d'outils stratégiques a un rôle plus clairement opérationnel. Ces outils sont en effet élaborés pour identifier des zones de prospection prioritaires et faciliter la prise de décision par les salariés chargés du développement neuf lorsque ceux-ci doivent évaluer des opportunités foncières. Comme le résume la responsable du développement d'une ESH

[1] OPH Pas-de-Calais Habitat, 2011, *Habitat Chiffres & Tendances de la communauté d'agglomération du boulonnais*, p. 22.

intervenant dans la CAVDB, ils permettent « de fluidifier, de faciliter la réflexion quand il s'agit de décider si on y va ou si on n'y va pas » (Entretien, 17/07/2014). Ces outils consistent en des hiérarchisations des territoires d'intervention de l'organisme en fonction de différents critères, le plus souvent à l'échelle communale, du point de vue du développement neuf. Ils prennent principalement la forme de cartes, au format papier ou numérique, accompagnées d'un code couleur. Selon leur forme et les modalités de leur réalisation, ces documents sont utilisés de façon plus ou moins rigide. En règle générale, plus ils sont formalisés et réalisés en collaboration avec les services chargés du développement, plus ils sont utilisés de façon déterminante dans la prise de décision.

Certains de ces documents stratégiques ne sont, en premier lieu, pas réalisés par les organismes eux-mêmes, mais transmis par l'un de leurs actionnaires. Cette situation a été observée dans plusieurs ESH dépendant de CIL nationaux. Elle a été résumée ainsi par l'une des enquêtées : « La stratégie des filiales, c'est les demandes de logement qui sont en attente chez [le CIL], ce n'est pas plus compliqué que ça » (Entretien avec la responsable du développement d'une ESH intervenant dans la CAVDB, 15/10/2014). Le critère permettant d'élaborer la hiérarchisation des territoires est donc le nombre de demandeurs enregistrés par les services du CIL, c'est-à-dire celles des salariés des entreprises dont la PEEC est collectée par ce CIL. Les stratégies de localisation des entreprises jouent donc un rôle particulièrement déterminant pour les organismes HLM utilisant des documents de ce type :

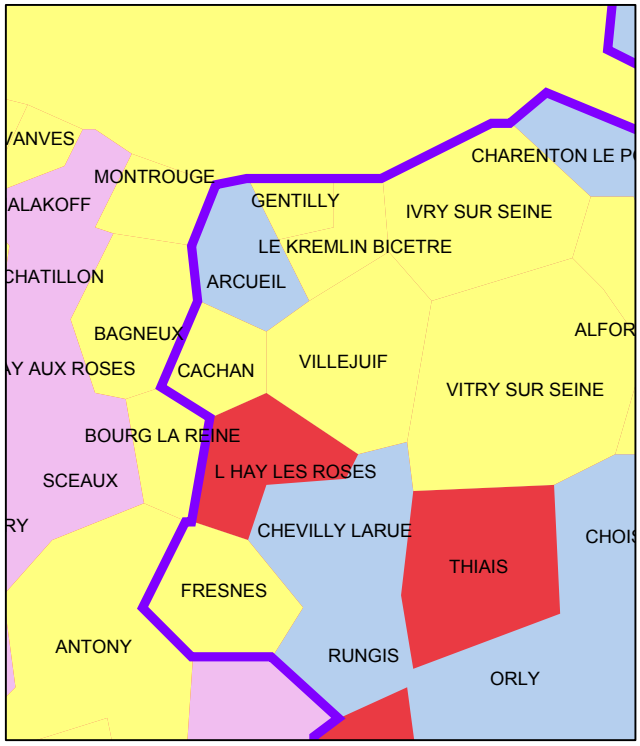
> *« On a une cartographie des demandes par commune et par type de produits, avec un code couleur : on passe du blanc, où il y a zéro demande, au jaune, où il y a 20 demandes, ensuite au orange (50 demandes), au orange foncé (100 demandes) jusqu'au rouge, où il y a plus de 200 demandes. Ensuite, on décline ça par produits. Donc on sait que dans Paris, c'est rouge pour tout, mais qu'à L'Haÿ-les-Roses, on va être rouge en PLUS, PLAI et PLS, mais pas en PLI. Et puis on a les demandes spécifiques, au coup par coup, c'est-à-dire une entreprise qui déménage son siège d'un coin à l'autre de l'Île-de-France et qui dit [au CIL] : 'Voilà, j'emménage en janvier 2017, il me faut 2 000 logements dans le coin.' Priorité stratégique ! »* (Entretien avec la responsable du développement d'une ESH intervenant dans la CAVDB, 15/10/2014).

Les documents de ce type sont généralement utilisés par les organismes HLM de façon relativement souple. Ils constituent un indicateur et une ressource pour justifier des décisions plutôt qu'un support rigide. Plusieurs interlocuteurs ont ainsi insisté sur le fait qu'ils devaient être adaptés, notamment en rapport avec les capacités de production, les spécialisations et le parc immobilier existant des organismes. Ainsi, selon le directeur général d'une ESH intervenant dans la CAVDB, « la cartographie [du CIL], c'est une information qui est pertinente, qu'on prend, qui nous conforte dans nos choix d'investissements, mais ce n'est pas la seule chose qui compte » (Entretien, 31/07/2014). Elle constitue donc généralement une ressource parmi d'autres.

En second lieu, certains organismes HLM élaborent pour leur part eux-mêmes des cartographies de leurs priorités stratégiques en matière de développement, en mobilisant notamment les personnels chargés du marketing et/ou du développement. Ces documents ressemblent aux précédents d'un point de vue formel : ils consistent eux aussi en une hiérarchisation des territoires, le plus souvent à l'échelle communale et à l'aide d'un code-couleur. Cependant, les critères retenus pour élaborer cette hiérarchisation représentent les intérêts propres

des organismes, et non plus seulement ceux de leurs actionnaires. Ces critères sont en règle générale peu nombreux et ils sont interprétés principalement de façon qualitative, voire « à l'instinct », par les personnels chargés de l'élaboration de ces documents (Entretien avec la responsable du développement d'une ESH intervenant dans la CAVDB, 17/07/2014). Le plus important d'entre eux est, dans les documents de ce type que j'ai pu consulter, l'implantation géographique du patrimoine existant : les communes dans lesquelles l'organisme a déjà des logements et les communes limitrophes y sont ainsi généralement identifiées comme prioritaires (cf. Figure 59). Ce critère est bien sûr nuancé par une appréhension de l'intensité de la demande, de l'accessibilité en transports en commun ou encore du caractère urbain des communes envisagées, mais sans que ne soient mobilisés pour ce faire d'outils quantitatifs précis. C'est la connaissance du territoire par les salariés de l'organisme qui joue un rôle déterminant.

Figure 59. Extrait centré sur le Val-de-Bièvre de la carte représentant la stratégie de développement d'une ESH francilienne en 2014



Source : enquête.
Les communes représentées en vert sont dites « ciblées avec patrimoine de l'organisme » ; en rouge, « ciblées sans patrimoine de l'organisme » ; en bleu, les communes ne sont pas « ciblées ». Le trait bleu foncé indique la limite des zones prospectées par les différentes salariées de l'ESH.

De tels documents stratégiques sont principalement mobilisés par des ESH et des OPH ayant un périmètre d'intervention relativement contenu, à l'échelle d'un département ou d'une région, et qui n'ont pas une stratégie de développement en dehors de ce périmètre à court terme.

La capacité des chargés de développement et d'opération à se les approprier de façon relativement souple est centrale. La responsable du développement d'une ESH intervenant dans la CAVDB souligne ainsi le fait que :

> *« C'est un document de base, sur lequel on s'appuie, mais il faut reconnaître que parfois, il y a des communes auxquelles on ne pensait pas forcément. On regarde et : 'Ah, pourquoi pas ?' Elle n'était pas sur la carte, mais finalement, c'est pas grave. Si on avait une politique interne de réduction de la prospection, on resterait vraiment sur nos communes identifiées, mais là, ce n'est vraiment pas le cas […]. Après, c'est vrai qu'on est plus précautionneuses ensuite si la commune n'est pas sur la carte »* (Entretien avec la responsable du développement d'une ESH intervenant dans la CAVDB, 17/07/2014).

Les documents de ce type contribuent ainsi surtout, du point de vue des salariés, à formaliser des critères de décision et à identifier des points de vigilance. Ils sont par contre mobilisés, au contraire d'autres outils stratégiques, de façon relativement souple.

Un troisième type d'outil stratégique reposant sur la hiérarchisation des territoires d'intervention est pour sa part élaboré à partir du croisement, qualitatif ou quantitatif, de critères plus nombreux. Dans ces cas, l'exercice est plus formalisé et ne se limite donc pas à une carte : il est complété par d'autres supports, qui explicitent, complètent et justifient les choix stratégiques. La nécessité de cette plus importante formalisation résulte du fait que la plupart des organismes HLM qui y ont recours sont des ESH en expansion, qui cherchent à s'implanter sur des territoires nouveaux. Dans la mesure où elles ne disposent pas d'une connaissance ancienne des dynamiques de ces territoires, elles ont tendance à chercher à outiller leur réflexion stratégique à l'aide d'éléments précis. Cela a, d'une part, l'avantage de réduire les risques et, d'autre part, de fluidifier le processus de recherche foncière. Un interlocuteur explique ainsi que « lorsque l'opportunité se présente, vous avez un petit temps d'avance : vous savez juger l'opportunité. Il n'y a pas besoin de perdre du temps à chercher les données, à demander pour connaître les objectifs : tout est là ! » (Entretien avec le directeur du développement d'une ESH intervenant dans la CUB, 18/11/2013).

Cependant, la plus grande complexité de réalisation de ces documents et la nécessité de les mettre à jour régulièrement exige la mobilisation de moyens particuliers. Comme je l'ai montré ci-dessus, des réorganisations de services ont eu lieu au sein de certains des organismes HLM enquêtés, de façon à séparer la maîtrise d'ouvrage de l'activité de recherche foncière. Cela permet de spécialiser certains salariés dans la formalisation stratégique. Au sein d'une ESH intervenant dans la CUB, un département aménagement et études urbaines a été créé, avec pour « raison d'être », selon son directeur, le fait de « doter [l'ESH] d'une stratégie qui permette d'accueillir les supports fonciers nécessaires à l'effort de développement » (Entretien, 18/11/2013). D'autres organismes ont pour leur part fait appel, pour réaliser de tels documents, à des cabinets de conseil (Entretien avec le responsable du service Développement et financement d'une ESH intervenant dans la CAVDB, 03/04/2013), ou ont recruté un ou plusieurs géomaticiens (Entretien avec le directeur du développement et de la maîtrise d'ouvrage d'une ESH intervenant dans la CAVDB, 28/07/2014).

Une fois ces documents créés, ils jouent un rôle déterminant dans la prise de décision : dans la mesure où ils ont été élaborés en relation étroite ou directement avec les services chargés de leur mise en œuvre, ils témoignent d'un consensus sur les priorités stratégiques de l'organisme ; dans la mesure où ils sont souvent très détaillés, il est difficile d'aller contre les recommandations qui y

sont formulées. Pour un interlocuteur, le document stratégique doit ainsi être une « Bible » : il considère que « si on propose à l'équipe chargée du développement foncier une opportunité qui n'est pas dans le plan de développement, ils la mettent de côté, ils ne l'étudient pas ! L'équipe, elle est là pour répondre aux objectifs fixés, point » (Entretien avec le directeur du développement d'une ESH intervenant dans la CUB, 14/10/2013).

D'un point de vue formel, certains de ces documents sont réalisés à l'aide d'une appréciation principalement qualitative des territoires, aboutissant à leur hiérarchisation, voire à une quantification, à l'échelle de la commune ou de l'intercommunalité, d'objectifs de production spatialisés. Les organismes HLM dépendant du CILSO, intervenant notamment dans la CUB, se sont par exemple dotés de tels outils. Au sein de l'ESH Domofrance, un *Observatoire des territoires et des marchés* a ainsi été élaboré en 2009, et est depuis régulièrement actualisé. Il implique principalement deux départements, celui chargé du marketing et celui chargé des études urbaines, mais il fait l'objet, lors de chaque réactualisation, d'au moins une réunion de mise en commun avec les services chargés de la maîtrise d'ouvrage et de la gestion. Au fur et à mesure des actualisations, le document s'est simplifié. Selon le directeur chargé de son élaboration[1], la première version était très analytique, prenant en compte un nombre important de facteurs, parmi lesquels par exemple les capacités de développement économique endogènes des territoires. Cette première mouture a permis de « poser, pour la première fois dans cette boîte depuis plusieurs années, que sur certains secteurs, on y allait plus ». La version contemporaine du document vise plutôt, quant à elle, à formaliser des objectifs de production. Elle est plus simple dans sa construction : elle présente de façon synthétique, pour chaque territoire et à l'échelle de la commune quand c'est possible, des éléments généraux concernant les dynamiques du territoire (démographie et objectifs de construction du PLH, conçus comme permettant d'évaluer la demande en logements), le marché locatif social (nombre de logements sociaux et nombre de logements sociaux manquants pour atteindre les objectifs liés à la loi SRU) et le patrimoine de l'organisme (logements sociaux possédés par Domofrance et les perspectives en matière de vente d'une partie de ce patrimoine). À partir de ces données, d'une courte analyse des marchés locaux de l'habitat et des projets locaux de développement urbain, trois indicateurs synthétiques sont proposés. Le premier présente l'implantation de Domofrance sur le territoire (nulle, faible, modérée, significative ou forte), le deuxième la dynamique de développement du territoire (en suspens, modérée ou forte) et le troisième la stratégie foncière préconisée (veille, suivant opportunité ou active). De ces éléments découlent enfin des objectifs de production annuels et triennaux, aussi bien en matière de logement locatif social que d'accession sociale à la propriété.

D'autres organismes HLM ont retenu une approche plus quantitative, qui aboutit à une notation des territoires en fonction d'un ensemble de critères prédéfinis. Les termes de « cotation » et de « *scoring* » ont aussi été fréquemment cités pour qualifier ces outils. Une telle approche vise à simplifier, à rationaliser, voire à automatiser la hiérarchisation. On cherche en effet à réduire au maximum la dimension subjective de l'analyse des données, qui restait importante dans les documents présentés ci-dessus. Malgré cette différence, les critères sur lesquels sont construites ces notations diffèrent peu de ceux retenus dans d'autres types d'outils stratégiques et varient peu d'un organisme à l'autre. On retrouve en particulier une évaluation de l'attractivité de la commune à partir de sa démographie ou de la présence à proximité de pôles d'emploi, la part de logements

[1] De façon à garantir l'anonymat des enquêtés, des précisions quant à leur statut et à la date des entretiens sont ici exceptionnellement omises.

sociaux dans les résidences principales, l'accessibilité en transports en commun et la présence ou absence à proximité de logements gérés par l'organisme. Chacun de ces critères est noté ou exprimé sous la forme d'un indicateur statistique, ce qui permet le calcul d'une moyenne ou d'un indice. En fonction de la valeur obtenue, un découpage en trois ou quatre catégories est retenu, parfois décliné par produit. Ces découpages consistent en l'identification de territoires d'expansion, de territoires de développement si se présentent des opportunités, de territoires de gestion courante et, pour certains organismes, de territoire « à arbitrer », dont ils doivent chercher à se désengager.

2.2.3. Indicateurs synthétiques et automatisation

Un dernier type d'outil stratégique a été observé dans certaines ESH régionales et nationales. Ces outils mènent à terme la logique d'automatisation de la hiérarchisation des territoires. Ils reposent sur la mobilisation d'un grand nombre de données territorialisées, principalement quantitatives, qui sont compilées et analysées par un logiciel à l'aide d'une formule prédéfinie. Cette analyse aboutit à un classement des territoires, le plus souvent à l'échelle communale, censé renseigner quant à l'opportunité d'y prospecter ou d'y développer une opération HLM neuve. Une fois les données rassemblées et la formule calibrée, l'intervention humaine est nulle : la cotation du territoire est directement mise à disposition des salariés chargés du développement. L'outil correspond donc à la plupart des injonctions rationalisatrices issus du processus de régulation modernisateur. Les salariés des organismes en font cependant un usage qui, au moment de l'enquête, est apparu comme assez circonspect. Selon une chargée d'opérations d'une ESH intervenant dans la CUB, « on a peu de surprises en consultant cet outil » (Entretien, 25/03/2015). Une autre enquêtée souligne : « on a cette petite ligne, qui nous permet de dire si le marché est porteur ou pas. […] C'est utile pour avoir une vision synthétique, mais franchement, ça ne suffit pas : on est obligées de revenir aux données brutes pour élaborer nos dossiers et prendre nos décisions » (Entretien avec la responsable du développement d'une ESH intervenant dans la CAVDB, 17/07/2014). L'outil semble donc relativement anecdotique dans le processus de prise de décision, permettant principalement une première approche des marchés, qui est ensuite complétée au fur et à mesure de la concrétisation des projets. Il existe d'ailleurs, au sein d'un des organismes enquêtés, en complément de plusieurs autres des dispositifs cités ci-dessus.

Deux types d'indicateurs synthétiques ont été observés. Le premier consiste en une note attribuée à la commune d'implantation de l'opération envisagée. Celle-ci est produite automatiquement lorsque les salariés chargés du développement de l'organisme réalisent, à l'aide d'un logiciel dédié, des simulations financières. Au sein des organismes HLM du groupe SNI, cette note est appelée « FAM », pour Fiche Action Marché. Elle est exprimée par une valeur numérique, qu'il est ensuite possible de traduire en un classement qualitatif : les communes dont les marchés sont « porteurs », où toute opération de développement est bienvenue, « socialement porteurs », où il faut privilégier les opérations locatives sociales plutôt que l'intermédiaire ou l'accession à la propriété, et « non porteurs », à éviter. Cette note est élaborée à partir de données nombreuses, selon des modalités qualifiées d'« assez savantes » par une enquêtée (Entretien avec la responsable du développement d'une ESH intervenant dans la CAVDB, 17/07/2014). Les facteurs pris en compte sont plus exhaustifs que dans les autres types de dispositifs observés. Il s'agit d'une part de données produites par l'INSEE concernant la démographie ou l'activité économique, mais aussi le taux de chômage, la part des différentes catégories socio-professionnelles et la présence à proximité

d'équipements, notamment d'écoles. Il s'agit, d'autre part, de données d'analyse des marchés immobiliers produites par le Ministère chargé du développement durable, concernant les prix à la vente de produits immobiliers ou le dynamisme de la construction au cours des dernières années. Le patrimoine actuel de l'organisme n'est par contre pas pris en compte. L'approche retenue vise ainsi à produire, à partir des données les plus exhaustives sur les marchés locaux, l'indicateur le plus synthétique. Il semble cependant que c'est cette synthétisation très forte qui rend difficile l'appropriation par les chargés de développement et d'opérations de cet indicateur et les force à le compléter, en revenant à des données brutes qu'il prend pourtant en compte.

Une approche différente a été observée dans une ESH francilienne, où un outil stratégique intermédiaire entre la cartographie hiérarchisée et l'indicateur synthétique était en cours d'élaboration au moment de l'enquête (Entretien avec le directeur du développement et de la maîtrise d'ouvrage d'une ESH intervenant dans la CAVDB, 28/07/2014). Cet outil a été conçu à l'aide d'un système d'information géographique (SIG), qui permet de présenter dans une interface graphique des données statistiques localisées dans l'espace. Plusieurs types de données ont été intégrées dans l'outil envisagé : certaines sont produites par l'organisme, tandis que d'autres ont été obtenues auprès de l'INSEE et de l'Institut d'Aménagement et d'Urbanisme d'Île-de-France (IAU). Le géocodage des données permet une approche plus fine des spécificités locales ; en particulier, il rend possible le fait de s'affranchir de l'échelle communale. Par exemple, il a été décidé au sein de l'ESH que la proximité de logements appartenant à l'organisme était un des critères importants dans l'évaluation de l'opportunité de réaliser une opération de développement. Au lieu d'évaluer cette proximité en vérifiant s'il existe ou non des logements appartenant à l'organisme dans la commune où se trouve l'opération envisagée, le recours au SIG permet de fixer un temps de trajet considéré comme acceptable pour les personnels de l'organisme se déplaçant depuis le siège ou pour les gardiens se déplaçant depuis leur loge, et de vérifier si la localisation envisagée peut être atteinte ou non dans le temps imparti. Un même critère de temps de trajet est retenu par rapport aux localisations des entreprises dont le CIL actionnaire de l'ESH recueille la PEEC. La géolocalisation permet aussi d'évaluer l'appartenance ou la proximité de la localisation envisagée à des territoires de projet urbain, dont les périmètres sont intégrés au logiciel de SIG. Au total, sept critères, choisis par les salariés chargés du développement en collaboration avec un géomaticien, ont ainsi été retenus.

À partir de ces critères, l'automatisation prend deux formes complémentaires. Il est d'abord possible de faire dessiner au logiciel de SIG différentes zones en fonction de leur correspondance aux critères prédéfinis. Ainsi, la zone « AA » rassemble tous les territoires qui respectent les sept critères identifiés, la zone « AB » au moins cinq de ces critères, la zone « BB » au moins trois d'entre eux, etc. Cela permet d'identifier les territoires prioritaires du point de vue de la prospection et d'évaluer rapidement l'intérêt d'opportunités foncières dès lors qu'on dispose de leur adresse. Ensuite, le logiciel de SIG peut aussi produire, pour chaque commune, un rapport d'analyse présentant, sous forme de tableaux statistiques et de graphiques, les données qui ont été insérées dans le système. Cette production est entièrement automatisée et permet de disposer, de façon quasiment instantanée, d'un nombre important d'informations permettant d'affiner un jugement sur une localisation. Ainsi, l'outil élaboré présente l'avantage de croiser des approches complémentaires : tandis que l'indicateur synthétique et les zonages qui y sont associés permettent une appréhension rapide des territoires en fonction des critères jugés prioritaires par les services de l'organisme, les rapports statistiques produits automatiquement constituent la base d'un travail approfondi sur la connaissance des marchés immobiliers locaux. L'outil propose ainsi un double

niveau de lecture, et vise ce faisant, malgré son caractère automatique, à outiller plutôt qu'à remplacer l'analyse qualitative produite par les chargés de développement et d'opération. Dans la mesure où cet outil était en cours d'élaboration au moment de l'enquête, il n'a cependant pas été possible d'observer les modalités de son appropriation au sein de l'ESH.

Tableau 27. Présentation synthétique et schématique des types de dispositifs stratégiques observés

Type de document stratégique	Principal critère de hiérarchisation	Moyens utilisés	Prise en compte dans le processus d'ancrage	Type d'organisme	Rationalité
Aucun				ESH ou OPH intervenant dans une seule commune ou agglomération	
Étude	Multicritères	Analyse rédigée, tableaux et graphes, cartes	Principalement en amont	ESH ou OPH d'envergure départementale ou régionale	Évaluation générale des dynamiques locales à l'aide d'outils qualitatifs et quantitatifs
Cotation transmise par le CIL	Demande de logements enregistrée par le CIL	Carte et code-couleur	Souple	ESH liée à un CIL national	Réponse aux besoins des entreprises
Cotation empirique, élaborée par l'organisme	Parc existant de l'organisme HLM, connaissance du territoire par les salariés	Carte et code-couleur	Souple dans un contexte d'augmentation de la production	ESH ou OPH d'envergure départementale ou régionale	Contrôle des coûts de gestion et valorisation du capital social
Cotation formalisée, élaborée par l'organisme	Multicritères	Carte, tableurs, code-couleur, objectifs de production	Relativement rigide	ESH nationale ou ESH en expansion	Évaluation générale des dynamiques territoriales à l'aide d'outils qualitatifs et quantitatifs
Indicateur synthétique	Multicritères	Valeur numérique ou code	Souple	ESH nationale ou ESH en expansion	Évaluation générale des dynamiques territoriales à l'aide d'outils quantitatifs

Élaboration personnelle. Source : enquête.

Cinq types différents d'outils stratégiques ont ainsi été observés au sein des organismes de logement social enquêtés (cf. Tableau 27). Ils témoignent d'abord tous d'une volonté de formaliser les critères de décision concernant la délimitation des zones de prospection et l'évaluation des opportunités de développement au sein des périmètres d'intervention. Ils sont aussi un moyen d'outiller les services chargés de la prospection et du développement, de façon à rendre plus rapides ou aisées leurs évaluations. Enfin, ils ont pour la plupart été élaborés au cours des dernières années de la décennie 2000, qui correspondent à la crise économique, dont j'ai cité les effets importants sur le secteur de la construction, mais aussi à l'injonction au recentrage de la production HLM au sein des marchés immobiliers tendus. Il semble donc possible de faire l'hypothèse que la crise et ses conséquences ont joué un rôle dans une prise de conscience au sein du secteur HLM quant à l'importance des critères de spatialisation de la production neuve.

Ces outils ont cependant des différences marquées, en termes de forme ou dans la façon dont ils sont pris en compte. Surtout, ils ne reposent pas sur les mêmes critères de choix, ce qui met en évidence des motivations stratégiques différentes d'une structure à l'autre. Je discute ci-dessous ces motivations et ce qu'elles révèlent des priorités du secteur HLM dans le contexte contemporain en matière de spatialisation de la production neuve.

2.2. La formalisation des stratégies des organismes HLM au regard de leurs actionnaires, des collectivités territoriales et des dynamiques des marchés immobiliers

Les documents stratégiques auxquels les organismes ont recours pour spatialiser leur production neuve consistent souvent en une formalisation des critères habituellement mobilisés par les chargés d'opération pour évaluer les opportunités foncières et immobilières qui leur sont proposées. Les outils stratégiques confèrent de ce fait une place importante à l'évaluation des localisations en fonction d'enjeux gestionnaires (visant à limiter les coûts de gestion) et d'attractivité (visant à limiter la vacance locative). Cependant, plusieurs des critères qui y sont utilisés me semblent témoigner dans le même temps d'une volonté des organismes HLM de construire une vision plus générale des marchés immobiliers au sein desquels ils interviennent et du rôle qu'ils peuvent y jouer. Outre le fait que ces outils stratégiques permettent de mobiliser en interne les salariés et éventuellement d'assurer la mise en cohérence des interventions de différents services, deux autres raisons me semble pouvoir expliquer le fait qu'ils aient été élaborés. En premier lieu, ces outils témoignent de la volonté des organismes HLM de s'approprier les objectifs politiques des autres acteurs du logement, afin de définir leur propre positionnement. En second lieu, ces outils peuvent aussi être interprétés comme un glissement dans les rationalités des salariés des organismes HLM : du fait de la nécessité, dans le cadre du processus de régulation productiviste, d'assurer la valorisation des fonds propres investis dans la production neuve, les organismes ne chercheraient plus seulement à s'assurer du fait que leurs logements seront bien gérés et occupés, mais aussi à garantir la conservation de leur valeur foncière sur le long terme.

2.2.1. S'approprier et se distancier des objectifs stratégiques des collectivités territoriales

Les outils stratégiques de spatialisation de la production neuve réalisés par les organismes HLM se traduisent par l'intégration des injonctions des collectivités territoriales (qu'il s'agisse ou non de leur collectivité de référence) dans un cadre cognitif plus large. Ce cadre permet, en premier lieu, de constituer un capital symbolique et technique. D'un point de vue symbolique, il témoigne d'abord du professionnalisme et de la légitimité des organismes HLM, en mettant en exergue leur capacité à connaître et analyser les dynamiques socioéconomiques et immobilières locales. Ils sont ainsi en mesure de présenter leur contribution à ces dynamiques, dans une perspective transversale, qui dépasse le seul enjeu du logement social. Cela va dans le sens d'initiatives prises par certains organismes HLM, qui cherchent à calculer, dans le cadre notamment de démarches relevant de la responsabilité sociétale des entreprises (RSE), leur « valeur ajoutée pour les territoires » (Limousin, 2013). D'un point de vue technique, les analyses produites par les organismes HLM leur permettent de disposer d'arguments pour conforter ou nuancer les analyses produites par les collectivités. Elles participent en conséquence à renforcer le positionnement de l'organisme, qui peut ainsi se présenter comme un partenaire de ces collectivités plutôt que comme un exécutant. Il est intéressant de constater que, comme le met en évidence P. Citron (2016, p. 337-338), des promoteurs immobiliers utilisent aujourd'hui des moyens semblables pour démontrer qu'ils savent « s'inscrire dans un projet de territoire ».

Cette nécessité de questionner et de nuancer les demandes locales a notamment été exprimé par plusieurs des organismes HLM intervenant dans la CAB. Le directeur général adjoint d'une ESH explique ainsi qu'il a été décidé, au sein de l'ESH dont il est salarié, de « réduire la voilure » en matière de production neuve de façon à limiter les risques de vacance, dans un contexte de stagnation, voire de décroissance démographique (cf. chapitres 2 et 6). Cela s'est traduit, en l'espace de trois ans, par une réduction de moitié des volumes de production annuels qui étaient restés constants au cours de la décennie précédente. L'enquêté insiste sur le fait que les négociations avec les élus locaux à ce sujet se sont bien déroulées, mais qu'il a fallu trouver le moyen d'imposer le point de vue de l'ESH :

> *« Il ne s'agissait pas de planter le dossier, de laisser tout le monde au milieu du gué et de dire 'On s'en va !' : on a mis notre approche et notre analyse sur table, en disant : 'Voilà, les contours du monde ont peut-être changé entre le moment où le... le dossier a été envisagé et puis aujourd'hui'. Soit on est tombés d'accord avec les élus sur l'analyse et […] tout allait bien, soit on trouvait un compromis et on faisait la moitié du chemin, en redimensionnant l'opération à la baisse. […] Il a fallu beaucoup expliquer, et parfois dire non »* (Entretien avec le directeur général adjoint d'une ESH intervenant dans la CAB, 30/01/2015).

Un autre enquêté, intervenant au sein de la CUB, insiste cependant lui aussi sur le fait que son indépendance vis-à-vis des élus locaux est garantie par sa capacité à mobiliser des critères de décision élaborés par ses services :

> Aujourd'hui, *« ce n'est plus : le maire vient vous voir, vous tape dans le dos, vous donne un terrain, vous construisez, puis on se tait. Non, c'est complètement différent. Déjà, il faut se poser la question de pourquoi on construit, pour qui, et ça je pense que*

les papy-boomers [qui sont encore à la tête de certains organismes HLM] n'ont pas cette habitude-là. […] Nous, on sait dire non […]. Oui, je suis un outil, oui, je dois répondre à l'intérêt général, mais je ne suis pas le doigt sur le pantalon ou sur la couture en disant : 'Oui, monsieur le maire, j'y vais !' […] Ce n'est pas de la commande publique sans consentement de notre côté. Mais c'est vrai que si M. Juppé m'appelle en disant : 'Bon, vous me construisez quelque chose là, à Bordeaux', je ne vais pas lui dire non. Mais s'il me dit : 'Il faut construire [dans telle commune]', qu'on regarde en interne et qu'on se rend compte que c'est un bled où il n'y a que des logements sociaux et où c'est pourri, là je peux lui dire non, je vais lui dire non… même si c'est M. Juppé ! » (Entretien avec le directeur général d'une ESH intervenant dans la CUB, 03/03/2014).

Ces éléments témoignent d'une capacité des organismes HLM à refuser, négocier et justifier le choix de leurs opérations, certes dans une relation de proximité aux élus locaux, en mobilisant principalement des analyses multicritères des marchés immobiliers locaux. Il est à noter que, dans les discours des enquêtés, y compris dans ceux cités ci-dessus, deux situations apparaissent comme étant principalement à éviter : les zones caractérisées par un faible dynamisme économique ou démographie et celles caractérisées par une part élevée de logements locatifs sociaux dans les résidences principales.

Concernant ce deuxième critère, les organismes HLM en ont une appréhension proche de celle qu'en font les EPCI, mais pas nécessairement les communes. J'ai montré dans le chapitre 7 que les intercommunalités ont tendance à encourager – avec plus ou moins de succès – la production HLM au sein de communes peu dotées en logements sociaux, et d'amener les communes mieux dotées à diversifier leur parc immobilier. Ces dernières ont cependant souvent tendance à souhaiter, pour diverses raisons notamment envisagées dans le chapitre 8, à construire des volumes importants de logements HLM. Les documents stratégiques de la plupart des organismes HLM enquêtés reviennent à prendre le parti des EPCI contre celui des communes. Par exemple le président d'un CIL a témoigné de sa volonté, traduite dans la stratégie des filiales ESH du CIL, d'abandonner la production dans certaines des communes les mieux dotées, qui cherchent pourtant à favoriser la construction du logement social (Raad, 2014) :

« On aime beaucoup la première couronne [parisienne], mais il y a des communes dans lesquelles on ne veut plus se développer – vous voyez, c'est en jaune clair sur la carte – parce que ça n'évolue pas dans le bon sens. Je pense à Saint-Denis par exemple, Saint-Denis, du logement social, il n'y a que ça ! On pensait avoir une forte demande liée aux bureaux de La Plaine (et c'est sûrement pour ça que certains concurrents y sont toujours très présents) mais pour nous ça ne colle plus : trop de social, pas assez de sécurité, les salariés [des entreprises cotisant au CIL] ne veulent pas y aller. » (Entretien avec le président d'un CIL, 24/11/2014).

Ces propos illustrent la façon dont la mission du CIL – loger des salariés – peut être mobilisée pour détourner une demande politique locale.

2.2.2. L'actionnariat contre les collectivités territoriales ? L'exemple du critère de l'emploi dans les ESH dépendant de CIL

Pour nuancer les objectifs des collectivités, il arrive ainsi que les organismes HLM valorisent, dans leurs documents de production stratégique, des critères présentés comme résultant des exigences de leur actionnariat. Le phénomène le plus remarquable de ce point de vue est l'importance prise par le critère des dynamiques de l'emploi dans de nombreux documents stratégiques observés. Il est certes vrai que certaines ESH dépendant de grandes entreprises publiques ont anciennement pris en compte la localisation des lieux de travail des salariés de ces entreprises pour organiser leur production : c'est le cas notamment de Toit et Joie, filiale de La Poste, ou ICF Habitat, filiale de la SNCF (Entretiens avec le directeur du développement d'une ESH intervenant dans la CAVDB, 02/05/2013 et avec le directeur du développement et de la maîtrise d'ouvrage d'une ESH intervenant dans la CAVDB, 28/07/2014).

Le critère de la localisation et du dynamisme des zones d'emploi est cependant devenu un élément central dans l'analyse des marchés immobiliers locaux dans la majorité des ESH. Il est évalué notamment à l'aide du taux de chômage et des chiffres de créations et de fermetures d'entreprises et est présenté non seulement comme un rempart vis-à-vis de la vacance locative, mais aussi comme une garantie du point de vue de la solvabilité des locataires, ceux-ci ayant plus de chance d'être employés et de travailler à proximité de leur logement, ce qui leur permet de ne pas avoir à consacrer une partie importante de leur salaire à des frais de déplacement.

Pour les ESH filières d'un CIL, qui ont notamment pour mission de loger les salariés des entreprises qui cotisent à ce CIL, ces critères sont d'autant plus importants. Leur prise en compte illustre d'abord le « retour de l'actionnaire » dans leur gouvernance (Entretien avec le directeur général d'une ESH intervenant dans la CUB, 18/02/2014), dont les modalités ont été présentées dans le chapitre 5. La prise de contrôle par les CIL d'un certain nombre d'ESH a ainsi eu des conséquences concrètes sur leurs stratégies de spatialisation de la production neuve : les localisations prioritaires sont celles identifiées par le CIL à partir des demandes des entreprises. C'est vrai aussi bien aux échelles nationales et régionales, parfois dans l'optique d'une péréquation entre territoires (cf. chapitre 4), qu'à l'échelle locale, comme l'illustrent les propos de deux directeurs d'ESH filières de CIL :

> *« Pourquoi est-ce que [l'ESH] est sortie de ses bases et pourquoi elle est venue dans le Sud-Ouest ? [… L'ESH dépend d'un CIL] qui, en contrepartie de sa collecte, s'engage à loger les salariés des entreprises. C'est pas un scoop si je vous dis qu'il y a plus d'emplois dans l'Ouest et dans le Sud-Ouest que dans le Nord ! Sachant qu'en plus, pour [le CIL], on a des gros, gros clients […] qui s'implantent énormément ici, il fallait répondre à leurs besoins. »* (Entretien avec le directeur général d'une ESH intervenant dans la CUB, 03/03/2014).

> *« Aujourd'hui, le fait d'être filiale [d'un CIL] veut dire qu'on va, effectivement, d'abord examiner là où il y a des besoins de logement pour les salariés. On n'oublie pas qu'on est ESH et que donc on a un objet social qui est le logement des personnes défavorisées, mais la localisation des entreprises va quand même avoir un impact sur le plan de développement. Donc très clairement, on... on va peut-être avoir un peu moins de besoins de salariés d'entreprises adhérentes exprimés sur Calais, mais on construira quand même sur Calais. Par contre, si on a le choix entre construire à Calais et*

construire de la maison individuelle en périphérie de Boulogne, évidemment on va favoriser la maison individuelle en périphérie : c'est ça qui correspond à la demande exprimée [auprès du CIL]. » (Entretien avec le directeur général d'une ESH intervenant dans la CAB, 03/12/2014).

Cette prise en compte des localisations des entreprises et de la demande en logements exprimée auprès des CIL revient, comme l'illustrent les propos du deuxième enquêté, à mettre en tension deux missions assignées aux ESH filiales de CIL, l'une liée à leur statut d'organismes HLM et l'autre à leur actionnariat. Rien ne garantit *a priori* que les besoins des entreprises pour loger leurs salariés sont compatibles avec ceux des ménages défavorisés. Certaines ESH jouent même sur l'importance donnée à ce critère, qui permet un déplacement de la légitimité en matière de programmation HLM : les collectivités territoriales ne seraient pas les plus à même d'identifier les localisations préférentielles pour le logement social, parce que les stratégies de localisation des entreprises leur échappent, surtout dans un contexte de mobilité accrue des salariés et de recomposition du tissu industriel et commercial français (Entretien avec le président du directoire d'une ESH intervenant dans la CAVDB, 05/02/2014). Dans le cas présent, cela aboutit néanmoins à favoriser « la maison individuelle en périphérie », c'est-à-dire un type de production de logements rarement compatible avec l'objectif de maîtrise de la consommation foncière.

2.2.3. « Extraire la valeur urbaine »

Il me semble possible de faire l'hypothèse qu'au moins une partie des outils stratégiques de spatialisation de la production HLM neuve traduisent, dans la mesure où ils cherchent à prendre en compte des dynamiques des marchés immobiliers locaux, la volonté des organismes HLM qui y ont recours d'identifier, puis de capturer des plus-values foncières. L'analyse des marchés immobiliers locaux produite dans certains documents stratégiques de spatialisation de la production HLM va en effet au-delà d'une lecture des territoires orientée exclusivement vers des enjeux propres au logement social. Il arrive ainsi que l'analyse porte, d'une façon plus générale, sur la mesure dans laquelle les marchés immobiliers sont, pour reprendre l'un des termes utilisés dans l'outil stratégique d'une ESH enquêtée, « porteurs ». Alors même qu'il est difficile pour les organismes HLM de produire des logements à des niveaux de loyers satisfaisants dans les communes considérées comme « porteuses », où les prix immobiliers et fonciers sont élevés, certains de leurs outils stratégiques de spatialisation de la production valorisent pourtant ces communes. Un directeur de la CDC reconnaît implicitement la légitimité qu'auraient les organismes HLM à rechercher de telles localisations, tout en soulignant que le montage des opérations y est complexe :

« Pour certains organismes, on va accepter des opérations déséquilibrées [financièrement], surtout pour certains types d'opérations… je ne sais pas, moi, par exemple, Bacalan, [un quartier au Nord de Bordeaux où sont développées plusieurs opérations d'urbanisme, et notamment celle des Bassins à Flots], parce que c'est une vitrine pour certains organismes d'être sur Bacalan, parce qu'il y a des opérations emblématiques, on peut comprendre que ce soit déséquilibré. Pareil sur Bordeaux-centre ou pour de belles opérations un peu innovantes. » (Entretien avec un directeur de la CDC en Aquitaine, 09/01/2014).

Dans la mesure où les organismes HLM ne peuvent produire exclusivement, faute de moyens, dans les communes « porteuses », l'arbitrage réalisé par rapport aux caractéristiques des marchés immobiliers locaux réside dans la recherche d'un équilibre entre attractivité et faisabilité financière. L'outil stratégique élaboré par l'une des ESH enquêtées en collaboration avec un cabinet de conseil est une formalisation de ce souci. Il permet de prendre une décision quant à la possibilité de développer ou non une opération en mettant en regard la note obtenue par le marché immobilier d'une commune et la quantité de fonds propres devant *a priori* être investie pour y mener à bien des opérations : lorsque la note est faible (ce qui signifie que le marché est analysé comme étant peu « porteur »), seules les opérations réclamant peu de fonds propres peuvent être menées ; inversement, lorsque la note est élevée (et le marché « porteur »), une quantité de fonds propres plus importante est tolérée (Entretien avec le responsable du service Développement et financement d'une ESH intervenant dans la CAVDB, 03/04/2013). On voit apparaître à travers cet outil l'idée selon laquelle l'investissement des fonds propres des organismes HLM doit être optimisé : si l'on considère qu'il est nécessaire de les mobiliser, autant le faire pour permettre le développement d'opérations dans les marchés les plus « porteurs ».

Les organismes HLM peuvent d'abord rechercher de telles localisations pour en retirer du capital symbolique, dans une démarche de communication auprès des élus locaux, voire plus généralement auprès de l'opinion publique. L'enquêté cité ci-dessus en témoigne lorsqu'il évoque des opérations « emblématiques » : le fait d'être positionné comme un acteur immobilier majeur localement se traduit par la nécessité d'être impliqué dans certaines opérations d'urbanisme structurantes. Cependant, on peut aussi considérer que le fait de chercher à développer des opérations dans des localisations « porteuses » est une façon de capturer la rente foncière liée à cette localisation. La rationalité déployée par certains organismes HLM est que, au bout d'un certain temps, il sera possible de vendre l'opération HLM située sur un marché « porteur » et d'en retirer une plus-value importante. Cela n'est bien sûr envisageable qu'à la condition de considérer que les logements produits ne sont « sociaux » que de façon provisoire.

Les organismes HLM ont effectivement deux possibilités de « faire sortir » un logement de leur parc. Ils peuvent d'abord le vendre à toute organisation habilitée à gérer des logements locatifs sociaux, en respectant certaines procédures : dans ce cas, le logement ne perd pas son statut « social », mais change simplement de propriétaire. Les organismes HLM peuvent aussi vendre un logement locatif social à des particuliers, au premier rang desquels aux locataires l'occupant (cf. Encadré 24). Si ces deux possibilités[1] ne sont pas nécessairement mobilisées de façon fréquente, leur existence conforte le fait de considérer que les logements des organismes HLM ne le sont pas « *ad vitam aeternam* », mais peuvent être considérés comme « des actifs immobiliers, pouvant être vendus, valorisés, évalués » (Entretien avec le directeur général d'une ESH intervenant dans la CAVDB, 31/07/2014). Cette vision du secteur est notamment celle qui a été défendue par A. Yché, directeur de la société nationale immobilière (SNI), filière de la CDC et elle-même maison-mère de plusieurs ESH. Cet acteur a transmis ses idées au Ministère chargé du logement dans des « notes blanches »[2] controversées, qui ont cependant motivé durant la Présidence de N. Sarkozy plusieurs réformes, et notamment la promotion de la vente HLM. Ces idées ont ensuite été formalisées dans un livre (2011), au sein duquel A. Yché insiste sur la nécessité de considérer les logements des

[1] Les organismes HLM peuvent aussi vendre leurs logements non conventionnés, qui représentent cependant une part extrêmement minoritaire du parc, à n'importe quelle personne morale ou physique.

[2] Voir notamment : Serafini, T., 2010, « Des notes à rendre blêmes les HLM », *Libération*, 25 janvier.

organismes HLM comme pouvant « circuler » et produire à eux seuls les fonds propres nécessaires à la reprise de la production (cf. chapitre 3).

ENCADRÉ 24. LA VENTE DE LOGEMENTS SOCIAUX À DES PARTICULIERS, UNE PRATIQUE MARGINALE ET TRÈS ENCADRÉE

La vente de logements locatifs sociaux à des particuliers a été rendue possible en France dès 1965. Il ne s'agit donc pas d'un dispositif récent. Cependant, si les organismes de logement social ont pu le mobiliser occasionnellement, généralement à la demande d'occupants de logements sociaux, il est resté longtemps assez marginal. On peut considérer qu'entre 1998 et 2009, seuls 4 600 logements locatifs sociaux ont été, en moyenne, vendus annuellement. De façon à accélérer la vente HLM, perçue comme un moyen de permettre l'accession à la propriété des ménages modestes et de produire les fonds propres nécessaires au financement de la production HLM neuve (cf. chapitre 3), plusieurs incitations ont été mises en place suite à l'élection à la Présidence de la République de N. Sarkozy, en 2007. Ces incitations ont abouti à une augmentation non seulement du nombre d'organismes de logement social pratiquant la vente, mais aussi du nombre de logements sociaux mis en vente : 47 692 logements ont ainsi été commercialisés en 2008, puis 57 991 en 2009. Cette progression s'est poursuivie jusqu'à atteindre, en 2012, 84 491 logements commercialisés. Cette augmentation forte des logements commercialisés a cependant eu un impact limité sur le nombre de logements effectivement vendus : depuis 2010, leur nombre s'est stabilisé à un peu moins de 8 000 unités cédées chaque année (Gimat, Gloor, 2016).

Le nombre mesuré de ventes HLM s'explique, en premier lieu, par l'encadrement juridique du dispositif, conçu pour protéger les acquéreurs et la vocation sociale du parc. La loi du 10 juillet 1965, précisée par le vote de deux lois en 1983 et en 1994[1], détermine les caractéristiques du patrimoine pouvant être mis en vente et précise les statuts des acheteurs potentiels. Ainsi, les logements ne peuvent être mis en vente que s'ils répondent à un ensemble de conditions cumulatives : ils doivent avoir été construits ou acquis depuis plus de dix ans par l'organisme de logement social ; ils ne doivent pas se situer dans une commune déficitaire en logements sociaux au sens de la loi SRU ; ils doivent respecter des normes d'habitabilité ; leur vente doit avoir été autorisée par les collectivités locales ainsi que par le préfet. Parallèlement, les logements proposés à la vente ne peuvent être acquis que par certains ménages. Lorsque le logement vendu est occupé, il ne peut l'être que par son occupant ou, si celui-ci donne son accord, par son conjoint, ses descendants ou ses ascendants à condition qu'ils respectent des plafonds de ressources. Lorsque le logement vendu est vacant, il doit être soumis en priorité aux locataires de l'organisme de logement social dans le département ainsi qu'aux gardiens employés par l'organisme. Passé un délai de deux mois, le logement peut ensuite être acquis par n'importe quel ménage, à la suite d'une sélection réalisée par l'organisme sur dossier. Le cadre législatif de la vente HLM contraint donc dans un même temps l'offre et la demande.

[1] Lois n°65-556 du 10 juillet 1965 relative à l'acquisition d'habitations à loyer modéré à usage locatif par les locataires, n°83-953 du 2 novembre 1983 sur la vente des logements appartenant à des organismes d'habitat à loyer modéré et n°94-624 du 21 juillet 1994 relative à l'habitat.

Le nombre limité de logements sociaux vendus à des particuliers s'explique de plus par la prudence, voire les réticences des acteurs du circuit de financement du logement social. Certains élus locaux revendiquent ainsi de ne pas avoir recours à ce dispositif, notamment parce qu'ils considèrent qu'il n'est pas juste de vendre des biens financés en partie par de l'argent public et censés profiter aux plus modestes, ou bien parce qu'il leur paraît aberrant de vendre des logements locatifs sociaux dans un contexte de forte demande pour de tels biens (Entretien avec l'adjoint au maire chargé de l'aménagement et du développement urbain d'une commune de la CAVDB, 22/10/2014). C'est par exemple le cas du conseil départemental du Val-de-Marne, qui a fait du « refus » de la vente HLM un axe de sa politique de l'habitat[1]. Les organismes HLM, pour leur part, paraissent précautionneux quant aux ensembles immobiliers qu'ils choisissent de commercialiser. Différents critères sont pris en compte pour décider d'une mise en vente, au profit des logements les plus onéreux du point de vue de leur gestion locative, les logements individuels et les logements vacants ou difficiles à relouer (par exemple du fait de leur niveau de loyer) mais jouissant tout de même de localisations attractives.

Il est à noter que le prix de vente des logements sociaux, lors d'une vente à des particuliers, est fixé suite à une évaluation de France Domaine et après avis consultatif du maire de la commune. Les organismes HLM doivent respecter le prix évalué, dans les limites d'une décote ou surcote de 35 %. Cette fourchette laisse à l'organisme une marge d'adaptation, ou bien pour garantir la rentabilité de l'opération, ou bien pour compenser un éventuel défaut d'attractivité du logement.

Les analyses des marchés immobiliers locaux dans certains des outils stratégiques de spatialisation de la production HLM me semblent s'inscrire dans cette vision du logement social comme un actif circulant plutôt que comme une production figée. Le directeur général adjoint d'une ESH intervenant dans la CAB insiste par exemple sur l'utilité de la prise en compte de cette caractéristique dans la production stratégique de son entreprise :

> *« On intègre la possibilité de la revente des logements lorsqu'on prévoit de les construire, mais… on ne raisonne pas en récupération de fonds propres. On ne le fait pas dans les simulations financières que l'on produit. Par contre, on l'intègre dans nos choix stratégiques de développement. C'est-à-dire qu'on va considérer qu'avoir du patrimoine en maison individuelle... je sais pas, moi... à Marcq-en-Barœul [dans l'agglomération lilloise], bah c'est évidemment, en soi, une valorisation potentielle importante, quoi. Mais par mesure, pas de précaution, mais de volonté de gestion prudentielle, on ne l'intègre pas comme une donnée certaine au départ de l'opération. […] En gros, c'est du bonus si ça se fait »* (Entretien avec le directeur général adjoint d'une ESH intervenant dans la CAB, 30/01/2015).

Une telle rationalité revient, en d'autres termes, à prendre en compte, au moment de la spatialisation du développement, la totalité du circuit de financement du logement : on s'assure ainsi non seulement du fait que l'exploitation du logement pourra se produire dans de bonnes conditions, notamment en limitant les risques de vacance, mais aussi du fait que la rente foncière

[1] Conseil départemental du Val-de-Marne, 2010, *Plan Habitat.*

capturée lors du montage de l'opération conservera sa valeur sur le long terme. Certains des outils stratégiques développés par les organismes HLM me semblent donc avoir pour but, pour reprendre les termes de R. Weber (2002), d'identifier les localisations permettant d'« extraire la valeur urbaine »[1]. Cette auteure souligne en effet que la rente foncière d'un terrain « a la particularité d'être l'otage des caprices de la proximité et de sa position par rapport à d'autres propriétés »[2], puisqu'elle peut augmenter lorsqu'une aménité est créée dans le quartier, ou diminuer lorsque le quartier devient trop dense (2002, p. 521). L'analyse réalisée par certains organismes HLM vise implicitement à quantifier cette rente en produisant des hiérarchisations des localisations, et à envisager leur évolution sur le long terme. Les rentes foncières les plus importantes peuvent ensuite être capturées, par la maitrise du foncier et le développement d'une opération, puis transformées en argent, lors de la revente, *in fine*, de l'opération produite.

La mobilisation d'outils stratégiques reposant sur la volonté d'« extraire la valeur urbaine » reste néanmoins encore marginale parmi les organismes HLM enquêtés. Plusieurs enquêtés ont ainsi reconnu accorder de l'importance à cette dimension, sans pour autant la prendre en compte systématiquement. C'est dû au fait que la vente HLM ne peut être pratiquée systématiquement sur le patrimoine d'un organisme HLM. C'est aussi dû aux incertitudes liées aux évolutions de l'encadrement juridique de la vente HLM :

> *« Aujourd'hui, [intégrer la possibilité des ventes dans le document stratégique de l'ESH], on ne l'a pas fait, et c'est certainement un tort parce que ce serait un autre regard qu'on aurait sur l'investissement. Mais c'est très aléatoire, le principe des ventes. On le voit, on avait des ventes assez importantes, il suffit de passer de 20 à 25 % le quota de logements SRU, et ça fait que plein de communes aujourd'hui nous disent : 'Bah non, je ne veux plus que vous vendiez parce que sinon je vais être taxée' »* (Entretien avec le directeur général d'une ESH intervenant dans la CAVDB, 16/07/2014).

Les outils stratégiques de spatialisation de la production neuve sont inégalement développés par les organismes HLM. Ils prennent en leur sein des formes variées et peuvent être aussi bien mobilisés en amont des opérations, pour définir une stratégie générale, qu'au moment de l'évaluation des opportunités foncières et de la conception des projets immobiliers, pour outiller la décision d'engagement. En concevant ces outils, les organismes HLM qui y ont recours me semblent témoigner d'une volonté d'indépendance : ils leur permettent en effet de définir une position propre, différente de celles des autres acteurs du circuit de financement du logement social. Ce faisant, les organismes se donnent effectivement les moyens de réaliser une opération d'ancrage : ils sont bien dans une situation intermédiaire entre leurs financeurs (l'État et la CDC) et les collectivités territoriales, qui représentent les intérêts locaux.

[1] « *Extracting value from the city* ».

[2] « *Held hostage by the vagaries of proximity and its relationship to other properties* ».

CONCLUSION

Des organismes HLM réalisent des hiérarchisations des localisations sur lesquelles ils envisagent de produire des logements locatifs sociaux neufs. Le recul de l'interventionnisme, les évolutions du fonctionnement du circuit de financement et la hausse des objectifs de production aboutissent ainsi à une situation dans laquelle il paraît nécessaire d'élaborer un outillage spécifique, non seulement pour accéder à des opportunités foncières, mais aussi pour accéder aux *bonnes* opportunités foncières. J'ai montré que cet outillage, très hétérogène et inégalement développé, joue dans la plupart des cas dans le même temps un rôle stratégique (puisqu'il permet de guider les prospecteurs fonciers dans leurs recherches) et lors de la décision d'engagement (puisqu'il permet de faciliter la prise de décision à propos d'une opportunité donnée, en fonction de sa localisation). Il s'agit donc, lorsqu'il existe, d'un élément décisif dans la façon dont les organismes HLM se représentent l'espace au sein duquel ils interviennent. Il à noter que, comme le montre T. Theurillat (2011, p. 231-233) à une autre échelle et à propos des acteurs financiarisés, une représentation hiérarchisée de l'espace est typique des acteurs « ancreurs », dans la mesure où elle témoigne de leur capacité à orienter des financements vers un point du territoire plutôt que vers un autre.

Les hiérarchisations produites par les organismes ne correspondent que partiellement aux spatialisations de la production HLM produites dans d'autres contextes. Dans la quasi-totalité des cas, la remarque du directeur du développement et de la maîtrise d'ouvrage d'une ESH intervenant dans la CAVDB s'applique : « Les territoires identifiés par notre outil ne sont pas forcément ceux qui ont les plus grands besoins en logements sociaux ; ce sont ceux qui répondent à *nos* critères ! » (Entretien, 28/07/2014). En particulier, la prise en compte des critères retenus dans les dispositifs institutionnels élaborés entre l'État et les collectivités territoriales d'une part (cf. chapitre 6), et l'État et les organismes HLM d'autre part (cf. chapitre 11), sont peu pris en compte. Les objectifs quantitatifs généraux sont certes ceux qui sont définis dans les CUS ou les CPO, mais la mobilisation des priorisations géographiques préconisées dans les PLH est tantôt inexistante, tantôt nuancée par de nombreux autres critères. Les organismes se réservent ainsi le droit de revenir aux données statistiques brutes pour élaborer leur propre lecture des dynamiques territoriales. Ainsi, les outils cités, qui sont des documents internes ou partagés avec les actionnaires pour les ESH, témoignent non seulement de l'existence de stratégies explicites en matière de localisation de la production neuve dans beaucoup d'organismes, mais aussi d'une relative indépendance de cette stratégie par rapport aux dispositifs institutionnels visant à spatialiser la production HLM neuve.

Enfin, les rationalités mobilisées dans plusieurs outils de spatialisation de la production ainsi que le développement de directions chargées des rapports avec les opérateurs urbains à but lucratif témoignent d'une volonté de certains organismes HLM de mieux prendre en compte le fonctionnement des marchés immobiliers dans leur ensemble. Cela met en évidence le fait que les interventions du secteur HLM n'apparaissent plus comme un moyen de « sortir » certains terrains et bien immobiliers du marché, mais comme devant s'y intégrer. Cela ouvre aussi la possibilité, comme je l'ai montré, de considérer que les investissements réalisés valent par les flux financiers

produits par leur exploitation normale, mais aussi par leur valeur vénale, qu'il serait possible de récupérer sous forme d'argent par la revente du patrimoine HLM, ou bien à leurs occupants, ou bien à d'autres organismes HLM. Ces éléments reviennent à considérer prioritairement les logements sociaux comme des « actifs » (*assets*), c'est-à-dire à les envisager principalement comme une source de revenus dont l'usage doit être maximisé (Gruis *et al.*, 2004).

CHAPITRE 13. LA NÉGOCIATION DES CARACTÉRISTIQUES DES OPÉRATIONS AU REGARD DE LEUR BILAN D'EXPLOITATION PRÉVISIONNEL

Les opérations des organismes HLM font l'objet de négociations portant sur plusieurs de leurs caractéristiques. J'ai montré, dans la partie 3, que le rôle joué par les collectivités territoriales dans l'accès des organismes à des opportunités foncières leur permet dans certains d'imposer l'identité des opérateurs, la forme générale des opérations ou encore certains éléments de programmation. La négociation entre les collectivités territoriales et les organismes HLM à propos des caractéristiques des opérations s'étend en fait sur une période plus longue, qui va du premier contact entre l'opérateur et la collectivité jusqu'au moment où le permis de construire de l'opération est déposé. À cette occasion, des éléments très nombreux et très précis peuvent être abordés, depuis la taille des logements jusqu'à leurs modalités de gestion.

Ce chapitre vise à comprendre selon quels critères les organismes HLM acceptent ou refusent les demandes qui leur sont faites au cours de la conception de l'opération. T. Theurillat (2011) avance qu'une particularité des acteurs « ancreurs » réside dans leur capacité à articuler ce type de demandes avec celles de leurs financeurs. Il serait en conséquence possible de faire l'hypothèse que les organismes HLM doivent faire correspondre les demandes locales avec celles émanant de la CDC et de l'État, la première leur cédant les prêts qui représentent la majorité de leurs plans de financement et le second fixant les caractéristiques de ces prêts, au même titre que les principes de fonctionnement du circuit de financement du logement social.

De façon à discuter cette hypothèse, je montre d'abord comment fonctionne l'outil dont se servent les organismes HLM pour évaluer la viabilité financière de leurs opérations neuves. Ce faisant, je présente les rationalités selon lesquelles cet outil fonctionne. Ensuite, la nature des demandes formulées à l'organisme HLM est envisagée, ainsi que la façon dont elles sont arbitrées. Je mets en évidence le fait que le plan de financement est l'un des principaux supports de ces négociations, en développant notamment l'exemple de la façon dont les collectivités territoriales girondines le prennent en compte.

1. LA DIMENSION FINANCIÈRE DE LA DÉCISION D'ENGAGEMENT

J'ai montré, dans le chapitre 11, de quelle façon un organisme HLM définit sa stratégie d'investissement pour la production de logements locatifs sociaux neufs. J'ai notamment mis en évidence le fait qu'une analyse financière prévisionnelle est réalisée à l'échelle de l'organisme, qui sert de support à la discussion entre sa direction et les autres acteurs du circuit de financement du logement social (au premier rang desquels l'État, la CDC, les collectivités territoriales et les éventuels actionnaires). Ces discussions aboutissent à l'élaboration d'un plan d'investissement, qui prévoit que l'organisme pourra réaliser des opérations plus ou moins nombreuses, plus ou moins coûteuses, et s'il pourra mobiliser pour ce faire ses réserves financières ou devra au contraire chercher à les reconstituer. Comme l'illustrent les propos du directeur général adjoint d'une ESH intervenant dans la CAB, les stratégies traduites dans ces plans peuvent évoluer à moyen terme :

> *« Il y a quelques années, il y a eu une volonté assumée, mais clairement assumée, de mettre la machine en surchauffe, j'ai envie de dire, donc de taper dans les réserves, dans le trésor de guerre, et de sciemment consacrer chaque année plus de fonds propres au développement que ce qu'on dégageait en* cash flow *[c'est-à-dire en excédents d'exploitation]. […] Donc la machine a été mise volontairement en surchauffe, mais à un moment donné, vous devez remettre en adéquation le volume de production avec les moyens que vous dégagez chaque année, quoi. C'est la phase dans laquelle on est entrés depuis trois à quatre ans. Comme on est dans un climat d'incertitude sur l'avenir – il faut bien dire ce qui est –, il est plus logique d'utiliser l'argent dont on dispose aujourd'hui que d'utiliser celui qu'on serait susceptibles d'avoir demain. »* (Entretien avec le directeur général adjoint d'une ESH intervenant dans la CAB, 30/01/2015).

L'enjeu de cette section est de savoir comment, au moment de la décision d'engagement, les salariés des organismes HLM s'assurent du fait que chaque opération considérée correspond bien aux décisions stratégiques générales qui ont été prises. Je montre qu'ils réalisent, pour ce faire, un autre type d'analyse financière prévisionnelle, mais à l'échelle de l'opération. J'en décris ci-dessous les modalités d'élaboration, avant de présenter les outils d'aide à la décision qui en découlent. Je mets ensuite en évidence, dans la section suivante, le fait que ce bilan prévisionnel est le support de la négociation entre les organismes HLM, l'État et les acteurs locaux.

1.1. L'évaluation des opérations par la méthode des « vases communicants »

1.1.1. L'articulation entre prix de revient, plan de financement de l'opération et bilan d'exploitation prévisionnel

Parmi les documents qu'ils préparent afin de prendre des décisions d'engagement (cf. chapitre 12), les salariés d'organismes HLM intègrent une analyse financière prévisionnelle à l'échelle de l'opération immobilière. Cette analyse doit permettre d'évaluer la mesure dans laquelle l'opération envisagée s'intègre dans la stratégie d'investissement générale de l'organisme. En d'autres termes, il s'agit de trouver des réponses à plusieurs questions, parmi lesquelles : les loyers découlant de l'exploitation de l'opération envisagée permettront-ils de couvrir l'intégralité des prêts souscrits pour la construire ? l'opération sera-t-elle déficitaire pendant une période donnée ? si oui, à partir de quand commencera-t-elle à produire des excédents d'exploitation ? Si les réponses apportées par l'analyse financière prévisionnelle de l'opération sont compatibles avec la stratégie d'investissement générale, l'opération envisagée peut être réalisée. Si elles n'y correspondent pas, il est nécessaire d'ajuster les paramètres de l'opération jusqu'à ce que ces réponses deviennent satisfaisantes.

La réalisation de l'analyse financière prévisionnelle à l'échelle de l'opération repose sur l'élaboration de trois analyses interdépendantes (cf. Figure 60) : une évaluation du prix de revient de l'opération ; son plan de financement, qui mentionne les différentes ressources mobilisées pour couvrir l'intégralité du prix de revient ; et un bilan prévisionnel d'exploitation au long terme (30 à 50 ans), permettant d'observer la mesure dans laquelle les charges suscitées par l'opération pourront être couvertes par les ressources qu'elle produira.

L'élaboration de ces trois analyses exige de connaître les principales caractéristiques de l'opération envisagée, c'est-à-dire au moins le nombre et le type (PLUS, PLAI, PLS) des logements produits, la superficie de ces logements, les modalités de sa gestion future (en particulier, si elle exige qu'un gardien soit présent sur place) ainsi que d'éventuels contraintes pouvant occasionner des frais exceptionnels (dépollution, demandes spécifiques de la commune, etc.). Ces paramètres peuvent bien sûr évoluer, mais chaque analyse prévisionnelle correspond à un état de ces paramètres.

Ceux-ci permettent d'évaluer le prix de revient de l'opération. Ce prix résulte principalement de l'addition entre, d'une part, le coût de la charge foncière et, d'autre part, le coût de la construction lorsqu'il s'agit d'une maîtrise d'ouvrage directe, ou le prix d'acquisition lorsqu'il s'agit d'une VEFA HLM. Dans le premier cas, le coût de la charge foncière peut être évalué à partir du prix d'acquisition du terrain, qui est généralement connu au moment où les salariés de l'organisme HLM réalisent l'analyse financière, ainsi que de prévisions quant au coût d'éventuels travaux de viabilisation et des taxes qui en découlent. Le coût de la construction est aussi prévu avant que ne soient mises en concurrence ou contactées des entreprises de construction. Les différents coûts prévisionnels sont évalués à partir de ce que les salariés de l'organisme savent de la programmation de l'opération et du coût habituel de la réalisation d'un tel programme. Par exemple, un OPH intervenant dans la CAVDB utilise, pour prévoir le coût des travaux de construction de logements, une valeur fixée à 1 459 €/m^2 de surface habitable. Dans le cas d'une VEFA HLM, c'est le prix d'acquisition négocié avec le constructeur des logements qui est utilisé

et est le plus souvent connu à cette étape, même s'il reste possible qu'il évolue. Il est à noter qu'une part de ce prix d'acquisition est imputée à la charge foncière et l'autre à la construction[1].

Figure 60. Les articulations entre prix de revient, plan de financement et bilan d'exploitation

Prix de revient de l'opération		Plan de financement de l'opération		Bilan d'exploitation de l'opération
Déterminé par : – Le coût de la charge foncière (terrain, taxes, viabilisation) ; – Ou bien, en maîtrise d'ouvrage directe, le coût de construction (superficie à construire, granulométrie, choix architecturaux, respect de labels et normes) ou bien, dans le cas d'une VEFA, le prix d'acquisition.	⟷	Déterminé par : – La localisation de l'opération ; – Le type (PLAI, PLUS, PLS) des logements ; – Les acteurs prêts à apporter des subventions et les conditions qui viennent avec.	⟷	Déterminé par : - Le loyer maximum des logements de l'opération ; - Les modalités de gestion de l'opération ; - Des données prévisionnelles d'exploitation (part de vacance, etc.) - Des paramètres macroéconomiques prévisionnels.
Renseigne quant à ce que l'organisme doit financer.		Renseigne quant à la part du prix de revient qui reste à la charge de l'organisme sous forme de prêt, et à quelles conditions.		Renseigne quant à la part des prêts et du coût d'entretiens qui est couverte par l'exploitation normale de l'opération.

Élaboration personnelle. Source : enquête.

Le plan de financement de l'opération est, pour sa part, élaboré de façon à couvrir la totalité du prix de revient de l'opération. Il est ventilé de façon prévisionnelle entre différents contributeurs. Il est d'abord possible de prévoir l'apport habituel en subventions des acteurs publics en fonction du type de produits réalisés dans l'opération. Par exemple, les règles de subvention de

[1] Les organismes HLM ventilent en deux catégories le prix d'acquisition, car ils ne souscrivent pas les mêmes prêts auprès de la CDC pour couvrir le coût de la construction et le coût de la charge foncière. Cela leur permet aussi d'obtenir, pour les logements PLUS et PLAI, une subvention dite de « surcharge foncière », par laquelle l'État et, dans certains cas, les collectivités territoriales, peuvent prendre en charge le dépassement d'une valeur foncière de référence fixée réglementairement et différenciée dans l'espace en fonction du zonage I, II, III (art. R. 331-24 CCH). Dans le cas des opérations en VEFA, la charge foncière est fixée, quand c'est possible, à partir d'un « document du vendeur permettant l'identification de la part du prix relative à la charge foncière ». Lorsqu'un tel document n'est pas disponible, la charge foncière est fixée forfaitairement : « pour les agréments délivrés à partir de 2010, ces forfaits sont portés à 45 % en zone Abis, 35 % en zone A, 30 % en zone B1, 25 % en zone B2 et 20 % en zone C (Ministère chargé du logement, 2014, « Quotité du prêt foncier », site internet : http://www.financement-logement-social.logement.gouv.fr/quotite-du-pret-foncier-a1286.html (consulté le 11 septembre 2017)).

l'État font que, pour la construction d'un logement PLUS en petite couronne parisienne en 2014, il est possible d'intégrer dans le plan de financement un apport de 300 € (cf. chapitre 6). Chaque commune, EPCI, département et région a, comme je le décris en détail ci-dessous, ses propres règles en la matière. Une fois l'ensemble des subventions potentielles relevé, une autre partie du prix de revient peut être couverte par les fonds propres de l'organisme HLM sont habituellement mobilisés. Il s'agit, pour rappel, de ses réserves financières. La part de fonds propres qu'il est possible d'injecter dans chaque opération résulte, sauf dans des cas exceptionnels, de la stratégie d'investissement de l'organisme : la situation de certains d'entre eux leur permet de mettre plus de 15 % de fonds propres par opération, tandis que d'autres ne peuvent en mettre que 10 %, voire moins. Enfin, le reste du prix de revient, qui en représente en fait la majorité, est couvert par des prêts, cédés par la CDC et marginalement par d'autres banques ou Action Logement. En moyenne, en 2014, ceux-ci représentaient 77,6 % du plan de financement d'un logement PLUS.

Enfin, un bilan prévisionnel de l'opération considérée est réalisé : il consiste à simuler, selon des principes décrits ci-dessous, la vie de l'ensemble immobilier au cours des 30 à 50 années à venir. L'enjeu est d'observer les flux financiers qui découlent de la gestion de l'opération. Il s'agit tout particulièrement de comparer l'évolution probable, d'une part, des charges et, d'autre part, des ressources. Les charges comprennent à la fois :

- Le remboursement des prêts et des intérêts, projeté dans le temps en fonction du volume et des conditions (durée, taux, possibilités d'actualisation, etc.) des prêts figurant au plan de financement ;
- Les frais de gestion et d'entretien ordinaires de l'opération, ainsi que des provisions en vue d'opérations d'entretien et de travaux exceptionnelles, dont les volumes sont définis à partir de valeurs normées et en fonction de différents paramètres de gestion locative et patrimoniale (notamment la présence ou non d'un gardien) ;
- Le remboursement de la taxe foncière sur la propriété bâtie, à partir du moment où celle-ci se déclenche.

Les ressources dépendent, pour leur part, de la fixation du niveau des loyers des logements construits et de leur évolution probable dans le temps. Le niveau des loyers est fixé dans le respect d'un plafond réglementaire, qui varie en fonction du type (PLAI, PLUS, PLS) des logements réalisés et de la zone géographique dans laquelle se trouve l'opération (cf. chapitre 3). Il est aussi défini au regard des loyers des logements non sociaux environnants, les logements de l'opération risquant de rester vacants s'ils sont loués à des prix trop proches de ceux du marché. L'évolution globale des loyers peut ensuite être appréciée au regard de leur croissance prévisible. Une ESH intervenant dans la CAVDB considère ainsi pouvoir chaque année augmenter les loyers de 1,75 %. Les risques de vacance et d'impayés sont aussi évalués et pris en compte à cette étape.

Une prospectrice foncière d'une ESH intervenant dans la CAVDB explique que les interactions entre le prix de revient de l'opération, le plan de financement et le bilan prévisionnel reposent sur le principe des « vases communicants » (Entretien, 17/07/2014) : la modification d'un seul paramètre rend en effet nécessaires des ajustements en chaîne dans les trois analyses. Ainsi, si l'on ajoute une prestation coûteuse dans l'opération, par exemple la réalisation de places de parkings en extérieur supplémentaires à la demande d'un élu local, il est nécessaire de prévoir comment cette prestation sera couverte au plan de financement ; s'il est par exemple décidé de couvrir le coût de cet équipement par des prêts, cela suscite en retour une hausse des charges liées au remboursement des emprunts ; celles-ci peut alors se trouver trop élevées par rapport aux loyers attendus et mettre l'opération en déséquilibre.

1.1.2. La simulation aboutissant au bilan d'exploitation prévisionnel

Les trois analyses interdépendantes décrites ci-dessus sont réalisées par les salariés des organismes HLM par le biais d'interfaces informatiques dédiées. Par exemple, les analyses financières prévisionnelles d'une ESH enquêtée intervenant dans la CAVDB et d'un OPH intervenant dans la CAB sont réalisées à l'aide d'un logiciel appelé Xelos, édité par la société SoftReport, spécialisée dans les « outils d'aide à la création de modèles économiques et financiers »[1]. Une interface spécifique est prévue, dans ce logiciel, pour répondre aux spécificités des modèles économiques HLM. Deux ESH enquêtées, l'une intervenant dans la CAVDB et l'autre dans la CUB, utilisent pour leur part les logiciels de Salvia Développement (anciennement Sage), un éditeur spécialisé dans les outils informatiques à destination des acteurs publics[2]. D'autres enquêtés ont expliqué avoir des moyens plus modestes, des feuilles de calcul Excel pré-remplies étant par exemple utilisées (Entretien avec le directeur général d'un OPH intervenant dans la CAVDB, 08/04/2014). Il n'y a donc pas, comme pour l'analyse financière prévisionnelle à l'échelle des organismes, un outil harmonisé à l'échelle de la profession[3].

Les outils informatiques de ce type ont trois principales fonctions. En premier lieu, ils sont conçus pour faciliter l'entrée des données par les prospecteurs fonciers ou les chargés d'opération et à en améliorer de ce fait la fiabilité. Toutes les données dépendant spécifiquement de l'opération (nombre de logements, superficie, localisation, etc.) doivent en effet être renseignées au cas par cas.

En deuxième lieu, ces outils permettent d'automatiser le traitement des données. Ils intègrent pour ce faire directement les paramètres nécessaires pour projeter sur le long terme le bilan d'exploitation des opérations, qui sont propres à chaque organisme HLM. Au sein de ces derniers cependant, ces paramètres ne changent que marginalement d'une opération immobilière à l'autre. C'est généralement la direction financière ou celle chargée de l'informatique et du contrôle de gestion de l'organisme qui est chargée de fixer et de mettre à jour ces valeurs. Dans les groupes, il arrive souvent qu'une structure *ad hoc* en soit chargée pour l'ensemble des filiales. Il est possible d'identifier trois ensembles d'informations parmi ces paramètres :

- Une partie d'entre eux renvoie d'abord à la prise en compte de divers risques liés à la gestion locative et patrimoniale d'une opération de logements sociaux. Par exemple, les organismes HLM considèrent qu'ils peuvent ne pas recevoir chaque mois l'intégralité des loyers des logements construits, du fait d'impayés ou de phénomènes de vacance. Il est logique qu'un organisme dont les logements sont situés dans des zones attractives prévoie en conséquence dans son analyse financière prévisionnelle un taux de vacance plus faible que celui prévu par un organisme possédant des logements dans des zones connaissant des situations de décroissance démographique ;
- Une autre partie des paramètres intégrés dans les analyses financières prévisionnelles permet d'envisager les effets de l'évolution des paramètres macroéconomiques sur les flux financiers de l'opération. J'ai montré que l'évolution

[1] SoftReport, 2016, « À propos… », site internet : http://www.softreport.fr (consulté le 06/09/2017).

[2] Salvia Développement, 2017, « Une offre globale dédiée à l'habitat social », site internet : http://www.salviadeveloppement.fr/habitat-social/ (consulté le 06/09/2017).

[3] Le logiciel LOLA (pour loyer d'équilibre des opérations locatives aidées réalisées par les bailleurs sociaux), décrit dans la section suivante, joue cependant un rôle important de ce point de vue.

des loyers comme celle du taux du livret A (qui détermine les taux d'intérêt des prêts HLM) dépendent de ces paramètres, et tout particulièrement de l'inflation (cf. chapitre 3). Or, ces paramètres peuvent être projetés sur le long terme en retenant des marges de risque plus ou moins importantes : prévoir un taux du livret A élevé est par exemple plus « sécuritaire » que prévoir un taux du livret A resté faible ;

– Une dernière partie des paramètres mobilisés traduit enfin dans le plan de financement les choix stratégiques des organismes HLM quant à leur politique d'investissement. Dans la plupart des cas, cela prend la forme d'une part maximale de fonds propres à investir chaque opération.

Ces paramètres, sur lesquels les chargés d'opérations et prospecteurs fonciers n'ont pas la possibilité d'agir, déterminent fortement les résultats de l'analyse financière prévisionnelle. Une enquêtée résume cette situation en ces termes :

> *« On a chacun nos critères de simulation, avec des marges de risque différentes. Le taux du prêt du PLUS actuel n'est par exemple absolument pas celui qu'on met dans nos simulations. La marge de risque qu'on prend chacun est différente et à l'appréciation de chaque structure. Je n'ai pas la même marge que ce qu'a décidé de faire [l'ESH] Osica. Mes frais de gestion que je vais intégrer dans mon bilan ne sont pas les mêmes que chez [l'ESH] Efidis. Ma taxe foncière moyenne ne va pas être la même que celle de [l'OPH] Versailles Habitat, parce que chez moi, elle est calculée à partir de l'addition de toutes* mes *taxes foncières sur* mon *patrimoine, qui n'est pas placé pareil que celui de Versailles Habitat. Donc nos paramètres et nos critères de simulation ne sont déjà pas les mêmes. Si on se met tous au même prix de marché et qu'on fait une simulation, on n'a pas le même résultat. […]. Un jeu qui était assez drôle à l'époque où la filiale pour laquelle je travaillais n'avait pas encore été fusionnée avec [tel organisme], c'était que je m'amusais à faire deux 'simules' : j'avais deux logiciels et deux paramétrages, le même prix de revient, le même plan de financement, la même enveloppe de prêts… eh bien, j'avais deux résultats différents ! À ça, s'ajoutent les différences dans les capacités d'autofinancement [c'est-à-dire dans les capacités à investir des fonds propres]. Nous, on met à jour tous les ans notre capacité d'autofinancement, et on sait qu'aujourd'hui on peut s'autoriser à financer à hauteur de 16 % chaque opération neuve. [Une consœur] me dit que dans [tel organisme] par contre, c'est vache maigre, ils sont descendus à 10 %. »* (Entretien avec la responsable du développement d'une ESH intervenant dans la CAVDB, 15/10/2014).

Les décalages entre les résultats d'analyses financières menées par différents organismes HLM sont tels qu'ils ont pu, dans le cas d'un groupe où les paramètres cités ci-dessus n'ont pas été harmonisés entre les filiales, être utilisés pour multiplier les chances d'accéder, à l'occasion de mises en concurrence, à des opportunités foncières :

> *« Quand il y a des concours organisés par des aménageurs, le groupe envoie toutes ses filiales franciliennes, dont nous. La logique, ce n'est pas vraiment de nous mettre en compétition, c'est plutôt qu'avec les différences dans les logiciels utilisés pour le montage des opérations, on est capables d'arriver tous à des charges foncières et des niveaux de prestation un peu différents, qui peuvent nous permettre de tirer notre épingle du jeu. »*

(Entretien avec le président du directoire d'une ESH intervenant dans la CAVDB, 05/02/2014).

Enfin, en troisième lieu, les outils informatiques utilisés pour réaliser les analyses financières prévisionnelles à l'échelle des opérations présentent l'avantage de produire automatiquement des rapports, qui présentent en quelques pages des tableaux de données, des graphiques ainsi que des indicateurs synthétiques. Ce sont ces rapports qui permettant de faciliter la décision d'engagement et qui sont notamment annexés aux dossiers présentés au cours des comités d'engagement décrits dans le chapitre 12.

1.2. Les critères de décision qui découlent de l'analyse financière prévisionnelle

Les rapports produits par les logiciels informatiques d'analyse financière prévisionnelle permettent d'outiller à la fois le « montage » et l'évaluation des opérations immobilières des organismes HLM. En effet, ces rapports sont d'abord utilisés par les chargés d'opération lorsqu'ils envisagent divers ajustements dans les caractéristiques et le plan de financement des opérations. Ceux-ci doivent en effet parvenir à concevoir les opérations dont ils sont chargés de façon à ce que, lors de leur analyse financière prévisionnelle, certains critères soient respectés. L'enjeu est, le plus souvent, de ne pas dépasser des valeurs plafond définies. Ces valeurs varient d'un organisme HLM à l'autre, en fonction de la politique d'investissement retenue.

Les rapports sont aussi utilisés par les membres des comités d'engagement des organismes HLM, au sein desquels siègent notamment des représentants des directions financières et/ou du contrôle de gestion : les rapports permettent à ces acteurs de vérifier la qualité de l'analyse financière prévisionnelle réalisée et d'en évaluer les résultats de façon plus fine.

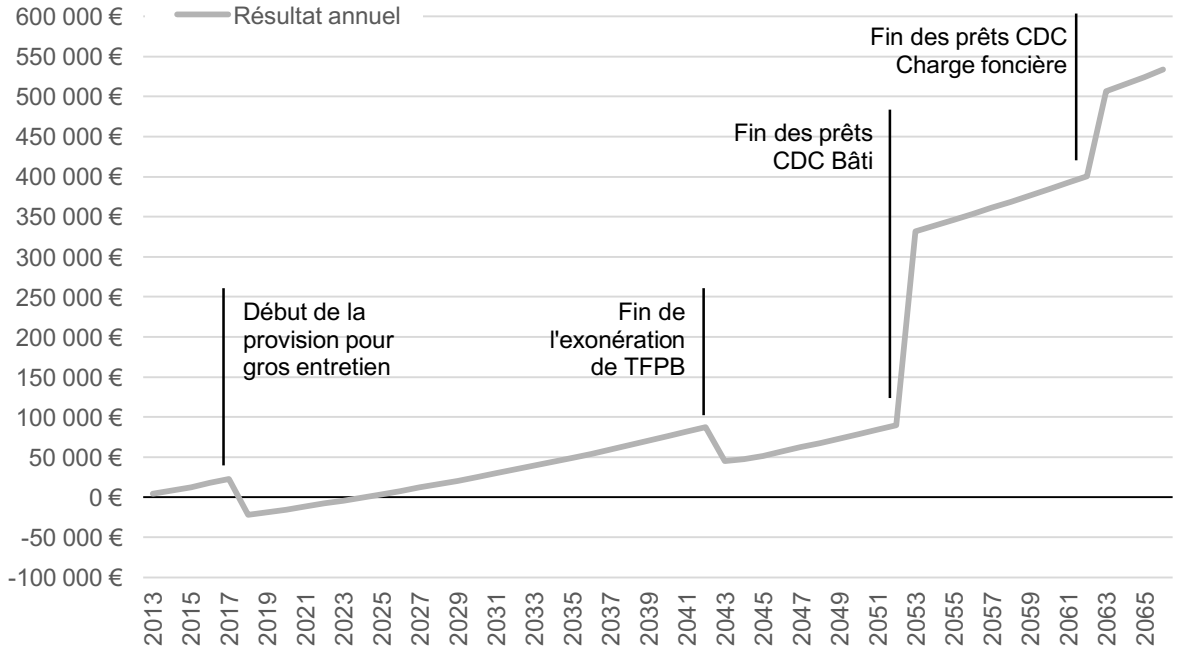
Les critères à l'aune desquels l'opportunité de s'engager dans une opération est évaluée lors de ces deux étapes diffèrent cependant d'un organisme HLM à l'autre. Deux principaux types de critères ont été observés dans les organismes HLM enquêtés, qui ne sont pas exclusif les uns des autres.

1.2.1. L'évaluation de l'équilibre des opérations

Dans la majorité des analyses financières prévisionnelles consultées, l'évaluation des opérations repose surtout sur le résultat de l'exploitation de l'opération. Celui-ci peut être observé à l'aide de différents indicateurs et représentations graphiques, mais il s'agit toujours de comparer directement, sur une période donnée, les ressources produites par l'exploitation des opérations et les charges. La méthode la plus simple, de ce point de vue, est de calculer, pour chaque année, le résultat annuel, c'est-à-dire la différence entre les ressources et les charges, et d'observer l'évolution de ce résultat sur le long terme. Il est possible d'y ajouter l'observation du résultat cumulé, c'est-à-dire de la somme des résultats annuels. L'évolution de ces indicateurs peut être représentée dans un graphique (cf. Figure 61), dont la lecture permet de considérer ce que des enquêtés ont appelé

le « profil » de l'opération (Entretien avec la directrice générale d'une ESH intervenant dans la CUB, 17/02/2014).

Figure 61. Résultat annuel prévisionnel d'une opération HLM envisagée en 2010 dans la CAVDB par un OPH



Source : enquête.
Il est prévu que l'opération abrite 46 logements PLUS et 6 logements PLAI.

Les opérations HLM peuvent avoir des profils très variés en fonction des caractéristiques de leurs plans de financement. Dans le cas présenté dans la Figure 61, le résultat annuel de l'opération est positif pendant les cinq premières années d'exploitation, puis il est déficitaire pendant les sept années suivantes. Cela signifie que, pendant cette période, l'opération coûtera à l'organisme qui l'envisage plus d'argent qu'elle ne lui en rapportera. Au-delà de douze ans, le résultat net devient durablement positif, et augmente jusqu'à atteindre, à partir de la quarantième année d'exploitation, un niveau élevé : chaque année, l'exploitation de l'opération rapportera alors à l'organisme un montant supérieur à 500 000 €. Ces paliers reflètent les étapes qui rythment habituellement l'évolution du résultat annuel d'une opération HLM (Driant, Li, 2012, p. 98 ; Platzer, 2014, p. 115) :

- Au cours des deux premières années d'exploitation, l'organisme a la possibilité de jouir d'un différé d'amortissement pour les prêts souscrits auprès de la CDC. Cela signifie qu'il ne paie alors que les intérêts d'emprunt et ne rembourse pas le capital. Cela permet de couvrir les coûts importants liés à la construction ou à l'acquisition de l'opération ainsi que les risques résultant de la première mise en location. Dans

le cas de la Figure 61, l'organisme ne prend pas en compte ce différé dans sa simulation financière.

- Plusieurs années après le début de l'exploitation de l'opération (généralement entre cinq et dix ans), l'organisme HLM commence à faire des provisions en vue d'éventuels travaux de gros entretien, ce qui fait chuter le résultat annuel.
- Généralement au bout de 25 ans[1], l'organisme HLM commence à s'acquitter de la taxe foncière sur la propriété bâtie (TFPB), ce qui suscite une nouvelle chute du résultat annuel.
- Le résultat annuel produit par l'exploitation de l'opération augmente enfin considérablement dès la fin du remboursement des prêts souscrits auprès de la CDC, qui s'étendent généralement sur 40 ans pour le bâti et sur 50 ans pour la charge foncière.

Tout au long de l'exploitation, les loyers dont s'acquittent les locataires augmentent pour leur part progressivement, ce qui permet de compenser la hausse de certaines charges.

Le cas présenté dans la Figure 61 est celui d'une opération quasiment équilibrée tout au long de son exploitation, à même de produire en conséquence un résultat cumulé important pour l'organisme HLM qui envisage de la réaliser. Toutes les opérations observées au cours de l'enquête ne présentent cependant pas des profils aussi équilibrés. Par exemple, au sein d'un autre OPH intervenant dans la CAVDB, une enquêtée explique que l'objectif, lorsqu'est scruté l'évolution du résultat annuel, est que celui-ci devienne positif au plus tard à partir de 35 ans d'exploitation :

> *« On calcule le déficit [dans le bilan d'exploitation prévisionnel] au-delà de 35 ans. Ce qui est normal, parce qu'on a une vision à long terme du patrimoine : on ne cherche pas la rentabilité, mais le confort, la qualité pour nos locataires. Mais nous, on se porte bien, on est costauds financièrement, on n'a pas beaucoup investi avant les années 2000. On met en moyenne 10 à 15 % de fonds propres sur les opérations nouvelles, et on est déficitaires ! Mais on peut… On considère […] qu'une opération déficitaire qui revient à l'équilibre à 35 ans, c'est une bonne opération. »* (Entretien avec l'adjointe au directeur général chargée de la maîtrise d'ouvrage et du développement d'un OPH intervenant dans la CAVDB, 28/08/2014).

Les propos de l'enquêtée ci-dessus mettent en évidence le fait que l'organisme dont elle est salariée a choisi, du fait de la structure de son patrimoine, de tolérer la production d'opérations déséquilibrées. Il est à noter qu'elles le sont dans le cas présent sur le long terme, d'une part du fait du choix de paramètres très prudents pour réaliser le bilan d'exploitation prévisionnel et d'autre part parce que l'OPH intervient surtout dans des communes où les prix fonciers sont particulièrement élevés.

Une autre façon d'envisager le rapport entre ressources et charges est de calculer le taux d'endettement de chaque opération, qui correspond au rapport entre les charges financières et les loyers sur une période donnée. Ainsi, si une opération est réalisée avec un taux d'endettement à 30 ans de 80 %, cela signifie qu'en moyenne, pendant cette période, 20 % du volume des loyers pourra

[1] L'exonération de TFPB est majorée de cinq ans pour les opérations qui respectent certains critères de qualité environnementale. L'exonération portée à 25 ans devait valoir pour la période 2004-2015. La loi de finances pour 2015 l'a cependant prolongée jusqu'en 2018 (Loiseaux, P., 2015, « Question-Réponse juridique : TFPB – Exonération de 15 ans », *Ressources HLM*).

être assigné à d'autres usages que le remboursement les emprunts souscrits pour produire l'opération. Dans une des ESH enquêtées, c'est cet indicateur que la direction demande aux chargés d'opération de contrôler plus particulièrement, en plus du résultat annuel :

> *« Il y a eu une volonté de revenir à des 'montages' un peu plus orthodoxes financièrement. Aucune opération déséquilibrée ! Il faut que chaque opération soit contributrice d'excédents dans la façon dont elle est montée. Quitte à mettre un niveau de fonds propres à l'origine pour réduire l'endettement… qui peut même interpeller intellectuellement. Là, depuis deux-trois ans, il nous arrive de montre jusqu'à 40, 50, 60 000 de fonds propres – ça peut arriver ! – pour éviter d'avoir un taux d'endettement au départ de l'opération supérieur à 65 ou 70 %... sur des logements qui montent à 150 000. […] Mais après, est-ce que c'est bien, pas bien de mettre autant de fonds propres dans un logement social ? C'est aussi pour ça qu'on fait beaucoup d'individuel, parce que l'individuel, on peut le revendre dans des conditions intéressantes à terme, et… comme ça, récupérer une plus-value sur les logements dans lesquels on a mis beaucoup de fonds propres »* (Entretien avec le directeur général adjoint d'une ESH intervenant dans la CAB, 30/01/2015).

Ici encore, l'enquêté justifie le choix des critères que doivent respecter les chargés d'opérations à l'occasion de la réalisation d'analyses financières prévisionnelle (opérations bénéficiaires, taux d'endettement inférieur à 70 %) par rapport aux spécificités de la stratégie d'investissement de l'organisme : le choix a été fait, à la suite d'une période pendant laquelle des opérations déséquilibrées ont été fréquemment « montées », de privilégier la maîtrise de l'endettement de la société, et donc le taux d'endettement de chaque opération. Pour ce faire, les chargés d'opérations ont été autorisés à injecter dans les opérations des parts de fonds propres élevées, atteignant jusqu'à 40 % dans l'exemple donné par l'enquêté. Il est à noter que ce dernier justifie ces parts de fonds propres élevées en mentionnant que la production se fait majoritairement en individuel, ce qui en faciliterait la vente à l'occupant et permettrait de réaliser des plus-values à même de recomposer à moyen terme les fonds propres investis (cf. chapitre 12).

1.2.2. L'évaluation de la richesse produite par les opérations

Dans d'autres organismes HLM enquêtés, les indicateurs utilisés pour évaluer l'opportunité de réaliser des opérations HLM et pour en ajuster les caractéristiques et les plans de financement sont partiellement empruntés ou adaptés de la sphère financière (Chiapello, 2017). Ces indicateurs permettent par exemple habituellement à des investisseurs d'évaluer le rendement de leurs placements ou à des chefs d'entreprise de comparer les revenus prévisionnels découlant de différents investissements. Ils reposent en règle générale sur une modélisation fine des flux financiers, en envisageant par exemple précisément les effets de l'inflation ou en prenant en compte le fait qu'une partie du résultat peut être placée en banque.

Parmi ces indicateurs, deux ont été présentés par les enquêtés comme les plus déterminants. Le premier est le taux d'autofinancement, qui est calculé en rapportant le résultat cumulé de l'une opération sur une durée déterminée au volume global des loyers recueillis dans le même intervalle. Il renseigne, en d'autres termes, quant à la part des ressources produites par l'opération considérée venant effectivement enrichir l'organisme HLM qui en est propriétaire. Le cas d'une opération

ayant un taux d'autofinancement de 5,77 % à 30 ans a par exemple été observé : cela signifie que 5,77 % de la richesse produite par cette opération profitera en moyenne, pendant les 30 premières années de son exploitation, directement à l'organisme HLM, le reste devant être utilisé pour couvrir les frais de gestion et le remboursement des emprunts notamment.

L'autre indicateur fréquemment cité comme déterminant est la valeur actuelle nette (VAN). Celle-ci consiste à calculer, sur une période donnée, la différence entre l'investissement initial nécessaire à la réalisation d'une opération et les résultats annuels produits par cette opération. Le calcul de la VAN repose cependant sur le constat que les résultats annuels n'ont pas tous la même valeur, dans la mesure où ils « ne sont pas libellés dans des unités monétaires identiques » : un euro « perçu aujourd'hui n'a pas la même valeur qu'un euro perçu dans un, deux ou dix ans » (Cohen, 2001, p. 395-396). En d'autres termes, les résultats encaissés demain ont plus de valeur que ceux qui le seront dans dix ans. Pour en rendre compte, le calcul de la VAN repose sur la méthode de l'actualisation, qui consiste à exprimer en termes homogènes tous les résultats annuels successifs pendant une période donnée. Ainsi, si l'analyse financière prévisionnelle d'une opération menée en 2014 prévoit une VAN à 30 ans de 23 500 € par logement, cela signifie que, au bout de 30 ans d'exploitation, l'organisme aura perçu un excédent de 23 500 € par logement, cette somme étant exprimée à la valeur de l'euro en 2014. La VAN étant dans ce cas positive, cela signifie que l'opération envisagée permet, grâce aux revenus qu'elle semble devoir produire, « de reconstituer les capitaux initialement avancés et de dégager un surcroît de richesse ».

Les outils cités dans la section précédente visaient principalement à évaluer la mesure dans laquelle une opération HLM considérée est équilibrée : l'enjeu n'est pas tant de prévoir exactement les bénéfices réalisés à 40 ans, mais plutôt de s'assurer que, sur cette période, le rapport entre les ressources et les charges de l'opération sera tel qu'il ne menacera pas la santé financière de l'organisme. Le taux d'autofinancement et la VAN, parmi d'autres indicateurs, ont pour leur part la fonction d'évaluer plus précisément la mesure dans laquelle l'opération considérée produira de la richesse, et de rapporter cette production à l'investissement originel. Dans le premier cas, les indicateurs invitent à raisonner en termes d'équilibre, tandis qu'il s'agit de raisonner, dans le second, en termes de rendement, ces deux logiques n'étant bien sûr pas mutuellement exclusives.

À titre d'exemple, au sein d'une ESH enquêtée intervenant dans la CAVDB, les normes que doivent respecter les chargés d'opération en matière de VAN et de taux d'autofinancement sont les suivantes :

> *« Après, les deux critères dans les simulations, c'est la VAN, donc, en gros, l'argent qu'on dégage effectivement, et le taux d'autofinancement, soit le rythme de récupération des investissements qu'on a faits. Le taux d'autofinancement a le droit d'être négatif, dans la limite de - 4 % ; la VAN, il faut qu'elle soit positive toujours, et le tout à 30 ans. »* (Entretien avec une prospectrice foncière d'une ESH intervenant dans la CAVDB, 17/07/2014).

Dans le cas présent, l'ESH enquêtée tolère qu'à un horizon de 30 ans, les loyers d'une opération ne produisent pas encore d'excédents, tant que leur VAN n'est pas pour autant négative. Ces paramètres permettent donc la réalisation de programmes immobiliers effectivement peu rémunérateurs. C'est certes dû au fait que l'ESH enquêtée intervient en région parisienne, où les prix fonciers et les coûts de production sont particulièrement élevés. C'est cependant dû aussi au fait que le capital investi par les organismes HLM reste sous-rémunéré et investi sur le long terme :

l'usage d'outils d'aide à la décision issus du secteur à but lucratif n'implique pas que sont attendus des rentabilités comparables à celles qui sont courantes dans ce secteur.

Ces critères de décision illustrent la spécificité de la période récente, qui réside dans le fait que les opérations ne sont plus évaluées par l'État et la CDC au regard de critères homogènes à l'échelle du secteur HLM, mais à partir de critères spécifiques à chaque opérateur, définis en cohérence avec leur politique d'investissement. Toutefois, cette politique reste élaborée en fonction de critères retenus par l'État et d'analyses produites par la CDC, qui visent l'un comme l'autre à maximiser, en cohérence avec le processus de régulation productiviste, l'usage des ressources financières dont disposent les organismes HLM (cf. chapitre 11). L'analyse financière prévisionnelle des opérations apparaît, de ce point de vue, comme un outil permettant certes de s'assurer qu'une opération ne représente pas un risque pour la santé financière de l'organisme qui les envisage, mais aussi qu'elle correspond aux attentes des financeurs du secteur HLM.

L'analyse financière prévisionnelle des opérations est donc le support d'un ensemble d'ajustements qui déterminent une part importante des caractéristiques des opérations HLM, et en particulier leur qualité de construction et le niveau de leurs loyers. Les chargés d'opération se livrent, autour de ces analyses, à un jeu de « vases communicants » visant à produire les logements de la meilleure qualité possible et au meilleur prix, mais dans le respect d'indicateurs de gestion spécifiques à chaque organisme, découlant de choix stratégiques réalisés *ex ante*. Le directeur du développement d'une ESH intervenant dans la CAVDB décrit ainsi ces ajustements : « il y a les données de départ, qui viennent de notre analyse de la localisation, et ensuite, c'est un peu d'habitude… et beaucoup de tâtonnements » (Entretien, 02/05/2013). On retrouve ainsi ici une logique proche de celle décrite en ce qui concerne l'analyse financière prévisionnelle menée à l'échelle des organismes HLM pour définir leur politique d'investissement globale : l'outil de gestion est le support de la discussion politique à propos des caractéristiques de l'opération.

2. LES AJUSTEMENTS RÉALISÉS PAR LES CHARGÉS D'OPÉRATION POUR INTÉGRER LES DEMANDES LOCALES ET RESPECTER LES CRITÈRES FINANCIERS

Les collectivités territoriales et, dans une moindre mesure, les services déconcentrés de l'État, ont des attentes spécifiques vis-à-vis des producteurs de logements. J'ai montré dans la partie 3 comment les collectivités cherchent notamment à imposer certains types de logements en certains points de leurs périmètres, en soulignant le rôle joué par la maîtrise des droits du sol et de la délivrance des autorisations d'urbanisme. À ces exigences générales, qui concernent l'organisation de la mixité sociale et fonctionnelle ou encore l'identité des organisations gestionnaires, s'ajoutent en plus un ensemble de demandes qualitatives, concernant les caractéristiques des logements, depuis leur taille jusqu'à leur niveau de confort.

Pour les organismes HLM, l'analyse financière prévisionnelle est le support de la négociation concernant l'ensemble de ces attentes : chaque demande peut en effet être traduite en un paramètre de l'analyse et avoir en conséquence des effets sur la viabilité financière évaluée de l'opération. L'enjeu est dès lors de s'assurer que les demandes des acteurs publics n'entrent pas en contradiction avec les critères émanant de la stratégie d'investissement de l'organisme. Je présente d'abord la nature des demandes des élus locaux et des services déconcentrés de l'État au moment du « montage » des opérations. Je montre ensuite comment les organismes HLM s'appuient sur l'analyse financière prévisionnelle pour arbitrer entre des demandes qui sont parfois contradictoires. Ce faisant, je montre qu'une ressource importante réside, pour les collectivités territoriales, dans le subventionnement des opérations.

2.1. Les demandes de l'État et des élus locaux aux organismes HLM lors du « montage » des opérations

2.1.1. Les attentes de l'État lors de l'instruction des opérations

Lorsqu'un organisme dépose un dossier pour obtenir un agrément et des subventions auprès des services instructeurs de l'aide à la pierre – qu'il s'agisse des services déconcentrés de l'État ou d'un délégataire –, ceux-ci sont supposés s'assurer de la correspondance de l'opération aux orientations nationales de la politique du logement. Cela se traduit parfois par des demandes spécifiques.

Le fonctionnement de ce contrôle est, dans les grandes lignes, le même dans les trois intercommunalités enquêtées, même s'il est réalisé par les services déconcentrés de l'État pour la

CAVDB (l'unité territoriale Val-de-Marne de la DRIHL) et par les EPCI pour la CAB[1] et la CUB. Il repose d'abord sur l'envoi d'une lettre aux organismes de logement social, qui rappelle des objectifs politiques nationaux (en citant les lettres de programmation produites par le Ministère chargé du logement ou, pour les collectivités délégataires, les objectifs fixés dans la convention de délégation et ses avenants) et les décline à l'échelle locale :

> *« Tous les ans, on a une enquête de programmation : on interroge chacun des organismes bailleurs, maîtres d'ouvrage HLM actifs sur le département. On leur envoie un courrier en disant : 'Voilà, cette année, l'objectif de construction est de tant', et on leur demande de nous faire remonter les projets pour lesquels ils vont solliciter un financement au cours de l'année à venir. Dans celui pour 2013, vous avez, voilà : 'Le gouvernement a prévu cette année 150 000 logements à produire. Les objectifs fixés au Val-de-Marne sont les suivants : 3 750 logements, dont 1 500 PLUS et 680 PLAI (le reste étant des PLS). Voilà pour rappel les taux moyens de subventions, les règles de réservation, etc.' »* (Entretien avec l'adjoint au chef du service Logement d'une unité territoriale de la DRIHL, 14/04/2014).

Lorsqu'une collectivité est délégataire des aides à la pierre, ce document peut aussi contenir des orientations émanant de l'exécutif local :

> *« On envoie aux bailleurs une lettre de cadrage […]. Là-dedans, on mentionne les priorités de territorialisation, de typologie, le pourcentage de PLAI à produire, voilà. C'est un document qui reflète nos engagements auprès de l'État, mais qui traduit aussi la politique du logement décidée par les élus. »* (Entretien avec le responsable du service Habitat de la CAB, 15/01/2015).

Les services instructeurs reçoivent tout au long de l'année des demandes d'agrément et de subventions de la part des organismes HLM. Ils vérifient alors que les opérations envisagées correspondent aux orientations posées dans la lettre de programmation. Dans la mesure où les organismes envisagent généralement des opérations en fonction des opportunités foncières plutôt qu'en fonction des orientations stratégiques des collectivités, l'instruction peut donner lieu à des échanges « assez denses » entre les services déconcentrés de l'État ou les EPCI et les opérateurs (Entretien avec la responsable du service Délégation des aides à la pierre de la CUB, 15/10/2013).

D'une part, ces échanges portent sur la localisation des opérations, les caractéristiques des logements, en termes de nombre de pièces, de superficie et de typologie (PLUS, PLAI, PLS), ainsi que les contingents de réservation. Selon un enquêté, les points de vigilance sont les suivants :

> *« Un de nos soucis, c'est de répondre aux objectifs, mais dans un souci de rééquilibrage des territoires […] : on va essayer de favoriser au maximum la production d'une offre très sociale là où elle est déficitaire ; dans les communes très pourvues, apporter une réponse avec des produits du type PLS, voire accession sociale. Ça ne veut pas dire qu'on a une programmation finement déclinée par territoires : on prend ce qui vient, c'est-à-dire que les bailleurs nous proposent et à partir de là, on a des échanges avec eux et les collectivités pour valider les dossiers avant de passer au stade financement. Alors souvent,*

[1] La CAB a cependant la particularité de demander aux bailleurs de signaler leur intention de réaliser des opérations l'année précédant leur construction ou leur achat. Ce n'est pas le cas des services de la CUB et les services déconcentrés dans la CAVDB.

on a des échanges sur le projet en lui-même, sur la typologie des produits présentés (est-ce que ça répond à une vraie demande sociale, en termes de tailles de logement, de typologie PLAI, PLUS, PLS ?) et ensuite on a une discussion sur les contingents [de réservation]. » (Entretien avec l'adjoint au chef du service Logement d'une unité territoriale de la DRIHL, 14/04/2014).

D'autre part, le « montage » financier des opérations fait l'objet d'une évaluation par les services instructeurs. Ceux-ci utilisent pour ce faire un logiciel appelé LOLA, cet acronyme signifiant Loyer d'équilibre des opérations locatives aidées réalisées par les bailleurs sociaux. Ce logiciel, qui a été distribué à partir de 1996, est géré par la Direction générale de l'urbanisme, de l'habitat et de la construction au sein du Ministère chargé du logement ; la MIILOS a aussi été impliquée dans son élaboration[1]. Il repose sur les mêmes principes que les logiciels utilisés par les organismes HLM : l'entrée des caractéristiques des opérations et de leur plan de financement[2] permet d'évaluer les conditions de leur exploitation. Cependant, certaines des données utilisées pour projeter dans le temps les flux financiers produits par l'exploitation des opérations ont la particularité d'être définies par le Ministère dans une note technique, mise à jour tous les trois à cinq ans[3]. De ce fait, il est rare que les projections de LOLA soient « en phase avec celles des bailleurs, puisqu'il suffit qu'un paramètre bouge pour tout l'équilibre soit modifié » (Entretien avec le responsable du service Habitat de la CAB, 15/01/2015). En plus de l'édition d'un bilan prévisionnel d'exploitation, le logiciel peut calculer un « loyer d'équilibre », dont il tire son nom, c'est-à-dire le loyer auquel les logements d'une opération devraient être loués pour que le résultat produit par cette opération ne soit jamais négatif. Il peut aussi évaluer l'accessibilité des logements réalisés pour différentes catégories de population, en prenant en compte l'APL.

Concrètement, LOLA est utilisé, d'après les enquêtés, pour réaliser trois tâches : s'assurer que le profil de l'opération considérée n'est pas exceptionnel et, si c'est le cas, vérifier que c'est justifié ; examiner si la part de fonds propres engagée dans l'opération est suffisante ; évaluer la mesure dans laquelle le loyer auquel l'organisme HLM prévoit de louer les logements est compatible avec la réglementation et les moyens de ménages modestes locaux (Entretien avec l'adjoint au chef du service Logement d'une unité territoriale de la DRIHL, 14/04/2014). Ces évaluations semblent dans les faits très sommaires, notamment parce qu'elles apparaissent superflues au regard des contrôles effectués par la CDC (cf. chapitre 11) et des moyens déployés par les organismes HLM eux-mêmes. La question des loyers, peu discutée dans d'autres instances, pourrait à cette étape faire l'objet d'une discussion spécifique. Elle n'a cependant pas été mentionnée par les enquêtés comme un enjeu central, et semble être principalement abordée par le biais de la répartition entre logements PLAI, PLUS, PLS dans chaque opération. Cela s'explique notamment, pour la CAB et la CUB, parce qu'une partie importante des logements proposés aux services instructeurs ont des loyers correspondant à la valeur maximale réglementaire (Entretiens avec la responsable du service Délégation des aides à la pierre de la CUB, 15/10/2013 et avec la directrice de la prospective, des

[1] Ministère chargé du logement, 2001, « LOLA. Manuel d'utilisation », p. 3.

[2] L'arrêté du 6 août 2005 relatif à diverses dispositions concernant l'attribution de prêts et subventions pour la construction, l'acquisition, la réhabilitation de logements oblige les organismes HLM à transmettre aux services instructeurs de l'aide à la pierre le plan de financement prévisionnel de l'opération pour laquelle ils sollicitent un agrément et des subventions, ainsi qu'une analyse de son équilibre financier prévisionnel.

[3] Ministère chargé du logement, 2014, « Note technique relative aux hypothèses économiques à prendre compte pour la vérification de l'équilibre des opérations locatives sociales pour 2014 ».

relations institutionnelles et de la communication d'un OPH intervenant dans la CAVDB, 20/05/2015).

À partir de ces analyses, les services instructeurs peuvent prendre différentes décisions quant à l'autorisation et au suivi des opérations. Il leur est notamment possible de refuser d'autoriser et de financer une opération telle qu'elle leur a été présentée :

> *« En dehors de la CAB, c'est l'État qui valide les opérations. […] La DDTM refuse systématiquement les programmations de logement social quand vous êtes trop à la périphérie : 'Construisez-moi ça plus près du centre !' Et sinon, en zone C, chez nous, le préfet a dit : 'Priorité logements pour personnes âgées et PLAI pour les plus défavorisés. Et si vous me dites que vous faites du logement familial, je vous demande de nous prouver qu'il y a de la demande.' »* (Entretien avec un directeur territorial d'un OPH intervenant dans la CAB, 14/01/2015).

> *« On a des élus réfractaires au logement social, mais qui doivent en faire quand même parce qu'ils ne veulent plus payer les pénalités, et là c'est un peu plus chaud ! Ils vont vouloir par exemple que des petits logements en PLS. On a beau leur expliquer que la DDT ne financera pas 42 T2 en PLUS, ils s'obstinent. On arrive à nos fins généralement… ou alors on abandonne l'opération et tant pis ! »* (Entretien avec une prospectrice foncière d'une ESH intervenant dans la CAVDB, 17/07/2014).

Comme en témoignent les propos de l'enquêtée ci-dessus, il est rare que les organismes HLM déposent des opérations dont ils savent qu'elles sont en décalage net avec les attentes des services instructeurs. Parallèlement, il est rare que ceux-ci se contentent d'opposer un refus : les opérations nécessitant des ajustements à leurs yeux font en règle générale l'objet d'une négociation avec les collectivités territoriales concernées, les financeurs et l'organisme HLM, de façon à ce qu'une solution soit trouvée. Au sein de la CAVDB par exemple, ces négociations semblent essentiellement viser, d'une part, à contenir le nombre de logements PLAI dans les opérations, dans un objectif de diversification du parc HLM et, d'autre part, à négocier la distribution des contingents de réservation[1], de façon à ce que des contributeurs aussi nombreux que possible acceptent de participer au financement des opérations (Entretien avec le responsable du service Habitat de la CAVDB, 10/02/2014). Enfin, les services instructeurs ont aussi la possibilité de moduler à la marge les subventions qu'ils distribuent au nom de l'État, dans la limite de « un ou

[1] Pour rappel, lorsqu'un acteur participe au financement de logements locatifs sociaux ou lorsqu'il garantit les prêts souscrits par les organismes HLM, il jouit en l'échange d'un contingent de réservations, c'est-à-dire, pour les logements concernés, d'un droit de proposer de façon prioritaire des ménages candidats lors de la commission d'attribution des logements (CAL). Les réservations sont un enjeu important, car elles permettent aux différents acteurs de concrétiser leur politique du logement et/ou de peuplement. La part de logements réservés par l'État ne peut dépasser 30 % et celle des collectivités territoriales en échange de la garantie des prêts, 20 % (art. R. 441-5 CCH). Au-delà, les organismes HLM distribuent en règle générale leurs réservations en fonction de la participation financière des contributeurs. Les services instructeurs des aides à la pierre participent notamment à la négociation aboutissant à la répartition des droits de réservation, mais aussi à la désignation des logements faisant l'objet de ces droits. Comme le résume un enquêté, « il y a des logements qui sont plus attractifs que d'autres (nous par exemple, on manque de grands logements pour les ménages prioritaires que doit loger le préfet) et chacun des réservataires veut ces logements, donc il faut qu'on discute » (Entretien avec l'adjoint au chef du service Logement d'une unité territoriale de la DRIHL, 14/04/2014).

deux points d'ajustement, en fonction du projet social » (Entretien avec l'adjoint au chef du service Logement d'une unité territoriale de la DRIHL, 14/04/2014)[1].

Les services déconcentrés de l'État jouent donc effectivement un rôle de contrôle du respect par les organismes HLM, opération par opération, des principes politiques décidés à l'échelle nationale. Ils jouissent cependant ce faisant d'une marge de manœuvre, dans l'appréciation des éléments à prioriser par rapport aux enjeux locaux (Delarue *et al.*, 2013, p. 74-75). La situation des EPCI délégataires à la pierre par rapport à l'ensemble de ces tâches est relativement ambiguë, puisqu'ils ont « la double casquette » (Entretien avec la responsable du service Délégation des aides à la pierre de la CUB, 15/10/2013) : ils doivent certes garantir la programmation à laquelle ils se sont engagés dans la convention de délégation des aides à la pierre, mais ils sont aussi les interlocuteurs privilégiés des élus municipaux sur les questions de logement et leurs décisions doivent refléter la politique intercommunale du logement. Une enquêtée décrit ainsi cette situation :

> *« Il y a une part d'équilibrisme dans ce qu'ils font, à la CUB, parce que quand l'État dit, du jour au lendemain : 'Il me faut 30 % de PLAI dans l'ensemble de la production sur le territoire', ils sont bien obligés, que les élus le veuillent ou non, de faire en sorte que ça se traduise dans la programmation. Donc ils jouent sur les marges, ils négocient, mais ils seront toujours, structurellement pris entre deux feux »* (Entretien avec la directrice d'une association HLM, 18/11/2013).

Il est cependant à noter que la délégation confère plus de liberté aux délégataires que n'en ont les services de l'État dans la distribution des subventions. Ceux-ci ont de plus la possibilité de chercher à articuler les politiques nationales et intercommunales, dont la compatibilité est généralement assurée par les dispositifs institutionnels décrits dans les chapitres 6 et 7 : cela peut permettre d'être « un service facilitateur plutôt que simplement instructeur », par exemple en organisant la modification du droit des sols pour rendre possible la réalisation de certaines opérations ou d'articuler la délivrance des subventions de l'État et celles de l'EPCI (Entretien avec le responsable du service Habitat de la CAB, 15/01/2015).

2.1.2. Les demandes des élus locaux lors de la négociation des caractéristiques des opérations HLM

Lorsque les organismes HLM « montent » une opération, ils sont soumis, pour les raisons que j'ai décrites dans la partie 3, aux demandes des élus locaux. J'ai évoqué, jusqu'à présent, les conditions générales de réalisation des opérations que ceux-ci cherchent à obtenir très en amont de la conception d'une opération : il s'agit, pour rappel, de celles concernant l'identité des organismes HLM, la mixité sociale et/ou fonctionnelle des ensembles immobiliers produits, la maîtrise du prix d'achat du terrain ainsi que la recherche d'assurances concernant la facilité de gestion et l'attribution des logements. À ces exigences s'ajoutent deux types de demandes

[1] L'enquêté cite notamment le cas des résidences pour jeunes actifs, que beaucoup d'organismes HLM ont tendance à soumettre aux services instructeurs parce que c'est « un petit logement, qui s'équilibre bien financièrement et qui se place bien politiquement ». La DRIHL a décidé en conséquence de diminuer les subventions de l'État accordées à ce produit dans le Val-de-Marne (Entretien avec l'adjoint au chef du service Logement d'une unité territoriale de la DRIHL, 14/04/2014).

supplémentaires (voir aussi : Dupuy, 2010, p. 11‑12), souvent envisagées dans un second temps, qui ont la particularité de peser sur le prix de revient des opérations ainsi que sur le volume des loyers pouvant être espéré de leur exploitation. Elles restent formulées dans le cadre des échanges entre services municipaux et organismes HLM qui précèdent la délivrance des permis de construire. Il est à noter qu'elles ne sont que rarement acceptées telles quelles par les organismes HLM. Comme le note une enquêtée :

> *« Construire, c'est faire preuve de beaucoup de pédagogie avec les élus, même quand ils sont OK pour du HLM. On leur explique nos contraintes financières, on leur dit quelles sont les conséquences de leurs demandes. Ça ne se passe pas toujours bien, mais on n'a pas le choix. »* (Entretien avec une directrice territoriale d'un OPH intervenant dans la CAVDB, 08/01/2014).

Un premier type de demandes renvoie à des objectifs en matière de formes urbaines et d'architecture. Certaines de ces demandes peuvent être surtout esthétiques et n'avoir en conséquence qu'un effet marginal sur la faisabilité des opérations[1]. D'autres ont cependant des conséquences sur la densité constructible sur le terrain acquis ou en voie d'acquisition par l'organisme HLM et peuvent donc aboutir à une déconnexion entre le prix d'achat de ce terrain et le volume des loyers qui découlera de l'opération une fois celle-ci réalisée[2]. Ces exigences se superposent généralement à celles mentionnées dans le PLU, dans un souci notamment « d'adaptation à une échelle très fine, des quartiers, des îlots, qu'il n'est humainement pas possible d'écrire dans un document d'urbanisme » (Entretien avec la directrice de cabinet d'un maire de la CAVDB, 18/03/2014). C'est par exemple le cas lorsque les élus cherchent à limiter la hauteur ou la densité d'un programme immobilier, de façon à garantir « son acceptabilité par la population : faites un paquebot, et voilà les recours ! voilà les pétitions ! voilà les emmerdes ! » (Entretien avec le directeur général adjoint de l'urbanisme d'une commune de la CUB, 12/08/2014) : les élus peuvent en effet chercher à anticiper de telles situations ou à vouloir les résoudre une fois qu'elles se sont présentées. La demande de réalisation de places de parking supplémentaires par rapport à ce qui est prévu par le PLU a aussi été décrite comme contraignante par plusieurs enquêtés : elles

---

[1] C'est par exemple le cas en ce qui concerne l'aspect général des opérations. Une enquêtée évoque ainsi la situation suivante : « Il faut imaginer : on parle d'architectes, et vous avez le maire qui vous dit : 'Ah non, moi, je veux une architecture bourgeoise. Faites-moi des façades de bourgeois !' Il y a des maires qui disent : 'Ah mais, je veux des architectes de droite !' C'est complètement fou ! » (Entretien avec l'adjointe au directeur général chargée de la maîtrise d'ouvrage et du développement, 28/08/2014).

[2] Dans la CAB, il arrive que des élus exigent la réalisation de logements individuels sur des terrains qui pourraient, au vu des règles d'urbanisme, accueillir des immeubles collectifs bas (Entretien avec le maire d'une commune de la CAB, 14/01/2015). La position des enquêtés face à ces demandes est assez ambiguë. Les prix des terrains étant généralement maîtrisés dans la CAB, il est souvent possible de réaliser malgré cette contrainte une opération équilibrée. De plus, des logements individuels présentent des avantages en termes de coût de gestion (absence d'espaces communs, de certains problèmes de voisinage, etc.) et de possibilités de revente à l'occupant. Cependant, les enquêtés soulignent plusieurs difficultés : la conscience du fait qu'ils encouragent ce faisant une consommation foncière excessive et le fait que les locataires de maisons individuelles ont tendance à y rester, ce qui aboutit à des taux de rotation du patrimoine faibles. De plus, la construction en individuel semble présenter des difficultés du point de vue de la maîtrise des coûts de construction : seul l'individuel « en bande » (c'est-à-dire avec des murs et des jardins mitoyens) semble pouvoir être construit de façon « industrielle ». Or, « c'est ce qui vit le moins bien : c'est la barre HLM – le bruit, les problèmes de voisinage, etc. –, mais couchée au sol ! » (Entretien avec un directeur territorial d'un OPH intervenant dans la CAB, 14/01/2015).

sont particulièrement consommatrices en espace, lorsqu'elles sont réalisées en extérieur, ou coûteuses à construire, lorsqu'elles sont sous-terraines. Une enquêtée raconte ainsi :

> *« Parfois, on est sur de petites opérations […] et le PLU ne nous contraints pas à faire de places de parkings. Mais le stationnement, c'est un de ces sujets pour les élus… ! L'élu, il va vous dire : 'Ah, mais, non, il me faut deux parkings par logement !' Vous lui dites : 'Mais Monsieur le maire, déjà, un parking, on n'arrive pas à le louer !' 'Ah oui, et où on va la trouver, la voiture ? Ils vont nous mettre la voiture n'importe où ! Je vais avoir des problèmes dans l'espace public.' »* (Entretien avec la directrice du développement d'une ESH intervenant dans la CAVDB, 16/07/2014).

D'autres demandes se traduisent, enfin, par des exigences en matière de qualité de construction ou d'insertion des opérations dans l'espace urbain, ce qui peut renchérir le prix de revient des opérations. Elles s'ajoutent aux « normes » déjà imposées à l'échelle nationale dans la production HLM neuve, et dont se plaignent fréquemment les enquêtés. À Bordeaux, par exemple, un soin particulier est apporté à vérifier la qualité architecturale et urbaine des projets envisagés :

> *« Il y a tout le volet architectural, urbanistique, intégration urbaine, normes environnementales, qualité des matériaux. Tout est hyper strict à Bordeaux, compte tenu de la qualité de Bordeaux, du fait que Bordeaux est patrimoine mondial de l'UNESCO, donc on ne peut pas faire n'importe quoi. [Il y a] plusieurs instances qui sont des instances établies, qui vérifient chaque étape du développement d'un projet. Il y a notamment la commission des avant-projets, qui est présidée par un architecte de renom – Bruno Fortier – et c'est le garant de la qualité architecturale et urbaine des projets : tous, ils doivent passer devant cette commission, qui se réunit toutes les semaines. »* (Entretien avec le directeur de l'habitat, du logement et de la rénovation urbaine d'une commune de la CUB, 15/10/2013).

Une enquêtée a souligné, en conséquence, que le montage d'opérations dans la ville de Bordeaux pouvait être « vraiment délicat », du fait de la superposition entre le prix élevé des terrains et celui de la construction (Entretien avec une chargée d'opération d'une ESH intervenant dans la CUB, 23/07/2013). Il est enfin à noter que les demandes des élus en la matière peuvent se traduire par le fait de chercher à obtenir, selon l'expression d'un d'entre eux, « de petits services », par exemple sous la forme de promesses concernant « la réalisation de trottoirs ou la plantation de certaines essences qualitatives dans un espace vert visible depuis la rue, etc. » (Entretien avec le président du directoire d'une ESH intervenant dans la CAVDB, 05/02/2014).

Le deuxième type de demandes formulées par les élus concerne les caractéristiques des logements, et en particulier leur nombre de pièces, leur taille et leur typologie (PLAI, PLUS, PLS). Les deux premiers éléments renvoient à ce qui est parfois appelé par les enquêtés la « granulométrie » ou « le coefficient de structure »[1] des opérations. Ces notions traduisent le fait que si deux opérations présentent la même surface utile, mais l'une uniquement des petits logements et la seconde uniquement des grands logements, les loyers produits par ces deux opérations ne sont pas les mêmes, ceux de la première étant, sauf cas exceptionnels, supérieurs à

[1] Il est à noter que ce coefficient est utilisé pour le calcul du loyer maximal par opération.

ceux de la seconde[1]. Le nombre et la taille des logements ont donc des effets sur le bilan d'exploitation prévisionnel de l'opération. Il en est de même pour l'insertion d'une part plus ou moins importante de PLAI dans les opérations : ce produit s'équilibre en effet plus difficilement que le PLUS ou le PLS, du fait de loyers moins élevés et malgré des conditions de financement plus intéressantes.

En la matière, les demandes communales peuvent être très variées. Par exemple, concernant le nombre de pièces des logements, G. Dupuy (2010, p. 12) note que, dans le cas de programmes d'accession sociale à la propriété, « le maire rationnel cherche systématiquement à faire construire des logements grands, de 3 à 4 pièces, voire plus » parce que leurs habitants correspondraient « à l'image qu'il se fait d'un électorat idéal : des familles avec enfant, attachées à la commune ». Je n'ai pas observé, dans le cadre de l'enquête et à propos du logement locatif social, une telle homogénéité des demandes locales. Au contraire, les attentes et les justifications des élus en la matière m'ont semblé très variées, dépendant des contextes locaux, parfois à l'échelle communale. Un directeur d'ESH intervenant dans la CAVDB raconte par exemple :

> *« Les maires me disent : 'Très bien, et vous me faites du studio, du T2 et du T3.' Je leur dis : 'Je préférerais faire un peu de studio, un peu de T2, du T3 et du T4.' 'Oui, mais si vous me mettez du T4 – les mecs sont très clairs – vous me mettez des mômes et moi je ne sais pas construire l'école […].' Alors je dis : 'Bah, monsieur le maire, je vous en construis 60, ça vous fait des taxes en plus.' Il me dit : 'Oui, mais l'école il faut que je la paie de suite, les taxes, c'est dans deux ans'. Ça, on ne sait pas répondre. »* (Entretien avec le directeur d'une ESH intervenant dans la CAVDB, 16/07/2014).

Au contraire, une salariée d'une municipalité de la CUB explique pour sa part :

> *« Aujourd'hui, même les bailleurs publics qui arrivent, ils nous font que du T2 et du T3. Quand on râle, ils nous disent : 'Regardez votre demande sociale ! C'est du T2-T3.' C'est vrai, il y a beaucoup de demandes en T2-T3, mais les familles dans les faits, elles ne vont pas faire de demandes alors qu'elles ont des besoins, parce que vous avec trois enfants, vous n'allez pas attendre cinq ans qu'on vous fonne un logement. […] Les gens qui demandent, c'est ceux qui ne peuvent pas faire autrement. On veut faire du logement pour eux, mais ils ne représentent pas tous les besoins. »* (Entretien avec la responsable du service Habitat d'une commune de la CUB, 12/08/2014).

Enfin, le directeur d'une ESH témoigne du fait que la promotion de nouveaux types de produits peut permettre de réaliser certaines typologies jusqu'alors peu demandées :

> *« Aujourd'hui, on nous demande un peu plus de T1 et de T2 qu'on en faisait il y a cinq ans, parce qu'il y a cette problématique jeunes et personnes âgées. Sur des grands logements, c'est pareil, les maires sont très friands des réflexions sur la colocation, sur les appartements modulables, donc on peut réintroduire de grandes typologies aujourd'hui par ce biais-là, alors que c'était la croix et la bannière avant. »* (Entretien

[1] Le prix de revient d'une opération composée de petits logements est cependant plus élevé que celui d'une opération composée de grands logements, dans la mesure où il est nécessaire d'y réaliser plus de salles de bain et de cuisines, qui sont coûteuses.

avec le directeur général d'une ESH intervenant dans la CAVDB, 31/07/2014).

Il est fréquent que les communes aient, en matière de répartition des tailles de logements et de leur typologie (PLAI, PLUS, PLS), des règles non-écrites, mais connues par les opérateurs. Ainsi, au sein d'une commune de la CUB disposant d'une part de logements sociaux supérieure à 25 %, chaque projet doit comporter un tiers de logements locatifs sociaux, un tiers de logements en accession sociale à la propriété et un tiers de logements non sociaux. Toutes les opérations doivent abriter des logements en PLAI. Enfin, les tailles des logements sont imposées en fonction de leur nombre de pièces, à un niveau plus élevé que les surfaces minimales réglementaires[1] : par exemple, les T2 doivent être de 50 m^2, les T3 de 65 m^2 et les T4 de 80 m^2 (Entretien avec le directeur général adjoint de l'urbanisme, 12/08/2014). De telles attentes, parce qu'elles ont des effets sur plusieurs des paramètres déterminant la viabilité financière des opérations, exigent des services des organismes HLM qui en sont chargés qu'ils puissent les rendre compatibles avec le prix d'acquisition du terrain et le niveau des loyers proposés.

2.2. Le plan de financement au cœur des arbitrages réalisés par les organismes HLM

Les chargés d'opération des organismes HLM doivent rendre compatibles, pour parvenir à réaliser un ensemble immobilier dont la gestion est jugée viable financièrement, des critères généraux, posés surtout par l'État (qu'ils soient intégrés dans les stratégies d'investissements ou rappelés au moment de l'instruction des opérations), et des demandes plus particulières, émanant des contextes et des choix politiques locaux, formulés par les élus. J'ai rappelé le fait que le respect de ces critères et demandes imposait notamment une capacité à mettre en compatibilité le prix de revient de l'opération et le volume des loyers attendu de l'exploitation. Lorsque ces deux paramètres sont irréconciliables, par exemple parce que les loyers, du fait de leur plafonnement, ne peuvent absorber un prix de revient trop élevé résultant de certains choix architecturaux, les chargés d'opération conservent la possibilité de jouer sur le plan de financement de l'opération. Ils peuvent en effet chercher à réduire la part de prêts, notamment en trouvant de nouveaux financeurs. Je montre cependant qu'ici encore, leurs capacités d'ajustement existent, mais sont limitées. Surtout, elles apparaissent comme étant différenciées dans l'espace.

[1] L'arrêté du 25 octobre 1991 relatif aux normes de surface et d'habitabilité des logements financés à l'aide de prêts conventionnés fixe comme surface habitable minimale 46 m^2 pour un T2, 60 m^2 pour un T3 et 73 m^2 pour un T4. Des enquêtés ont souligné que les surfaces de logement supérieures imposées par les élus peuvent poser, surtout en Île-de-France, des problèmes du point de vue de l'accessibilité de ces logements aux ménages les plus modestes : les loyers sont en effet calculés à partir de la surface des logements, et non du nombre de pièces (Entretien avec le directeur général d'une ESH intervenant dans la CAVDB, 31/07/2014).

2.2.1. La diversification dans l'espace des plans de financement, reflet des politiques nationales

J'ai montré ci-dessus que les résultats prévisionnels des opérations HLM sont largement déterminées par les caractéristiques de leur plan de financement : avoir recours à une part plus ou moins importante de prêts implique un endettement plus ou moins important qui, en retour, implique que la part des loyers consacrée au remboursement des emprunts devra être plus importante. En conséquence, la possibilité d'avoir ou de ne pas avoir recours à certaines ressources au moment du « montage » des opérations a des effets très nets sur l'appréciation de la faisabilité de ces opérations, ainsi que sur leur équilibre financier réel au long terme si elles sont effectivement produites. Or, si la structure des plans de financement des opérations HLM a changée au cours des années 2000 (cf. Encadré 25), l'enquête met aussi en évidence le fait qu'elle est différenciée dans l'espace, ce qui implique des capacités différentes des organismes HLM à produire du logement social.

ENCADRÉ 25. L'ÉVOLUTION DU PLAN DE FINANCEMENT HLM

Entre le début des années 2000 et le milieu des années 2010, le plan de financement moyen d'une opération HLM en France a considérablement évolué (cf. Tableau 28). Trois éléments apparaissent comme étant particulièrement remarquables.

Tableau 28. Plan de financement moyen d'un logement PLUS en France en 2000 et en 2014

	2000		2014	
Fonds propres	4 100 €	5,3%	19 500 €	13,8%
Prêts	62 200 €	81,0%	109 200 €	77,6%
Subventions des collectivités locales	3 600 €	4,7%	6 900 €	4,9%
Subventions de l'État	5 500 €	7,2%	1 600 €	1,1%
Subventions d'Actions Logement et d'autres contributeurs	1 400 €	1,8%	3 600 €	2,6%
Prix de revient total	76 800 €		140 800 €	

Source : USH (2015).

En premier lieu, le prix de revient moyen d'un logement locatif social ordinaire PLUS a beaucoup augmenté : selon les données de l'USH (2015), il serait passé, entre 2000 et 2014, de de 76 800 à 140 800 €. Cette augmentation reflète l'inflation généralisée du coût de la production de logements en France, mais pas exclusivement : le coût du foncier des opérations de logement social a augmenté en moyenne de 30 % en Île-de-France et de 69 % en province. Le coût de construction, pour sa part, a connu une hausse respectivement de 30 % et de 51 %. Or, ces valeurs sont supérieures aux augmentations des indices évaluant le coût général de la construction (CDC, 2012). La complexification des modalités de la mobilisation foncière et l'injonction à la mixité sociale, décrites dans la partie 3, participent à expliquer une hausse plus élevée au sein du secteur HLM. Il est de plus à noter que ce renchérissement du coût de chaque logement se produit dans le même temps qu'une augmentation importante du nombre de logements produits (Halbert *et al.*, 2013, p. 311). Le volume de financements nécessaire à la production HLM se trouve donc considérablement augmenté : il passe, selon les données proposées par les Comptes du logement, de 2,4 milliards d'euros en 2000 à 12,9 milliards en 2014 (cf. chapitre 3).

En second lieu, ce renchérissement ne s'est pas traduit par un renouvellement des contributeurs qui peuvent être sollicités par les organismes HLM. Ceux-ci continuent de pouvoir faire principalement appel à la CDC, à l'État, aux collectivités territoriales ainsi que, de façon plus marginale, à Action Logement et à des banques privées. Il arrive que l'Europe ou certaines fondations, dans des cas très rares, participent aussi au financement HLM (Driant, Li, 2012). Cela implique que chaque contributeur a dû, au cours des années 2000 et 2010, faire évoluer sa contribution de façon à continuer d'accompagner la production HLM. Cependant, ces évolutions n'ont pas été homogènes. Seules les collectivités territoriales ont augmenté leur apport de façon relative à l'augmentation du prix de revient : l'un et l'autre ont été multipliés, entre de 2000 et 2014, par environ 1,8. Les efforts consentis par Action Logement (et à la marge par d'autres contributeurs) ont été plus importants, puisqu'ils ont été multipliés par 2,6. Cela résulte d'incitations de l'État, particulièrement fortes à partir de 2009, visant à faire qu'Action Logement augmente sa participation au financement de la production HLM (Caresche, Piron, 2013, p. 38). L'État, pour sa part, est le seul contributeur qui voit diminuer sa contribution en stock comme en taux, au point qu'elle ne représente plus en 2014 qu'une part minime du plan de financement moyen d'un logement. Il s'agit d'une politique assumée, comme je l'ai montré dans le chapitre 3, dont le but est de faire en sorte que les organismes HLM mobilisent leurs propres ressources pour produire des logements locatifs sociaux.

La principale conséquence du recul des contributions directes de l'État est en effet, en troisième lieu, le fait que les organismes HLM assument directement une part plus importante du plan de financement : alors que les prêts et les fonds propres en représentaient 86,3 % en 2000, ils en représentent, en 2014, 91,4 %. Entre ces deux dates, la part des fonds propres a tout particulièrement augmenté, conformément aux attentes de l'État : en stock, elle a été multipliée par 4,8, tandis qu'en taux, elle a gagné 8,5 points.

Il est enfin nécessaire de rappeler le fait que les organismes de logement social ont continué de profiter, au cours de la période, d'une « quinzaine » d'aides fiscales (Caresche, Piron, 2013, p. 39). Les organismes HLM sont, en premier lieu, exonérés de l'impôt sur les sociétés. En second lieu, la réalisation de logement sociaux se fait à un taux réduit de TVA, fixé à 5,5 %, au contraire du taux ordinaire, fixé pour sa part à 20 % depuis le 1er janvier 2014. Enfin,

comme je l'ai rappelé ci-dessus, les propriétaires de logements locatifs sociaux profitent d'une exonération de TFPB pendant une durée fixée, depuis le 1er juillet 2004, à 25 ans.

Les plans de financement moyens de logements locatifs sociaux réalisés dans la CAVDB, la CUB et la CAB présentent ainsi des profils différenciés, qui résultent directement ou indirectement des règles de financement de la production HLM neuve. Les plans de financement moyens des logements financés par des ESH et des OPH entre 2008 et 2013 en témoignent (cf. Figure 62). J'ai montré, dans le chapitre 6, comment l'État a décidé, à partir de 2008, de moduler l'aide apportée aux opérations HLM neuves en fonction de leur localisation dans un marché immobilier jugé tendu ou détendu. Entre 2008 et 2013, l'outil utilisé pour ce faire a été le zonage ABC. Les conséquences de cette modulation apparaissent nettement dans la Figure 62 : pour les logements PLUS, seuls ceux situés dans la CAVDB, en zone Abis, ont joui d'une subvention de l'État conséquente ; dans la CAB comme dans la CUB, en zone B1 et B2, le soutien de l'État représente en moyenne moins de 1 % du financement. Ce soutien reste modulé, mais est cependant plus important en ce qui concerne les logements PLAI : l'État assure en moyenne près de 14 % du financement dans la CAVDB et environ 8 % dans la CAB et la CUB.

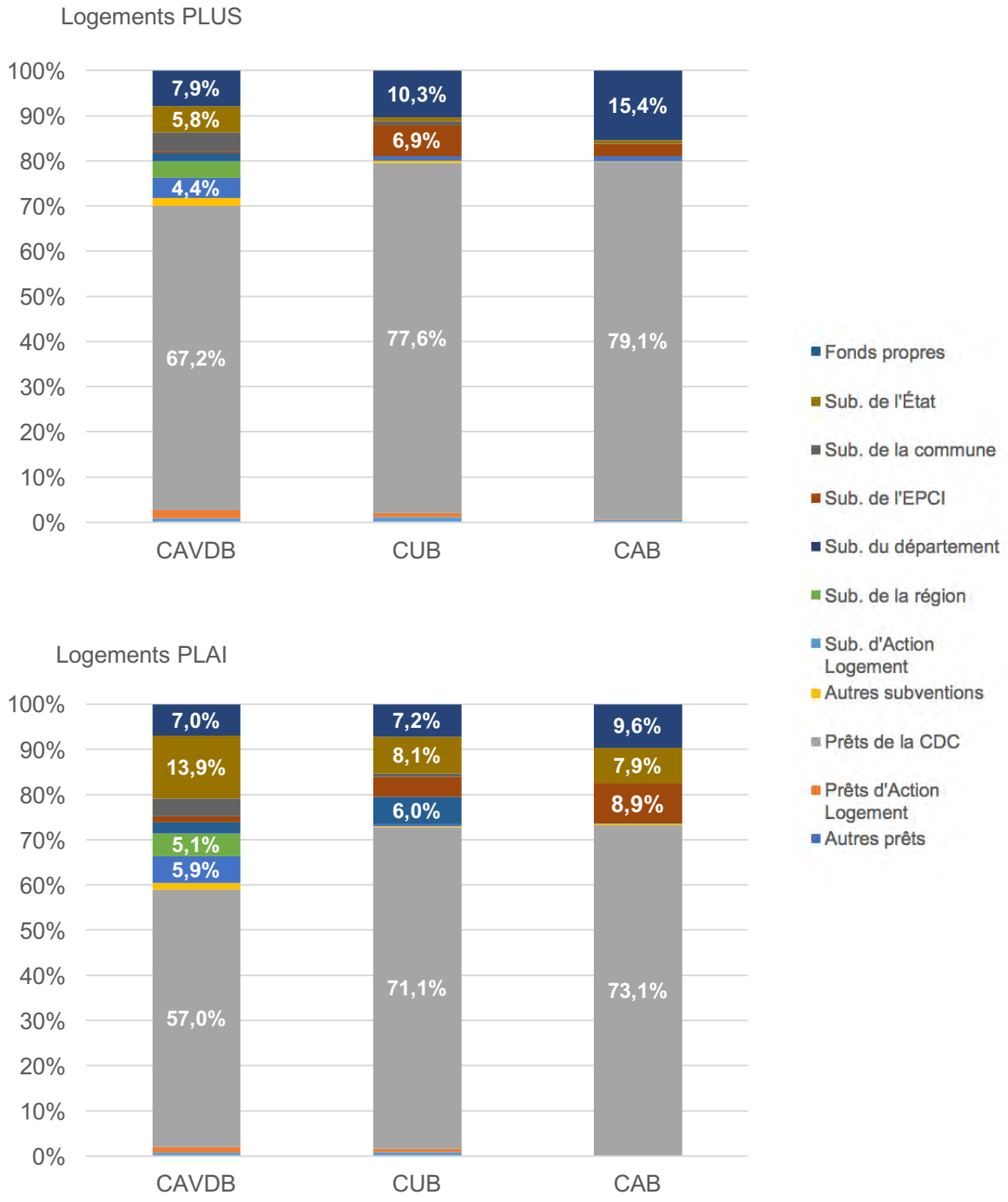
Cette préférence de l'État pour les marchés immobiliers les plus tendus s'accompagne du fait que plus de financeurs y sont aussi actifs. Alors que les régions françaises proposent rarement une aide financière à la production du logement social, notamment parce que ce n'est pas une de leurs compétences propres, la région Île-de-France participe au financement des PLUS du Val-de-Bièvre à hauteur de près de 4 % et des PLAI, à hauteur de 5 %[1]. Les contributions d'Action Logement ont aussi été alignées sur cette stratégie. Cela résulte de la volonté des partenaires sociaux de concentrer leurs interventions dans les marchés du logement les plus tendus ou présentant des décalages importants entre offre d'emploi et offre en logements (Caresche, Piron, 2013, p. 38). Ainsi, si les subventions d'Action Logement représentent entre 4 et 5 % des plans de financement dans la CAVDB, elles équivalent à moins de 1 % dans la CUB et la CAB. L'autre spécificité du financement des logements dans le Val-de-Bièvre réside dans la part prise en charge par les communes, qui approche les 4 % pour les PLUS comme pour les PLAI. Cela renvoie au fait que, dans la CAVDB, la compétence en matière de développement du logement social a été conservée par les communes aux dépends de l'intercommunalité. Comme le résume le responsable du service Habitat de l'EPCI, « tout ce qui est subvention […], c'est les communes. Cela fait que l'agglo n'a pas de marge de manœuvre pour impulser le développement de l'offre » (Entretien, 10/02/2014).

La plus grande diversité des financeurs dans la CAVDB par rapport à la situation dans la CAB ou la CUB permet aux organismes HLM y intervenant de pouvoir investir, en PLUS, une part de fonds propres moindre et surtout de réduire considérablement la part de l'endettement : celle-ci représente même, en moyenne, moins de 60 % du plan de financement en PLAI. Cependant, le prix de revient des logements HLM dans la CAVDB étant largement plus élevée que dans la CAB et la CUB, le volume des prêts en stock y reste le plus important. Pour un logement PLUS par exemple, les prêts de la CDC représentent en moyenne 110 754 € dans la CAVDB, 107 528 € dans

[1] Depuis que la région Île-de-France est gouvernée par une majorité de droite, des mesures ont été prises pour réduire la participation régionale à la production HLM : depuis 2016, la région ne finance plus de logements PLUS ou PLAI dans les communes qui en sont déjà dotées de plus de 30 % (Rey-Lefebvre, I., 2016, « Valérie Pécresse va limiter le logement très social en Île-de-France », *Le Monde*).

la CUB et 101 541 € dans la CAB. La concentration de l'aide de l'État et d'autres contributeurs vise donc surtout à compenser le prix de revient élevé des logements.

Figure 62. Plans de financement moyens de logements locatifs sociaux financés entre 2008 et 2013



Élaboration personnelle. Source : SISAL, 2014. Individus : logements locatifs sociaux ordinaires financés dans l'année par des ESH et des OPH, hors opérations ANRU.

Enfin, il est intéressant de constater que si le plan de financement des logements sociaux réalisés dans la CAVDB est très différencié par rapport à ceux de la CUB et de la CAB, ces derniers apparaissent comme étant relativement semblables. La CUB est pourtant essentiellement située en zone B1 et la CAB en zone B2. La part d'endettement est en effet, pour les PLUS comme pour les PLAI, quasiment semblable dans les deux cas, respectivement proche de 78 et de 72 %. Les différences résident en effet principalement dans la part du plan de financement couverte par les contributions des différents types de collectivités territoriales, mais aussi dans un effort plus important en fonds propres des organismes HLM dans la CAB, en taux mais aussi en stock : pour un PLAI par exemple, en moyenne 9 796 € de fons propres ont été investis dans la CUB et 11 694 € dans la CAB.

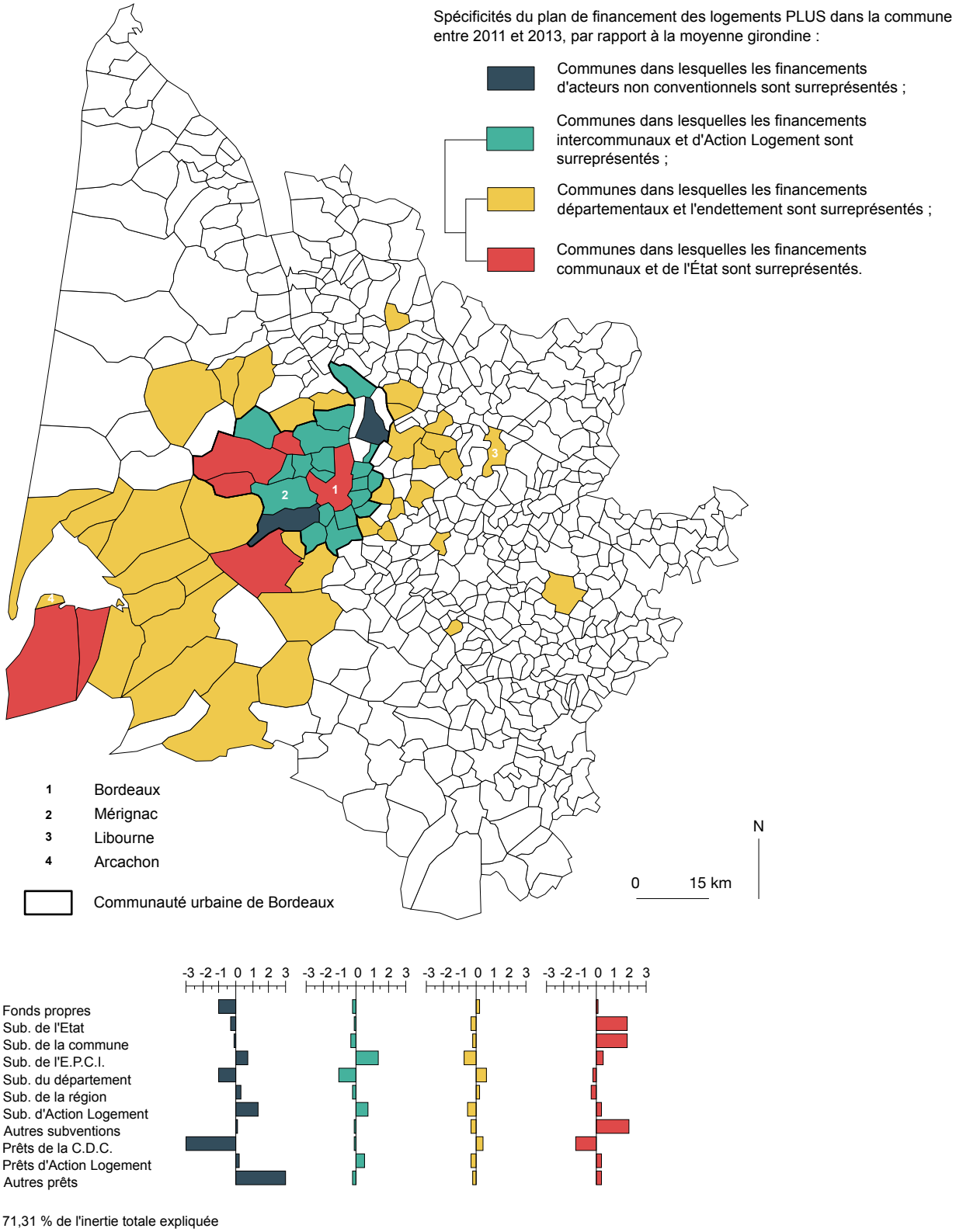
Ces éléments mettent en évidence le fait que, d'une part, le prix de revient des opérations et, d'autre part, les priorités fixées par l'État en matière de spatialisation de la production HLM neuve aboutissent à des « configuration territoriales spécifiques en matière de financement » du logement social (Halbert *et al.*, 2013, p. 341). Ces configurations dessinent des capacités plus ou moins importantes, pour les organismes HLM, à produire effectivement des logements : il paraît ainsi difficile à un organisme HLM ayant peu de disponibilités en fonds propres de construire des logements PLUS dans la CAB, à moins qu'il n'accepte de réaliser une opération dont le taux d'endettement sera élevé et que la CDC accepte de la financer dans ces conditions.

2.2.2. La participation au plan de financement des collectivités territoriales : l'exemple de la CUB

Ces diversifications des plans de financement représentent l'opportunité, pour les collectivités territoriales, d'en compenser certains des effets : celles-ci peuvent en effet, en apportant leurs contributions, faciliter ou orienter la production HLM. Afin d'observer la mesure dans laquelle ces contributions contribuent à différencier les plans de financement à l'échelle locale, j'ai réalisé une classification ascendante hiérarchique (CAH) à partir des plans de financement des logements PLUS réalisés en Gironde. Ce traitement statistique permet de distribuer les communes en quatre classes, différenciées en fonction de l'écart des plans de financement des logements construits en leur sein par rapport au plan de financement moyen girondin (cf. Figure 63).

Il ressort de ce traitement statistique que ce sont effectivement les financements des collectivités territoriales qui permettent de différencier les classes entre elles. La Figure 63 permet par exemple de différencier, en plus d'une classe rassemblant des communes ayant produit des logements peu nombreux et aux plans de financement atypiques, trois types d'organisation des contributeurs aux plans de financement des logements PLUS girondins. Les communes en jaune sont toutes situées, à l'exception d'Arcachon, en périphérie des plus importantes zones urbaines girondines et profitent d'une aide plus conséquente du département de la Gironde, qui semble compenser le fait que ces communes n'ont le plus souvent pas les moyens financiers de participer elles-mêmes au financement de la production HLM. Les communes en turquoise sont toutes situées au sein de la CUB, et sont caractérisées par le fait que les logements sociaux réalisés en leur sein l'ont été plus particulièrement à l'aide de financements de cet EPCI et d'Action Logement. Les communes en rouge, enfin, sont celles qui ont notamment mobilisé leurs propres ressources pour favoriser la production de logements locatifs sociaux.

Figure 63. Spécificités des plans de financement des logements PLUS financés en Gironde entre 2011 et 2013



Élaboration personnelle, réalisé à l'aide de Philcarto. Source : SISAL, 2014. Individus : logements PLUS ordinaires financés entre 2011 et 2014 par des ESH ou des OPH, hors opérations ANRU, à l'exception de six logements au profil exceptionnel réalisés dans la commune d'Ayguemorte-les-Graves. Les écarts au plan de financement moyen sont exprimés en écart-type.

La CAH met en évidence l'existence de stratégies spécifiques des collectivités territoriales en matière de participation au financement de la production HLM neuve. Celles-ci cherchent en effet, en proposant leur aide aux organismes de logement social, d'une part à faciliter certains types de production en certains points de l'espace. À titre d'exemple, cet objectif est sensible dans la répartition des aides du département de la Gironde : dans la Figure 62, il apparaît que le département ne souhaite favoriser, dans la CUB, que les logements les plus sociaux, en PLAI, alors que la Figure 63 met en évidence le fait que, en dehors de la CUB, il est prêt à participer au financement de logements PLUS. À ces objectifs généraux s'ajoutent, en second lieu, des enjeux plus qualitatifs : les collectivités territoriales cherchent à échanger leurs financements contre des engagements des organismes HLM concernant les caractéristiques des opérations. Ainsi, les collectivités territoriales ont la possibilité de s'appuyer sur le plan de financement des opérations HLM pour disposer d'un outil supplémentaire dans la négociation avec les opérateurs. Il est cependant à noter que les communes, comme l'indique la Figure 62, n'ont pas toujours la possibilité d'avoir recours à ce mode d'intervention, du fait de leurs moyens limités. Elles peuvent cependant chercher à faire en sorte que les EPCI intègrent leurs demandes lorsqu'ils proposent aux organismes HLM des financements. Il est cependant possible qu'existe une disjonction entre les demandes des maires et celles d'autres collectivités territoriales contributrices au plan de financement des logements sociaux. Une enquêtée raconte par exemple :

> *« Les grands logements, parfois, le maire est récalcitrant. Mais ce qui est pratique pour nous, c'est qu'on n'a pas le choix d'en faire, des grands logements ! On se réfugie derrière les réglementations de la région pour obtenir les subventions ! On se cache derrière la région, on dit : 'Oui, c'est 25 %, mais c'est pas notre faute !' C'est très pratique. »* (Entretien avec la responsable du développement d'une ESH intervenant dans la CAVDB, 17/07/2014).

De façon à comprendre comment les collectivités territoriales cherchent à échanger le respect de certaines demandes contre une contribution financière facilitant la production de logements sociaux, j'ai analysé plusieurs des documents dans lesquelles elles consignent les règles appliquées, appelés souvent « règlements d'intervention ». Ceux des communes de Bordeaux[1] et de Mérignac[2], de la CUB[3] et du département de la Gironde[4] ont été considérés. Les demandes formulées dans ces documents sont résumées dans le Tableau 29. Elles me semblent permettre de différencier trois types d'attitudes par rapport aux organismes HLM.

---

[1] Commune de Bordeaux, délibérations n°2006-0593 du conseil municipal du 18 décembre 2006 et n°2010-0531 du conseil municipal du 25 octobre 2010.

[2] Commune de Mérignac, délibération n°2011-273 du conseil municipal du 19 décembre 2011.

[3] CUB, délibérations n°2006/0680 du conseil communautaire du 22 septembre 2006 et n°2014/0110 du conseil communautaire du 14 février 2014.

[4] Conseil départemental de la Gironde, Fiche « Subventions de la construction et de l'acquisition-amélioration des logements locatifs sociaux », délibération de l'assemblée départementale de décembre 2007, mise à jour en décembre 2010 ; Fiche « Subventions à la construction et à l'acquisition-amélioration des logements sociaux », délibération de l'assemblée départementale de décembre 2007, mise à jour en juin 2013 ; Fiche « Subvention complémentaire aux bailleurs sociaux pour la réalisation d'opérations de 10 logements et moins dans les centre-bourgs ruraux », délibération de l'assemblée départementale de décembre 2008.

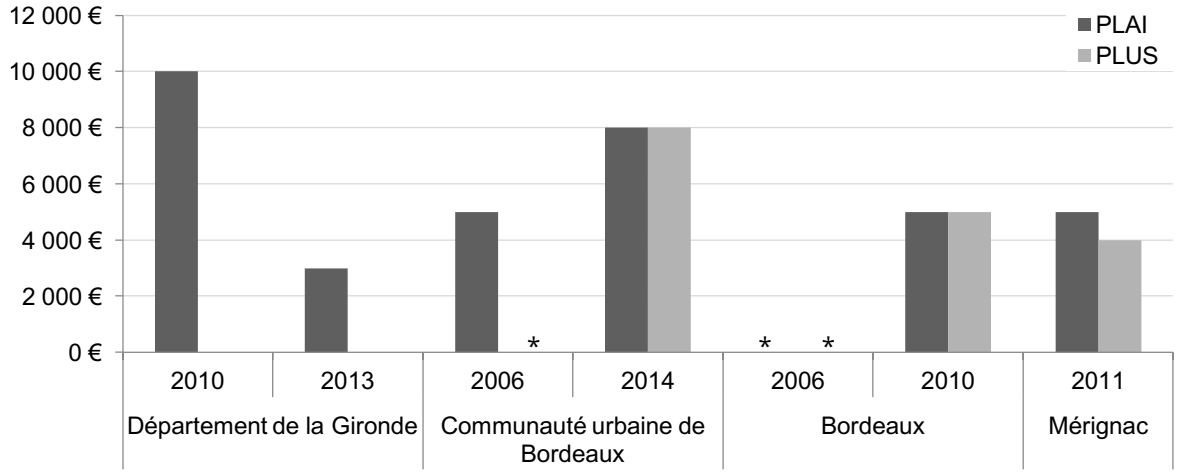
Tableau 29. Conditions de financement des opérations de logement social dans la CUB, hors zones relevant de l'ANRU.

	Gironde	Gironde	CUB	CUB	Bordeaux	Bordeaux	Mérignac
	2010	2013	2006	2014	2006	2010	2011
Respect des critères de développement durable	×	×	◇				
Respect de la RT 2012						×	
Obtention du label CERQUAL					◇		
Mise en place de dispositifs produisant des énergies renouvelables					◇		×
Utilisation de produis éco-responsables					◇		
Respect de l'orientation bioclimatique des bâtiments							×
Consommation énergétique inférieure à 50 Kw/m²/an							×
Mise en place de locaux favorables au tri des déchets					◇		
Recherche de réduction des charges d'eau et d'électricité	×						×
Mise en place de dispositifs de traitement de l'eau					◇		×
Localisation des opérations		×					
Opération dans un secteur desservi par les transports en commun et à proximité de commerces ou de services							×
Opération dans un secteur ayant moins de 15 % de logements sociaux						◇	
Opération dans un secteur ayant moins de 20 % de logements sociaux					◇		
Opération dans une commune déficitaire au sens de la loi SRU, lorsque la commune participe au financement de l'opération				◇			
Typologie et caractéristiques des logements							
Répartition équilibrée des typologies de logement		×					×
Respect de tailles minimums de logements						×	×
Présence de logements T5 et au-delà	×	×					
Présence d'au moins 30 % de PLAI dans l'opération		×		◇			×
Présence de logements adaptés pour personnes âgées et/ou handicapées	×	×					◇
Qualité architecturale et urbaine							
Optimisation des droits à construire			◇	×		×	
Présence de mixité fonctionnelle					×	×	
Présence d'un parking sous-terrain					×		
Présence d'un local à vélo					×		×
Absence de logements mono-orientés au Nord							×
Traitement qualitatif et durable des éventuels espaces libres							×
Respect d'une charte de construction durable						×	
Présence d'expérimentations architecturales et urbaines, si le prix de revient de l'opération reste limité				◇			
Lorsque l'opération est hors ZAC, nécessité d'un curetage en cœur d'îlot ou d'une démolition-reconstruction					×	×	
Maîtrise des coûts							
Maintien des niveaux de loyers			◇				
Respect d'un prix plafond pour les logements achetés en VEFA				×			
Aide soumise à la participation d'autres contributeurs et à la mesure dans laquelle elles sont nécessaires pour équilibrer le plan de financement					×	×	

× : Subvention principale ◇ : Bonification ou subvention complémentaire

Les règlements d'intervention de la mairie de Mérignac et du département de la Gironde peuvent être décrits comme étant sélectifs. Ces collectivités soumettent en effet leur participation financière aux opérations de logement social à des critères nombreux et exigeants. Ceux-ci correspondent de façon schématique aux demandes qui sont généralement formulées dans ces documents par les collectivités locales en France (Tracol, 2010 ; Herbert, Delpech, 2011) : respect de normes environnementales, des principes de mixité sociale et fonctionnelle, d'exigences en termes de typologie des logements ou de localisation des opérations (cf. Tableau 29). Ils sont surtout concentrés, dans le cas de la Gironde et de Mérignac, sur des enjeux d'accessibilité du parc HLM aux ménages les plus en difficulté. Le cas du département est à ce titre significatif : la plupart des critères mobilisés concernent les typologies et les caractéristiques des logements, dans l'objectif de favoriser les grands logements, les logements adaptés aux personnes âgées et handicapées ainsi que les logements en PLAI. L'aide apportée par le département aux logements PLUS construit dans la CUB est ainsi nulle, alors que celle destinée aux PLAI était jusqu'en 2013, parmi les plus importantes (cf. Figure 64). Cela répond à une stratégie explicite visant à « se repositionner dans le jeu, vraiment sur une base sociale » (Entretien avec la responsable du Bureau du financement du logement du conseil départemental de Gironde, 23/07/2013), en cohérence avec les principales compétences des départements français. La commune de Mérignac, caractérisée par une tradition politique de gauche et un fort taux de logement social, mobilise des critères comparables. Ces deux collectivités ont de plus des règlements d'intervention qui laissent peu de place à la modulation des aides octroyées : si une opération ne correspond pas à un seul des critères mobilisés, elle ne reçoit en théorie aucune subvention.

Figure 64. Subventions socles maximales d'une sélection de collectivités territoriales pour un logement locatif social construit dans la CUB



Élaboration personnelle. Source : Règlements d'intervention des collectivités enquêtées.
*« * » signifie que les subventions sont calculées à partir de la surface habitable réalisée, et non par logement.*

La CUB intervient pour sa part dans le financement du logement social dans une perspective qui peut être décrite comme généraliste. Contrairement à la Gironde et à Mérignac, son règlement d'intervention est très souple : jusqu'en 2014, les critères mobilisés donnaient uniquement lieu à une bonification à partir d'une subvention « socle » octroyée à toutes les opérations. Depuis 2014, les opérations sont évaluées à l'aune de deux critères discriminants, en-dehors de ceux donnant lieu à une bonification : l'optimisation des droits à construire, qui répond aux objectifs de densification que s'est donnée la communauté urbaine, ainsi que le respect d'un prix plafond pour les logements sociaux achetés en VEFA à des promoteurs immobiliers (cf. chapitre 9). Parallèlement, le volume de l'aide accordée par la CUB est conséquent : l'aide « socle » pour un logement social PLUS ou PLAI depuis 2014 est en effet de 8 000 € par logement, mais si l'opération respecte l'ensemble des critères du règlement, la subvention pour un logement PLAI peut s'élever jusqu'à 13 300 €. L'objectif de la CUB au travers de ses aides est avant tout quantitatif. Une enquêtée le formule en ces termes : « On est pas du tout dans une politique directe qui dirait : 'Voilà ce qu'on attend'. On ne le fait pas par ce biais » (Entretien avec la responsable du service Délégation des aides à la pierre de la CUB, 15/10/2013). Ce positionnement favorisant des objectifs quantitatifs s'explique notamment par le fait que, en tant que délégataire des aides à la pierre, la CUB s'engage auprès de l'État à respecter des objectifs de production importants (cf. chapitre 6).

La commune de Bordeaux a pour sa part adopté un positionnement intermédiaire. Ses règlements d'intervention, en 2006 comme en 2010, font état de critères qualitatifs exigeants et nombreux. Cependant, jusqu'en 2006, la plupart donnaient uniquement lieu à une modulation des aides, la difficulté du montage de l'opération étant le seul critère discriminant. Le volume de subventions, calculé à partir de la surface des logements, était plafonné à un niveau généreux : 15 000 € par logement, lorsque l'ensemble des critères était respecté. Depuis 2010, la municipalité a durci les conditions de son intervention en limitant le volume de son intervention et en se dotant de critères plus nombreux, dont le respect est devenu quasi-systématiquement obligatoire. Cependant, dans le règlement de 2006 comme dans celui de 2010, les subventions ont un rôle à la fois quantitatif et qualitatif : elles visent à combler le retard de Bordeaux en termes de production de logement social au regard de la loi SRU, mais elles doivent aussi permettre une production architecturale de qualité, en cohérence avec les autres dispositifs mis en place en la matière (cf. ci-dessus). La municipalité s'est ainsi dotée d'une charte de construction durable, dont le respect est obligatoire pour obtenir une subvention, et qui contient des exigences précises, parmi lesquelles la présence d'une majorité de logements à double orientation ou encore une attention à la façon dont le bâtiment construit « tire parti du lieu »[1] dans lequel il s'insère. Enfin, la commune de Bordeaux est la seule, parmi les collectivités enquêtées, à exiger, pour qu'une opération soit éligible à ses subventions, la participation de l'ensemble des autres financeurs et le fait que son aide soit nécessaire pour assurer l'équilibre de l'opération.

Les règlements d'intervention peuvent donc avoir des fonctions différenciées d'une collectivité locale à l'autre. Lorsqu'ils ne sont pas mobilisés de façon généraliste, il semble que ces règlements se concentrent sur la régulation des aspects les plus concrets des opérations, et donc sur ceux qui sont abordés le plus tardivement dans la négociation entre les organismes HLM et les collectivités locales : les caractéristiques et la typologie des logements ainsi que la qualité architecturale et urbaine. On observe aussi, à propos de ces deux ensembles de critères, que plus

[1] Commune de Bordeaux, délibération n°2010-0531 du conseil municipal du 25 octobre 2010.

l'échelon d'intervention de la collectivité est local, plus ils tendance à être mobilisés de façon précise. L'ensemble de ces éléments met en évidence le fait que les règlements d'intervention, sauf lorsqu'ils généralistes, sont bien conçus comme des outils de négociation avec les opérateurs.

2.2.3. L'évaluation de l'opportunité de se saisir ou non des subventions par les organismes HLM girondins

Les règlements d'intervention des collectivités locales leur permettent d'afficher explicitement leurs attentes, dans une perspective d'incitation ou de contrainte. Comme le rappelle un enquêté, si un organisme de logement social « ne joue pas le jeu », « il n'y aura plus aucune aide » (Entretien avec le directeur de l'habitat, du logement et de la rénovation urbaine d'une commune de la CUB, 18/02/2014). Cependant, il est à noter que la mobilisation concrète des règlements d'intervention prend des formes différentes en fonction des compétences des collectivités locales envisagées : ils sont plus utiles à certains acteurs qu'à d'autres. Les municipalités peuvent en effet, comme je l'ai montré, négocier les caractéristiques des opérations de logement social à plusieurs étapes de leur réalisation ; le règlement est donc un outil parmi d'autre. Au contraire, les départements ou les régions, en particulier lorsqu'ils ne sont pas délégataires des aides à la pierre, disposent de moins d'opportunités pour faire connaître leurs demandes. L'octroi ou le refus d'une subvention est alors le principal moyen de pression.

Dans le cas des collectivités territoriales enquêtées, les modalités de mise en œuvre des règlements d'intervention changent en fonction des stratégies de financement des acteurs. Ainsi, les deux collectivités sélectives, le département de la Gironde et la commune de Mérignac, sont confrontées à des situations contraintes. À Mérignac, comme dans d'autres communes girondines (cf. Figure 65), la majorité des logements sociaux construits l'est sans aide directe de la commune. C'est dû, dans ce cas, à deux phénomènes. En premier lieu, le règlement d'intervention conditionne le subventionnement au fait que la totalité des opérations contient au moins 40 % de logements PLUS ou PLAI. Or, le développement se fait essentiellement, dans cette commune, par le biais de l'achat en VEFA de logements sociaux situés dans des opérations mixtes. Les organismes de logement social, parce qu'ils sont soumis aux programmes des promoteurs immobiliers, ne sont pas en mesure d'acheter assez de logements pour prétendre à une subvention. En second lieu, le non-recours aux subventions témoigne aussi du fait que les organismes de logement social peuvent choisir de se passer des subventions communales pour produire leurs opérations neuves plutôt que de se plier à des critères perçus comme contraignants ou comme menaçant l'équilibre économique des opérations. Un salarié de la commune[1] explique ainsi :

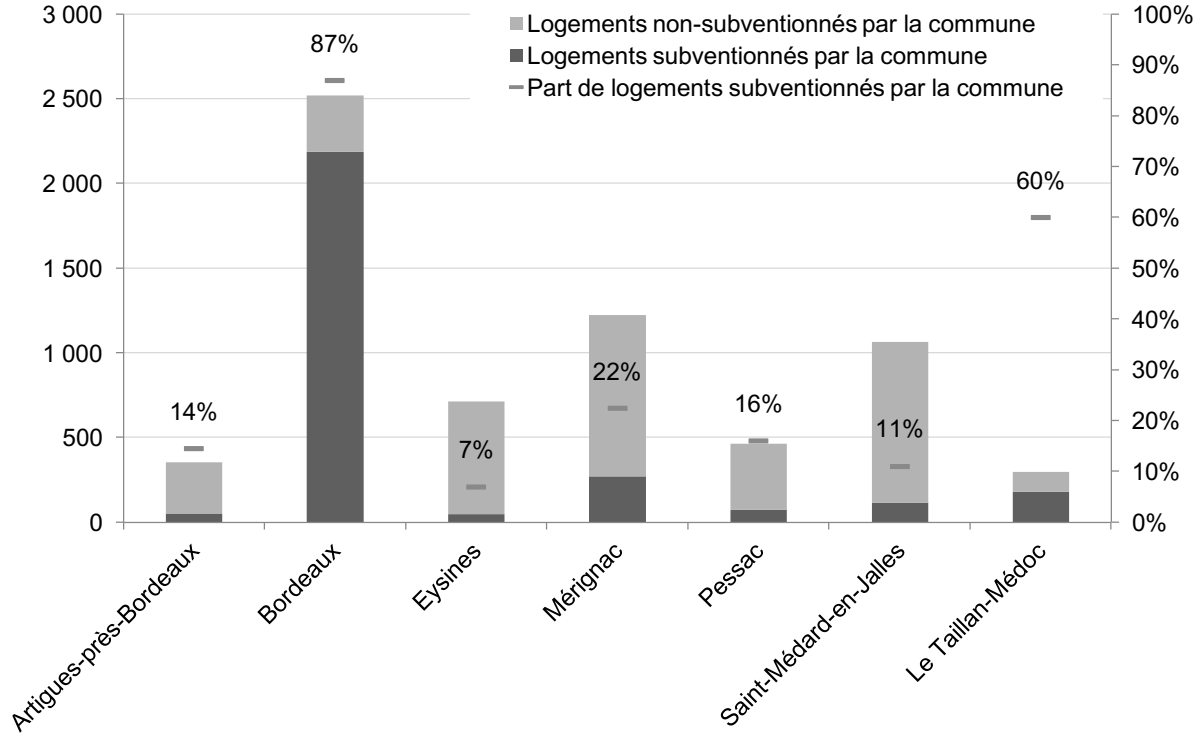
> *« Aujourd'hui, ce que nous disent les opérateurs […], c'est : 'Oui, voilà, votre règlement, il est déconnecté de la réalité.' Je le dis un peu brut de pomme, mais un jour il y en avait un […] qui, pas méchamment, mais en gros il se moquait presque de nous : 'Oui, j'imagine que vous vous êtes appuyés sur un diagnostic de la demande, très précis, des modèles économiques, pour faire votre règlement'. Pas que je sache, non. […] Maintenant, ils connaissent, ils voient que c'est compliqué. Ils provoquent un peu et ils*

[1] De façon à garantir l'anonymat des enquêtés, des précisions quant à leur statut et à la date des entretiens sont ici exceptionnellement omises.

nous disent : 'Économiquement, c'est plus intéressant pour moi de faire sans vous que de répondre à vos attentes et d'avoir une subvention.' »

Ainsi, le caractère incitatif des subventions peut devenir négligeable pour les opérateurs lorsqu'elles représentent une part trop faible du financement des opérations par rapport au coût des demandes. Dans un contexte financier tendu, il est à noter que le fait de ne pas consommer de subventions peut aussi être un argument pour justifier le contournement d'une demande du règlement.

Figure 65. Recours aux subventions communales pour le financement des logements sociaux neufs entre 2008 et 2013, dans les communes de la CUB ayant subventionné au moins une opération de logement social.



Élaboration personnelle. Source : SISAL, 2014.
Individus : Logements locatifs sociaux neufs ordinaires PLAI et PLUS financés par des ESH et des OPH dans les communes citées, hors ANRU.

Dans le cas du département de la Gironde, le non-recours aux subventions est plus faible. Sur les 1 945 logements en PLAI[1] conventionnés par des organismes HLM entre 2008 et 2013 dans la CUB, seuls 67 n'ont pas été financés par le département, soit un peu plus de 3 %. Le problème que rencontrent les techniciens chargés de l'application du règlement est, dans ce cas, plutôt lié aux

[1] Il s'agit du seul produit financé par le département dans la CUB (cf. Figure 64).

moyens financiers à leur disposition et aux modalités selon lesquelles ces moyens sont attribués. En effet, le conseil départemental a choisi, d'une part, de passer, entre 2008 et 2009, d'un financement annuel global très en amont des opérations à un financement par opération et en aval. D'autre part, il a décidé, à partir de 2013, de réduire le niveau de subventionnement, passant d'une aide forfaitaire par PLAI de 10 000 € à 3 000 €. Cela a eu pour conséquence d'affaiblir considérablement le positionnement du département dans les échanges avec les organismes HLM, qui ont progressivement cessé de le considérer comme « un partenaire précieux » (Entretien avec la responsable du Bureau du financement du logement du conseil département de Gironde, 23/07/2013). Cela s'explique notamment par le fait que le caractère incitatif des 3 000 € proposés par le département ne permettrait plus de compenser le coût de ses demandes, perçues comme exigeantes, en termes de type de produit ou de typologie des logements. Cependant, afin de rester un partenaire des organismes et de continuer à avoir les moyens de suivre la production neuve de logements sociaux, les services du département ont choisi d'assouplir la façon dont ils mettent en œuvre leur règlement plutôt que ne pas octroyer de subventions. Ils continuent donc à aider les organismes, mais d'une façon qui ne leur permet plus « de faire du tri dans les opérations » (Entretien avec la responsable du Bureau du financement du logement du conseil départemental de Gironde, 23/07/2013).

Dans les cas de ces deux collectivités locales, les règlements d'intervention ne permettent donc pas d'atteindre les objectifs qualitatifs mis en exergue. La subsistance d'une inadéquation entre le règlement et sa mise en œuvre s'explique par le fait que ces documents manquent de souplesse. Leur mise à jour se fait en effet au mieux tous les trois à quatre ans, et elle est le résultat d'un dispositif long : elle fait généralement l'objet d'une négociation budgétaire entre les services des collectivités, de choix politiques, parfois d'un échange avec les organismes de logement social, puis d'une discussion et d'un vote dans les conseils communautaires, municipaux ou généraux. Il est néanmoins à noter que les collectivités enquêtées pallient cette inefficacité du dispositif par d'autres moyens. La commune de Mérignac peut en effet passer par d'autres biais pour réguler la production de logements sociaux. Le département de la Gironde est, pour sa part, en train de se doter d'un programme départemental de l'habitat et a obtenu une délégation des aides à la pierre (Entretien avec la responsable du service Programme départemental de l'habitat du conseil départemental de Gironde, 23/07/2013).

Par rapport à ces exemples, le mise en œuvre des règlements d'intervention dans les collectivités au positionnement généraliste ou intermédiaire présente des contradictions moindres. La CUB et la commune de Bordeaux sont fortement sollicitées par les organismes HLM lorsque ceux-ci souhaitent construire. Seuls 13 % des logements sociaux PLUS et PLAI conventionnés à Bordeaux par des organismes HLM entre 2008 et 2013 n'ont pas reçu de financements communaux (cf. Figure 65). De la même façon, sur les 12 007 logements sociaux conventionnés au cours de la même période dans la CUB, seulement 1 094 n'ont reçu aucune subvention intercommunale, soit un peu plus de 9 % (SISAL, 2014).

Plusieurs éléments peuvent expliquer cette faible part du non recours aux subventions. Cela est d'abord à rapprocher du volume financier mobilisé par ces deux collectivités : les contributions de la commune de Bordeaux comme celles de la CUB sont en effet les plus élevées parmi celles des acteurs enquêtés (cf. Figure 64). Il est probable que leur apport est, en conséquence, à même de faire la différence lors du montage du plan de financement d'une opération : il peut difficilement être contourné. De plus, l'objectif de l'aide de la CUB est, comme je l'ai montré, d'abord quantitatif. L'encadrement des aspects les plus concrets de la construction de logements par des organismes

HLM se fait essentiellement au travers d'autres outils (cf. partie 3), sauf en ce qui concerne le contrôle du prix des logements sociaux vendus en VEFA (cf. chapitre 9). Le règlement d'intervention atteint ainsi son principal objectif, tout en poursuivant des objectifs qualitatifs en second plan, sur le mode de l'incitation, par la bonification éventuelle de ses subventions. Jusqu'en 2010, le règlement d'intervention de la commune de Bordeaux se donne pour but et atteint des objectifs comparables à celui de la CUB, aussi bien en termes quantitatifs que qualitatifs. Malgré l'évolution récente de ce règlement dans le sens d'une sélectivité accrue, il est probable que le recours aux subventions de la commune reste fréquent et se fasse dans le respect de nouveaux critères qualitatifs. Outre le volume des subventions, cela s'explique par le fait que le coût du foncier est particulièrement élevé dans la commune de Bordeaux, ce qui rend le montage des opérations de logement social plus difficile et, en conséquence, le recours à des subventions plus nécessaire. Un autre facteur explicatif réside, comme je l'ai mentionné, dans un encadrement politique très fort de la construction de logements sociaux dans la commune de Bordeaux, le règlement d'intervention redoublant des demandes faites aux opérateurs au travers d'un ensemble de dispositifs souvent moins formels.

Il semble ainsi que la mise en œuvre d'une stratégie de financement du logement sélective efficace exige à la fois des moyens financiers importants et une volonté politique forte, qui permette un encadrement des opérations sur toute la durée de leur montage. Il apparaît en tout cas que les subventions de certaines des collectivités locales les plus exigeantes qualitativement ne sont plus suffisantes pour faire la différence. On voit ainsi que la baisse des moyens alloués au développement du logement social par ces collectivités, qui résulte d'une diminution générale de leur budget (cf. chapitre 8), limite leur capacité de négociation avec les opérateurs sur des enjeux qualitatifs. Une autre piste d'action pour une stratégie sélective plus efficace pourrait résider dans la concentration des moyens financiers disponibles sur des produits très spécifiques, répondant aux objectifs politiques des collectivités. C'est la piste envisagée par le conseil départemental de la Gironde, qui prévoit de réserver la totalité de ses aides aux logements les plus sociaux, construits en dehors du territoire de la CUB, où les financements sont plus rares (Entretien avec la responsable du Bureau du financement du logement du conseil départemental de Gironde, 23/07/2013).

Comme le rappelle M. Cordier (2011, p. 344), « l'apport financier des intercommunalités au service des politiques de l'habitat est souvent mis en balance avec le 'désengagement' de l'État ». L'étude des règlements d'intervention de collectivités territoriales girondines et de leur mise en œuvre met en évidence le fait que leurs subventions ont peu en commun avec les « aides à la pierre » traditionnelles. Elles sont en effet plus exigeantes en termes qualitatifs. Il n'est de plus pas possible de mobiliser, en différents points de l'espace, les mêmes ressources. Le recul hétérogène de la participation financière de l'État est, en conséquence, celui d'un dispositif universel au profit de dispositifs locaux, souvent spécialisés.

Si l'existence des subventions des collectivités territoriales conduit effectivement « les opérateurs à optimiser leurs projets pour capter le maximum de ressources » (Driant, 2011a), l'enquête met en évidence le fait que ces derniers ne le font pas à n'importe quel prix. Lorsque les demandes des collectivités apparaissent comme déconnectées par rapport au niveau de l'aide apportée, il arrive qu'elles soient ignorées, contournées ou sélectionnées par les organismes HLM. Dans le cas de la Gironde, seules les subventions de la CUB, parmi les moins sélectives et les plus généreuses, ainsi que celles de la commune de Bordeaux, dans laquelle les prix fonciers sont très

élevés, restent ainsi quasi-systématiquement mobilisées par les organismes HLM. Les aides des collectivités territoriales apparaissent ainsi principalement comme un instrument complémentaire, leur permettant de « jouer » sur le plan qui importe aux organismes HLM lorsque ceux-ci réalisent le « montage » de leurs opérations : la mesure dans laquelle l'apport financier compense le coût des demandes formulées, et permet d'améliorer les paramètres du bilan d'exploitation prévisionnel.

CONCLUSION

Lors du « montage » de leurs opérations immobilières neuves, les organismes HLM apparaissent comme étant soumis aux demandes de différents acteurs. J'ai montré que celles-ci émanent, d'une part, d'acteurs censés garantir la mise en œuvre à l'échelle locale des orientations politiques nationales. Il s'agit des services instructeurs de l'aide à la pierre, qui peuvent être les services déconcentrés de l'État ou des départements et EPCI lorsqu'ils sont délégataires. Il est à noter que ces acteurs agissent sur deux registres, puisqu'une partie des vérifications qu'ils réalisent est réglementaire (les opérations doivent nécessairement s'y conformer), tandis qu'une autre relève d'une interprétation plus libre de principes généraux (pouvant faire l'objet d'une négociation). D'autre part, des demandes émanent aussi des élus locaux, qui cherchent à faire en sorte que les opérations HLM participent à leur politique du logement, ou du moins n'entrent pas en conflit avec leurs intérêts politiques.

Ces deux ensembles de demandes ne sont pas toujours compatibles les uns avec les autres. De plus, ils doivent être articulés avec un troisième ensemble de contraintes, qui renvoie pour sa part à la nécessaire viabilité financière des opérations. J'ai montré que les critères qui permettent d'évaluer cette viabilité émanent de la stratégie d'investissement de l'organisme, définie selon des modalités précisées dans le chapitre 11. Or, cette stratégie est certes le résultat d'une analyse menée en interne par chaque organisme HLM, mais elle est aussi produite en réponse à des injonctions émanant de l'État et de la CDC, visant à faire en sorte que l'utilisation des fonds propres des organismes HLM soit maximisée, sans pour autant que cela aboutisse à mettre en cause leur équilibre financier.

Dans ce contexte, l'arbitrage auquel se livrent les organismes HLM se fait donc entre trois pôles, dont les exigences doivent toutes être respectées : les services instructeurs distribuent en effet les autorisations administratives sans lesquelles il n'est pas possible de construire ; les collectivités territoriales accordent les autorisations d'urbanisme, elles aussi nécessaires ; enfin, si les paramètres du bilan d'exploitation prévisionnel ne correspondent pas à ceux qui sont attendus, l'organisme se met en danger. C'est d'ailleurs l'équilibre entre ces trois pôles qui motive le fait pour les collectivités territoriales de chercher à « tirer leur épingle du jeu » en échangeant le respect de leurs demandes contre des ressources financières supplémentaires.

En conséquence, les chargés d'opération réalisent des ajustements successifs, mènent des négociations et formulent des explications, ce qui leur permet d'articuler ces trois ensembles de contraintes. Si cela ressemble effectivement aux opérations que sont amenés à faire des acteurs « ancreurs » pour articuler les demandes de leurs financeurs et des acteurs locales, il est nécessaire de mentionner le fait que les salariés des organismes HLM disposent de marges de manœuvre très réduites pour ce faire, du fait du fonctionnement du circuit de financement du logement social et des obligations réglementaires auxquelles ils sont soumis.

CONCLUSION DE LA PARTIE 4

Les organismes HLM réalisent bien une opération qui ressemble à celle habituellement décrite à l'aide la notion d'« ancrage » dans le secteur immobilier : ils ont un volume de production à réaliser, considèrent pour ce faire différentes opportunités foncières qu'il apprécient parfois à l'aide de critères normalisés, puis ils négocient avec les élus locaux et l'État de façon à ce que l'opération puisse être mise en cohérence avec les politiques locales sans pour autant s'écarter d'un profil prédéfini en ce qui concerne les flux financiers dégagés pendant son exploitation. Ce faisant, ils réalisent effectivement des arbitrages, à la fois entre différentes localisations et à la fois entre différentes demandes qui leur sont formulées par des acteurs extérieurs.

Deux types d'outils accompagnent ces tâches. Un premier type réside dans l'analyse financière prévisionnelle. Celle-ci est d'abord menée à l'échelle des organismes eux-mêmes, où elle joue un rôle double : elle évalue à la fois la santé financière de l'organisme sur le long terme, mais elle cherche aussi – en cohérence avec les objectifs productivistes des acteurs qui la promeuvent, l'État et la CDC – à faire en sorte qu'il maximise son effort de production. Une analyse financière prévisionnelle est ensuite menée à l'échelle de chaque opération, de façon à vérifier qu'elle correspond aux décisions stratégiques prises au cours de l'étape précédente. Ces deux outils fonctionnent sur les mêmes principes, puisqu'ils consistent l'un et l'autre à rassembler les déterminants de la viabilité financière (qui découlent pour l'organisme de ses engagements passés et pour l'opération de son prix de revient et de son plan de financement), à les projeter sur le long terme à partir de prévisions macroéconomiques et à produire des indicateurs synthétiques, pouvant être interprétés et utilisés pour accompagner la décision. Ces outils, qui relèvent de la gestion stratégique, aboutissent comme je l'ai montré à faire des déterminants financiers le principal critère de la décision stratégique et d'engagement.

Un deuxième type d'outil mobilisé pour réaliser les opérations d'« ancrage » réside dans la conception d'outils de spatialisation de la production neuve. Ces outils peuvent prendre des formes variées et ne sont pas observables dans tous les organismes HLM. Lorsqu'ils existent, ils consistent à désigner des zones géographiques dans lesquelles la production neuve doit être orientée prioritairement, ce qui peut se traduire par la déclinaison d'objectifs de production à l'échelle communale. Il est intéressant de constater qu'ils reposent sur un diagnostic territorial, tantôt sommaire, tantôt détaillé, qui permet d'envisager la contribution des organismes HLM au fonctionnement des marchés immobiliers (et/ou de l'emploi) locaux. Ces outils sont moins automatisés et normalisés que les précédents, mais ils jouent un rôle important, dans la mesure où ils contribuent à construire une représentation partagée par les différents services des organismes des zones géographiques dans lesquelles ils interviennent.

Dans certains des cas rencontrés au cours de l'enquête, les deux types d'outils décrits dans cette partie prennent des formes particulièrement développées. Certaines analyses financières

prévisionnelles visent par exemple à évaluer, avec les mêmes outils que ceux utilisés par les opérateurs à but lucratif, la richesse produite par les opérations envisagées. Des outils de spatialisation de la production proposent quant à eux des analyses des marchés immobiliers détaillées, visant non seulement à analyser la situation présente mais aussi à envisager l'évolution au long terme des valeurs foncières et immobilières « capturées » au moment de la conception des opérations.

De telles évolutions posent question, d'abord parce que l'opération d'« ancrage » réalisée par les organismes HLM reste très contrainte : ces derniers agissent en effet à une échelle géographique le plus souvent assez réduite, dans un contexte d'encadrement réglementaire important et en réponse à des injonctions émanant d'élus, qui restent déterminantes. Ensuite, les possibilités de valorisation par les organismes HLM de leur parc immobilier neuf sont, ici aussi, très limitées : au-delà de la location et d'une éventuelle revente à d'autres organismes HLM, la vente à des particuliers reste en effet soumise à des autorisations administratives, à des difficultés gestionnaires (liées notamment à la copropriété) et ne peut être mise en œuvre que dans les communes qui ne sont pas déficitaires au sens de l'article 55 de la loi SRU. On observe en conséquence un décalage entre certains outils et les possibilités concrètes offertes par le circuit de financement HLM tel qu'il existe aujourd'hui. Il semble que, dans ces cas, les outils gestionnaires ne permettent donc pas seulement de prévoir la vie des organisations : en considérant que les logements HLM peuvent être évalués comme le sont d'autres biens immobiliers, ils anticipent aussi d'éventuels changements réglementaires.

CONCLUSION GÉNÉRALE

La cohérence du processus de régulation productiviste dans le secteur HLM français

L'objectif de cette thèse était d'évaluer la mesure dans laquelle les changements observés au cours des années 2000 et 2010 dans l'organisation du circuit de financement et du secteur HLM pouvaient être considérés comme constituant un processus de régulation cohérent. Les résultats de l'enquête amènent à apporter une réponse positive à cette interrogation. Cela ne signifie pas que ces changements ont tous été mis en œuvre explicitement dans le but de réorganiser le secteur HLM pour qu'il prenne la forme qu'il a aujourd'hui. Comme le rappellent notamment M. Goodwin et J. Painter (1996, p. 638), la régulation ne doit pas être comprise comme « un processus inévitable, automatique ou découlant d'une nécessité structurelle ». De plus, si elle implique généralement « des pratiques sociales intentionnelles », celles-ci peuvent avoir des effets en décalage avec les raisons pour lesquelles elles ont été entreprises[1]. En particulier, les volontés des gouvernements successifs lorsqu'ils ont cherché à réformer le secteur HLM ont fait l'objet d'adaptations et de transformations au fur et à mesure de leur mise en œuvre, y compris à l'échelle locale. Le processus de régulation productiviste est donc, comme la plupart des autres processus de régulation, « le résultat de l'interaction entre un certain nombre d'éléments indépendants, chacun nécessaires mais insuffisants à eux seuls »[2] (Goodwin, Painter, 1996, p. 638).

Les quatre parties de cette thèse mettent en évidence la cohérence des éléments qui aboutissent, dans le secteur HLM, à une régulation productiviste. La première partie a permis de mettre en évidence le rôle joué par la « maturation » du parc de logements sociaux français (Kemeny, 1995) : il y aurait le risque d'une accumulation par les organismes HLM des excédents d'exploitation produits par leurs logements amortis. Le chapitre 3 montre en particulier comment la relance de la production de logements sociaux a été articulée à la nécessité de « consommer » les excédents risquant de s'accumuler dans le secteur. Le circuit de financement HLM a en conséquence été modifié, de façon à faire reposer la construction neuve au moins partiellement sur

[1] « *Regulation is not an inevitable, automatic or structurally necessary process, but rather involves intentional social practices. However, the regulatory impact of such practices is frequently an unintended consequence of actions undertaken for other reasons.* »

[2] « *The result of the interaction of a number of separate elements, each of which is a necessary but insufficient condition for regulation.* »

cette ressource. Les chapitres 4 et 5 montrent les effets de cette modification sur l'organisation du secteur : les rapprochements entre organismes HLM et le changement d'échelle de leurs périmètres d'intervention permettent notamment de valoriser des ressources internes et d'en organiser la circulation dans l'espace.

La deuxième partie de cette thèse montre pourquoi une circulation des fonds propres vers certains points de l'espace national paraît nécessaire dans le contexte du processus de régulation productiviste. Elle met en évidence le fait que la hausse de la production de logements sociaux ne peut se faire sur le long terme de façon homogène dans l'espace, au risque de produire des logements difficiles à louer ou ne répondant pas aux besoins des ménages. Un ensemble dense de dispositifs institutionnels a en conséquence été mis en place pour inciter à une réorganisation géographique de la production de logements sociaux. Dans le même temps, les chapitres 6 et 7 montrent que cela a été l'occasion d'une réorganisation de la répartition des compétences en matière de logement social entre l'État et les collectivités territoriales. Si celle-ci n'aboutit pas à un désengagement de l'État, elle permet cependant d'assurer la participation, notamment financière, des collectivités territoriales à la production HLM.

La troisième partie de cette thèse porte sur la ressource foncière nécessaire à la mise en œuvre du processus de régulation productiviste. Le chapitre 8 met en évidence le fait que la maîtrise foncière directe ou indirecte de terrains par les collectivités territoriales est une solution qui a permis de réaliser des logements sociaux nombreux, mais qui est difficilement adaptable à une hausse des volumes de production comme des prix fonciers. Les chapitres 9 et 10 mettent en évidence le fait que des solutions alternatives ont été trouvées par les collectivités territoriales, puis progressivement légitimées par l'État. Elles consistent à faire de l'injonction à la mixité sociale un outil pour rendre légitime l'imposition de la réalisation de logements HLM dans les opérations immobilières à but lucratif ainsi qu'un moyen de capturer au profit du logement social la richesse produite lors de la construction de logements en accession à la propriété.

Enfin, la dernière partie de cette thèse met en évidence le fait que les organismes HLM ont renforcé leurs capacités stratégiques en matière de production neuve, ce qui se traduit notamment par la hiérarchisation des localisations potentielles pour le développement immobilier (cf. chapitres 11 et 12) ainsi que par une capacité à se positionner en tant qu'acteur ancreur, à même de concilier par la négociation des attentes d'ordre financier (émanant surtout de l'État) et des attentes en matière d'intégration urbaine (émanant surtout des collectivités territoriales) (cf. chapitre 13). Ce faisant, les organismes HLM sont amenés à avoir une gestion dynamique de leurs propres ressources, qui vise à leur reconstitution sur le long terme. Ils deviennent ainsi les gestionnaires de leur capacité à continuer à produire.

Une lecture régulationniste du fonctionnement du circuit de financement du logement social

Ces évolutions, présentées ici de façon linéaire, sont en fait le résultat d'ajustements successifs, réalisés à différentes échelles. Elles touchent de plus de façon inégale le secteur HLM, certains organismes s'en étant tenus à l'écart. Néanmoins, le système auquel aboutit le processus de régulation productiviste au cours des années 2010 correspond bien aux trois objectifs que doit remplir, selon M. Goodwin et J. Painter (1996, p. 638), toute régulation.

En premier lieu, il permet effectivement d'« atténuer les contradictions » (*mitigate contradictions*) internes au secteur. Au début des années 2000, celui-ci est en effet caractérisé par une situation paradoxale : des organisations structurées pour réaliser des logements sociaux n'en ont pas la possibilité, du fait d'un soutien public insuffisant. Le système mis en place progressivement permet de redonner aux organismes HLM les moyens de réaliser leurs missions. Il repose aussi sur un équilibre dans la répartition des compétences, qui permet d'assurer une définition collective de l'intérêt public. Par exemple, si les collectivités territoriales continuent de maîtriser le droit des sols et de délivrer des autorisations d'urbanisme, elles se trouvent dans le même temps forcées par différents dispositifs institutionnels nationaux d'imposer le logement social : leur pouvoir sur le sol est atténué par leur mission de promotion de la mixité sociale. Le processus de régulation productiviste repose ainsi sur une redistribution des ressources financières, techniques, réglementaires et symboliques de façon à promouvoir des solutions négociées.

En second lieu, les régulations productivistes permettent de « rendre possible la reproduction du système » (*promote system reproduction*). Le circuit de financement HLM repose désormais principalement sur la mobilisation des fonds propres des organismes HLM et sur leur endettement. Il paraît mieux à même que par le passé d'assurer de façon autonome la reproduction de ses capacités d'investissement. Néanmoins, si les subventions de l'État représentent une part moindre de leurs ressources financières, les organismes HLM restent dépendants pour construire des apports des collectivités territoriales et de certains acteurs privés (au premier rang desquels les actionnaires des ESH), dont la participation au circuit de financement du logement social n'est pas garantie sur le long terme. Surtout, la principale ressource des organismes HLM, c'est-à-dire leurs loyers, est rendue pérenne par l'aide personnalisée au logement (APL) que touchent les locataires. La solvabilisation de ces derniers par l'État reste nécessaire pour que le système fonctionne.

Enfin, en troisième lieu, l'organisation promue par le processus de régulation productiviste permet d'« éloigner les crises, dans l'espace ou dans le temps » (*displace crises spatially or temporally*). La relance de la production de logements sociaux permet effectivement de limiter la maturation du parc HLM et d'éviter une crise d'accumulation. Elle permet dans le même temps de répondre aux difficultés qu'ont certains ménages à se loger, celles-ci étant plus ou moins prononcées en différents points de l'espace.

En projetant sur le temps long ces analyses (cf. chapitre 3), l'histoire récente de la production HLM me semble pouvoir être interprétée comme la succession de trois périodes en matière de régulation et l'avènement des deux crises qui les ont séparées. Du milieu des années 1950 au milieu des années 1970, le circuit de financement du logement social et le secteur HLM sont organisés de façon cohérente par rapport aux régulations fordistes : l'État finance et organise de façon centralisée la production de logements sociaux, parce qu'elle permet de loger de façon peu onéreuse une part importante des ménages modestes français, et de libérer ce faisant du revenu pouvant être consacré à la consommation.

La crise économique du milieu des années 1970, qui fait entrer les régulations fordistes en crise, se répercute dans le secteur HLM comme dans l'ensemble du système national de protection sociale (Boyer, 2007, p. 883). L'État cherche alors notamment à réorienter ses dépenses vers d'autres secteurs économiques. S'ensuit une période, jusqu'au début des années 2000, caractérisée par l'absence d'un processus de régulation général ou sectoriel dominant, le secteur HLM étant alors caractérisé par l'instabilité et des tendances contradictoires. Le processus de régulation modernisateur, qui excède le secteur HLM, y a des effets mais sans pour autant être à même de proposer une organisation du circuit de financement qui puisse en assurer la reproduction.

Enfin, les années 2000 sont marquées à la fois par la poursuite et l'évolution de la crise budgétaire de l'État, mais aussi par le risque d'une crise d'accumulation, pour sa part interne au secteur HLM et due à la maturation d'une partie du parc. Les années 2000-2010 sont en conséquence caractérisées par la mise en place progressive d'un processus de régulation productiviste, *a priori* spécifique à la production HLM, qui vise à éviter l'accumulation de fonds inutilisés au sein des organismes et cherche à en promouvoir l'autonomie financière.

À cette étape, deux enjeux complémentaires aux résultats de cette thèse peuvent être abordés. En premier lieu, il serait important d'évaluer si le processus de régulation productiviste se traduit dans certaines des activités des organismes HLM qui n'ont pas fait l'objet de l'enquête. *A priori*, les résultats des travaux disponibles sur la rénovation urbaine (Saint-Macary, 2011 ; Epstein, 2013) ou sur la gestion locative (Demoulin, 2014 ; Bonnet, 2016) apparaissent cohérents avec les éléments mis en évidence ci-dessus. Ces activités participent en effet, pour les premières, à la consommation des fonds propres des organismes ainsi qu'à leur repositionnement vis-à-vis des autres acteurs locaux et, pour les secondes, à leur tournant entrepreneurial.

En second lieu, il serait important de considérer la mesure dans laquelle le processus de régulation productiviste, qui a été présenté dans le cadre de cette thèse comme spécifique à la production HLM, s'articule avec des processus de régulation plus généraux. Je reviens sur ce point dans la dernière section de cette conclusion.

Apports de l'approche mobilisée dans la thèse

Ces résultats me semblent mettre en évidence les apports de l'approche mobilisée dans la thèse. Celle-ci est caractérisée par le croisement interdisciplinaire d'outils théoriques et méthodologiques relevant de l'économie politique radicale, mobilisés à une échelle méso.

Elle m'a d'abord permis de rendre compte de la façon dont s'organisent, surtout à l'échelle locale, les rapports entre les nombreux acteurs impliqués dans le fonctionnement du circuit de financement du logement social. Le croisement des outils régulationnistes conçus pour explorer les régulations sectorielles et territoriales et de l'analyse bourdieusienne des champs économiques me paraît particulièrement pertinent pour rendre compte de la façon dont les acteurs se positionnent les uns par rapport aux autres, les rapports de force que ces positionnements leur permettent de mettre en place ainsi que les ressorts, à la fois cognitifs et institutionnels, de leur influence. Ce faisant, l'approche proposée a aussi permis, à partir du cas des organismes HLM, de montrer comment un groupe d'acteurs spécifique objective les déterminants de la structure du champ dans lequel il intervient.

Parallèlement, le caractère interdisciplinaire de l'approche mobilisée dans cette thèse m'a permis de rendre compte de la façon dont s'articulent des outils et des dispositifs institutionnels analysés de façon privilégiée par certaines disciplines. Ainsi, il est intéressant d'observer les décalages méthodologiques et cognitifs entre les dispositifs institutionnels mobilisés par l'État et les collectivités territoriales pour distribuer dans l'espace les objectifs de production HLM (cf. partie 2) et les outils gestionnaires utilisés par les organismes HLM pour prévoir leur production (cf. partie 4). Si la perspective méso et des contraintes méthodologiques ne m'ont pas permis de rentrer dans les détails de la mobilisation de chacun de ces outils et dispositifs par les salariés des organismes HLM et des autres acteurs de la production urbaine, il me semble toutefois particulièrement éclairant d'avoir pu montrer comment des savoirs géographiques, économiques,

politiques et techniques se succèdent et s'influencent tout au long du processus de transformation de financements en logement locatifs sociaux.

Enfin, le recours aux outils régulationnistes et au rapprochement des cas de différentes intercommunalités françaises me semble utile pour proposer une analyse du changement. En insistant sur l'émergence de nouvelles façons de gérer les contradictions apparaissant dans les systèmes institutionnels, la théorie de la régulation propose un cadre conceptuel permettant de décrire finement comment se superposent l'existant, la décision politique nationale et les arrangements locaux entre acteurs. Parallèlement, la comparaison permet de mettre en évidence l'importance des contextes géographiques et institutionnels, notamment en ce qui concerne les processus de différentiation de l'intervention publique.

L'approche retenue, parce qu'elle impliquait d'envisager un ensemble de tâches et d'acteurs importants, s'est cependant traduite par le fait de limiter l'objet d'investigation à un seul aspect de l'activité des organismes HLM, à savoir la faisabilité de la production de logements ordinaires. L'enquête a en conséquence peu porté sur les interactions entre cette activité et d'autres tâches réalisées par les organismes HLM (réhabilitations, rénovation urbaine, gestion locative, etc.), alors même qu'il s'agit d'un enjeu important de leur gestion. De même, j'ai peu envisagé les produits plus exceptionnels réalisés par les organismes HLM, comme l'accession sociale à la propriété ou les logements-foyers. Enfin, en me concentrant sur le processus de conception et d'ancrage de la production HLM neuve à l'échelle méso, je ne me suis intéressé qu'à la marge à l'enjeu de l'accessibilité des produits immobiliers réalisés par les organismes HLM aux ménages modestes. Tirer des conclusions à l'échelle du secteur HLM dans sa globalité impliquerait d'explorer plus spécifiquement ces aspects de l'activité des organismes.

Vers une crise du processus de régulation productiviste dans le secteur HLM ?

Au regard de la situation dans la seconde moitié des années 2010, la stabilité du processus de régulation productiviste peut cependant poser question. Trois principales sources d'incertitudes peuvent être relevées.

La première et la plus importante réside dans le fait que l'autonomisation du circuit de financement du logement social n'est pas complète. Celui-ci reste largement soumis aux contributions directes ou indirectes de l'État, mais aussi des actionnaires des ESH, qui ont largement contribué à la reconstitution de leurs fonds propres au cours des dernières années (cf. chapitre 5). Le retrait de l'un de ces acteurs risque de fragiliser le système. Or, l'État semble notamment persévérer dans sa volonté de limiter son soutien financier au secteur HLM. J'ai montré que les subventions de l'État ont été abaissées au cours des dernières décennies, ainsi que modulées dans l'espace. Les volumes de production HLM n'ont pas été remis en cause suite à ces diminutions, car ils ont été compensés de différentes façons (cf. chapitre 13). Cependant, l'État pourrait choisir, en lien avec les stratégies d'austérité mises en œuvre par plusieurs des derniers gouvernements, de renoncer à d'autres types d'aides au secteur HLM. Par exemple, à partir de 2018, il est prévu que l'exonération de taxe foncière ne porte à nouveau plus que sur 15 ans, au lieu de 25 ans actuellement. Il n'est pas certain que le gouvernement choisisse de prolonger cet avantage, comme l'avait fait le gouvernement de J.-M. Ayrault en 2014. Or, ce paramètre est extrêmement important dans le bilan des opérations (cf. chapitre 13). Un autre exemple réside dans le niveau des aides personnalisées au logement (APL). Comme je l'ai rappelé dans le chapitre 3, le niveau de

celles-ci a augmenté de façon plus rapide que cela n'avait été prévu lors de leur création, en 1977. Il s'agit en conséquence d'un souci récurrent pour les gouvernements : la récente décision du gouvernement d'E. Philippe de diminuer de cinq euros les APL de chaque ménage en témoigne[1]. Or, les loyers dont s'acquittent les ménages résidant en HLM sont couverts en grande partie par les APL : toute baisse de cette aide implique une solvabilisation moindre des locataires, c'est-à-dire une augmentation de la part de leurs revenus qu'ils devront consacrer au logement. Ce phénomène se déroule dans le contexte d'une paupérisation des locataires HLM (Driant, Lelévrier, 2006 ; Chodorge, 2007)[2]. Cette évolution a des implications nombreuses en ce qui concerne le rôle joué par les logements locatifs sociaux dans la société française. Couplée à une éventuelle baisse des APL, elle se traduit, du point de vue des équilibres financiers des organismes HLM, par une augmentation des risques d'impayés. Ainsi, l'équilibre financier des organismes HLM reste étroitement dépendant des conditions dans lesquelles l'État leur permet d'exercer leurs missions.

Une deuxième source d'incertitude réside dans la disponibilité d'opportunités foncières compatibles avec la production HLM suffisamment nombreuses. Les outils déployés par les communes pour produire des terrains au profit des organismes HLM ne sont, comme je l'ai montré dans les chapitres 9 et 10, que relativement efficaces. Ils dépendent largement de l'évolution des prix sur les marchés fonciers ainsi de la capacité à trouver un intérêt commun avec les opérateurs à but lucratif. À cela s'ajoute une poursuite de la complexification de la production urbaine, les terrains nus mutables risquant, en lien avec les objectifs de renouvellement urbain et de maîtrise de la consommation foncière, de continuer à être de plus en plus rares. Il sera nécessaire, de ce point de vue, d'étudier la mesure dans laquelle les évolutions institutionnelles en cours vont permettre d'améliorer les modalités de production de terrains pour la production HLM : le transfert à l'échelle intercommunale de l'élaboration des documents d'urbanisme peut par exemple permettre d'éviter le déploiement de stratégies communales hostiles au logement social ; la poursuite de la concentration des organismes HLM (à l'échelle intercommunale pour les OPH et régionale voire nationale pour les ESH) peut permettre l'accumulation du capital technique et, en conséquence, la facilitation de la réalisation de certaines tâches, comme la démolition, la dépollution ou l'aménagement.

Enfin, la question se pose aussi de l'acceptabilité de la solution productiviste à l'échelle de l'ensemble de la société. Le processus de régulation productiviste revient en effet à apporter aux enjeux complexes auxquels sont confrontés les collectivités territoriales une réponse unique et des modes d'intervention peu flexibles : construire des logements sociaux neufs. Or, plusieurs des élus et salariés de collectivités territoriales rencontrés ont souligné le besoin d'interventions plus diversifiées, par exemple pour répondre à des situations de décroissance démographique et de perte d'attractivité résidentielle (cf. chapitre 7), pour entretenir le parc HLM existant sans le démolir ou le développer ou encore pour répondre à des besoins très spécifiques en-dehors des plus grandes agglomérations (cf. chapitres 6 et 7).

La question de l'acceptabilité de la solution productiviste se pose aussi par rapport aux acteurs des marchés immobiliers à but lucratif. En effet, en encourageant la production de logements neufs, le processus de régulation productiviste pourrait renforcer la dimension

---

[1] Bissuel, B. & Rey-Lefebvre, I., 2017, « La baisse, même modeste, de l'APL soulève un tollé », *Le Monde*.

[2] Alors qu'en 1984, le revenu mensuel moyen des ménages locataires de logements sociaux était de 1 990 €, il est de 1 740 € en 2012. L'écart avec le revenu mensuel moyen de l'ensemble des ménages français est passé, dans l'intervalle, de 380 € à 1 140 €. Ces valeurs sont exprimées en euros 2012 (USH, 2016, *HLM en chiffres 2015*, p. 11).

« unitaire » ou « intégrée » du marché locatif français. Ces termes ont été proposés par J. Kemeny (1995) pour outiller la comparaison des systèmes nationaux de logement social. Ils s'opposent au fait de caractériser comme « dualiste » un marché locatif[1] : dans les pays correspondant à ce modèle « dualiste », l'offre locative sociale et l'offre locative non sociale sont clairement séparées : elles ne sont pas encadrées par les mêmes réglementations, n'ont pas les mêmes clients potentiels et pas les mêmes niveaux de prix, si bien qu'elles ont peu d'influence l'une sur l'autre. Au contraire, les marchés « intégrés » impliquent pour leur part « une adaptation graduelle du logement locatif social au fonctionnement du marché immobilier : il s'agit d'abord de protéger les organisations à but non-lucratif à la suite de leur mise en place, puis de réduire progressivement le soutien public dont elles jouissent et la réglementation qui les encadre. L'objectif est d'encourager ce faisant les organisations à but non-lucratif à intervenir sur le marché locatif de façon à limiter l'évolution à la hausse des loyers, à diffuser des normes en matière de qualité pour la construction neuve et à prévenir d'éventuelles crises du logement résultant d'un désinvestissement du capital privé du marché immobilier à but lucratif »[2] (Kemeny, 2006, p. 2).

J'ai montré que le logement social jouait effectivement en France un rôle important dans la régulation plus générale non seulement du marché locatif, mais de la production immobilière. L'obligation de produire des logements sociaux sur certains terrains permet par exemple de contenir les prix fonciers (cf. chapitre 9). De même, lorsque le capital privé a manqué au point de menacer l'équilibre financier de nombreux promoteur immobiliers à but lucratif à la suite de la crise de 2007-2008, les organismes HLM se sont portés acquéreurs d'une part importante de leurs logements (cf. chapitre 9). Il est aussi fréquent que les logements locatifs sociaux soient de meilleure qualité que les logements en accession à la propriété, notamment parce que les organismes HLM souhaitent s'assurer qu'ils ne seront pas des biens immobiliers trop complexes à gérer (cf. chapitre 13). Il serait en conséquence possible d'argumenter que le marché locatif, voire le marché immobilier dans sa totalité tend effectivement, en France, à devenir de plus en plus « intégré », les organismes HLM y influençant au moins l'action des opérateurs à but lucratif et l'évolution du marché immobilier dans son ensemble. Le processus de régulation productiviste a largement réaffirmé leur rôle en la matière. Une telle situation peut cependant apparaître comme problématique aux yeux des opérateurs urbains à but lucratif, pour qui le secteur HLM pourrait devenir un concurrent. Les réglementations européennes, de plus, cherchent à faire en sorte que les activités jouissant d'une aide de l'État soient clairement séparées de celles qui ne le sont pas. Ces obstacles à l'« intégration » des marchés locatifs pourraient se traduire par une remise en cause du processus de régulation productiviste.

---

[1] De façon schématique, cette opposition peut être rapprochée de celle, plus fréquemment citée, qui a été proposée par M. Harloe (1995) : les marchés « unitaires » seraient ceux dans lesquels le système du logement social suit le modèle « de masse » (logements sociaux nombreux, accessibles à la majorité des ménages), tandis que les marchés « dualistes » seraient ceux dans lesquels le système du logement social suit le modèle « résiduel » (logements sociaux peu nombreux, accessibles exclusivement aux ménages les plus en difficulté) (Gruis, Priemus, 2008). Une des différences entre les deux modèles réside dans le fait que celui proposé par M. Harloe (1995) est développé prioritairement à partir de la question de l'accessibilité des logements sociaux à une part plus ou moins importante des ménages, tandis que celui proposé par J. Kemeny (1995) repose d'abord sur la question du rapport qu'entretiennent les logements locatifs sociaux et les logements locatifs non sociaux.

[2] « *a gradual adaptation of non-profit renting to the housing market by protecting the newly established non-profit companies and then beginning a prolonged but increasingly palpable reduction and phasing out of both subsidies and regulation. The aim is to encourage effective non- profit housing companies to operate on the open rental market in order to dampen market rent levels, to provide norms for dwelling standards and to prevent housing shortages resulting from the flight of private capital from the rental market for more profitable investments* ».

Pistes d'approfondissement transversales

Le mode d'exposition retenu dans la thèse, s'il permet de montrer l'articulation entre les différentes étapes de la concrétisation des projets immobiliers des organismes HLM, implique néanmoins que certains enjeux transversaux n'ont pu être abordés de façon explicite. Cinq d'entre eux me semblent pouvoir être relevés et faire l'objet d'un approfondissement ultérieur.

Les résultats de cette thèse me semblent d'abord pouvoir permettre de discuter les évolutions du rôle de l'État dans les politiques françaises du logement. J'ai particulièrement montré, dans la partie 2, comment l'État a pu confier certaines compétences aux collectivités territoriales sans pour autant renoncer à leur influence sur elles. Mes observations confirment aussi les constats faits par J.-P. Brouant (2006b), J.-C. Driant (2007), M. Cordier (2011) ou F. Desage (2012) concernant le rôle de « courroie de transmission » joué par les EPCI entre l'État et les communes. Je présente cependant, dans le même temps, des éléments permettant de montrer une poursuite de la montée en compétence des EPCI, qui se manifeste par un souci de maîtrise plus qualitatif de la production HLM (cf. chapitres 7 et 13) ainsi que par la construction, en soutien des politiques du logement, de politiques foncières, certes encore balbutiantes (cf. partie 3). Je mets aussi en évidence le fait que l'intégration des documents d'urbanisme, souvent présentée comme une étape supplémentaire dans la montée en compétence de ces acteurs, peut se traduire par un surcroît de complexité lors de leur élaboration, pouvant amener à une moindre concertation avec les opérateurs (cf. chapitres 7 et 11). Malgré ce bémol, il semble que la poursuite de l'intégration des compétences au sein des EPCI puisse faire émerger un acteur au positionnement plus politique que par le passé vis-à-vis de l'État et de ses services déconcentrés. À cela s'ajoute le fait que, par rapport aux organismes HLM, l'État semble s'être privé, en diminuant ses subventions, de sa principale source d'influence directe (cf. chapitre 11). Que ce soit avec les collectivités territoriales ou avec les organismes HLM, cette thèse met d'ailleurs en évidence le fait que les ressorts du pouvoir central résident principalement, en matière de politiques du logement, dans la superposition d'une multiplicité d'outils et de dispositifs institutionnels relevant du « gouvernement à distance » (Epstein, 2006) : fixation d'objectifs quantitatifs *ex ante*, contrôles *ex post*, relations contractuelles et contraintes réglementaires.

Cette thèse met parallèlement en évidence le fait que les rapports entre les organismes HLM et les collectivités territoriales ont été profondément modifiés. J'ai montré que les situations de « commande publique » deviennent plus rares (cf. chapitre 8). Concernant les ESH, il semble que l'évolution de leurs périmètres d'intervention les amènent à réévaluer leurs relations avec les collectivités territoriales au sein desquelles elles interviennent traditionnellement (cf. partie 1). Concernant les OPH, j'ai établi le fait que ceux qui dépendent de municipalités sont amenés à être de moins en moins nombreux (cf. chapitre 5), tandis que ceux qui dépendent d'EPCI et de départements ont tendance à réorganiser, souvent de façon contractuelle, les modalités de leurs rapports avec ces collectivités (cf. chapitre 11). L'ensemble de ces évolutions semble signaler un renforcement de l'autonomie stratégique des organismes HLM, certes inscrite depuis longtemps dans leurs statuts (Brouant, 2014a). Elles mettent aussi en évidence le fait que la relation dominante entre les acteurs du secteur HLM et les acteurs publics locaux est devenue, plutôt que la « commande », l'échange : la réalisation de certaines tâches par les organismes HLM est négociée avec les collectivités territoriales, celles-ci étant amenées à mobiliser des ressources financières ou symboliques à hauteur de leurs demandes (cf. chapitre 11). Parallèlement, j'ai aussi mis en évidence le fait que, dans certains cas, la capacité d'organismes HLM à acquérir des opportunités foncières

et/ou à proposer des projets « clés-en-main » aux élus pouvait consister en une anticipation de la décision publique (cf. chapitre 10). Ces évolutions posent question quant à la répartition des rôles entre acteurs publics et opérateurs urbains dans la production urbaine, et quant à la façon dont sont articulés l'intérêt public et l'intérêt des organisations.

Un troisième axe d'approfondissement transversal des résultats présentés dans cette thèse réside dans l'analyse des différenciations géographiques et institutionnelles du secteur HLM. Si la focalisation de l'argumentation sur certaines évolutions peut laisser penser que les organismes les ont expérimentées de façon homogène, j'ai cherché à mettre en évidence à plusieurs reprises le fait qu'elles sont en fait distribuées très inégalement dans le secteur (cf. chapitre 4). En particulier, les phénomènes de mise en groupe et le repositionnement de certains organismes HLM à l'échelle régionale, voire nationale ne touchent que certaines ESH (cf. chapitre 5). Cependant, l'opposition entre ESH et OPH n'est pas toujours la plus pertinente pour rendre compte de plusieurs évolutions, comme en témoigne le cas de la CUB : deux ESH et deux OPH s'y partagent par exemple le marché local de l'aménagement de terrains acquis sans condition suspensive (cf. chapitre 10). La thèse ne fait donc pas le constat d'un « éclatement du système HLM » (Driant, 2002), sans pour autant en écarter la possibilité : elle témoigne surtout de la nécessité d'un questionnement quant au rôle que doivent pouvoir jouer les OPH dans la production HLM contemporaine, dans la mesure où ils se trouvent marginalisés dans plusieurs agglomérations du fait de l'intervention plus résolue d'ESH (cf. chapitre 11).

La thèse met aussi en évidence l'importance de la péréquation dans la production HLM contemporaine. Si ce phénomène a toujours existé au sein des organismes de logement social, il est aujourd'hui positionné comme étant, dans le cadre du processus de régulation productiviste, une de leurs principales ressources. Il est attendu des organismes HLM qu'ils soient à même d'organiser des péréquations entre différents points de l'espace national, les loyers récoltés dans l'un servant à financer la construction de logements dans l'autre (cf. chapitre 4). Surtout, l'injonction à la mixité sociale permet des péréquations nouvelles entre produits, en mettant au service de la production HLM une partie des bénéfices réalisés par les opérateurs urbains à but lucratif (cf. chapitres 4, 9 et 10). Cela implique, du point de vue des organismes, la nécessité à la fois d'optimiser la gestion des flux financiers produits par leurs opérations et de mieux connaître les produits et circuits de financement des autres acteurs de la production urbaine. Cependant, la promotion discrète et sans débat public de la péréquation entre produits immobiliers revient aussi à introduire dans le circuit de financement du logement social un dispositif qui ressemble à celui, fréquemment utilisé dans le secteur des transports publics, de la « capture de plus-value foncière » (*land value capture*) : l'idée est que les aménagements réalisés par la collectivité lors de la création d'un service de transports en commun fait augmenter les prix fonciers, et qu'il est en conséquence normal que la collectivité profite, par une taxe ou d'autres dispositifs, de cette augmentation (Medda, 2012). Dans le contexte de la production d'opérations immobilières mixtes, tout se passe comme si la collectivité échangeait le droit de « capturer » au profit du logement social une partie des bénéfices réalisés lors de la réalisation du projet contre son autorisation administrative. Cette dernière est alors perçue comme étant ce qui rend possible la concrétisation de la valeur potentielle du terrain, dans la mesure où s'il reste inconstructible, il ne vaut rien. Cela implique un glissement important dans la représentation que se font les élus locaux de leur pouvoir.

Enfin, cette thèse permet de poser des jalons concernant l'analyse du rapport des organismes de logement social aux marchés immobiliers locaux. S'il est, ici encore, nécessaire de souligner la diversité des situations dans le secteur HLM à ce sujet, il semble possible de faire le

constat d'une appréciation de plus en plus fine des dynamiques des marchés par les organismes HLM. Ceux-ci y sont poussés à la fois par le fait que les modalités d'achat en VEFA de logements sociaux dépendent des prix immobiliers locaux (cf. chapitre 9), par le fait qu'ils se trouvent mis en concurrence pour l'accès à des opportunités foncières avec des promoteurs immobiliers (cf. chapitre 10), mais aussi par le fait qu'ils cherchent à évaluer plus précisément, notamment parce qu'ils investissent leurs fonds propres, la valeur des biens qu'ils acquièrent et construisent (cf. chapitres 11 et 13). Cela donne lieu à la multiplication en leur sein d'outils de connaissance visant à articuler l'analyse des besoins locaux en logement social et des marchés immobiliers (cf. chapitre 12). Ces évolutions se font néanmoins dans un cadre où les possibilités de valorisation des biens produits par les organismes HLM restent très limitées, financièrement et réglementairement. Seuls certains enquêtés ont par exemple témoigné d'une préférence pour la réalisation de logements individuels, plus aisés à revendre à terme (cf. chapitre 12). Quoi qu'il en soit, la prise en compte par les organismes HLM des dynamiques des marchés immobiliers locaux témoignent de l'importance prise en leur sein par des raisonnements et des outils méthodologiques originairement produits pour des acteurs à but lucratif (calcul de la VAN, approche des biens possédés comme des actifs, etc.). Cela pourrait motiver une investigation quant aux modalités concrètes de ces circulations entre secteurs économiques.

Le processus de régulation productiviste dans le contexte de la néolibéralisation des économies et des sociétés occidentales

Comme je l'ai souligné ci-dessus, la question se pose de savoir comment le processus de régulation productiviste dans le secteur HLM s'articule avec d'autres processus de régulation, traversant le système national de protection sociale ou ayant des effets sur l'organisation plus générale des rapports entre économie et société (Laurent, du Tertre, 2008). Les auteurs régulationnistes ne s'accordent pas sur ce à quoi les régulations fordistes ont laissé place, à la suite de leur crise au milieu des années 1970. Cependant, il est possible de considérer que les post-fordismes ont été traversés par des processus de néolibéralisation (Jessop, 1995 ; Harvey, 2005 ; Brenner *et al.*, 2010), malgré les limites nombreuses de cette notion (cf. Introduction). Je considère en conséquence la mesure dans laquelle, au regard des résultats de cette thèse, il est possible d'articuler les régulations productivistes de la production HLM et les néolibéralisations. Les éléments présentés dans cette section doivent être compris comme un ensemble d'hypothèses formulées à partir des résultats de cette thèse, plutôt que comme faisant partie de ses résultats.

Retour sur l'hypothèse d'une néolibéralisation du logement HLM en France

J'ai mis en évidence le fait, dès l'introduction de cette thèse, qu'il est difficile d'utiliser à propos du secteur HLM certains des termes caractérisant habituellement les mutations de la fourniture de services par les secteurs public et parapublic en France, tels que privatisation ou néolibéralisation. C'est d'abord dû, pour rappel, au statut ambigu du logement par rapport aux

autres biens fournis par l'État-providence : au contraire de l'éducation ou de la santé, il est difficile d'imaginer une situation dans laquelle le logement serait exclusivement produit par les pouvoirs publics (Torgersen, 1987), mais il s'agit en même temps d'une marchandise si coûteuse à construire et si difficile à échanger que sa production nécessite l'investissement de capitaux publics sous-rémunérés (Topalov, 1987). En d'autres termes, le logement est un bien qui est rarement exclusivement public ou exclusivement privé, et qui s'analyse donc difficilement à l'aide de ces catégories. Parallèlement, la hausse de la production de logements locatifs sociaux à partir du début des années 2000 correspond mal aux objectifs des décisions politiques habituellement considérées comme néolibérales en matière de logement, qui consistent en la promotion de l'accession à la propriété et en la résidualisation du parc social (Desjardins, 2008 ; Bengtsson, 2015).

Cependant, il est frappant de considérer que plusieurs des évolutions envisagées dans cette thèse ressemblent aux réformes habituellement considérées comme néolibérales qui touchent des organisations des secteurs public et parapublic. J'ai par exemple souligné la proximité des injonctions au regroupement des organisations dans le secteur HLM et celles formulées dans le secteur de l'enseignement supérieur et de la recherche (cf. chapitre 4). Il est aussi possible de citer le fait que l'État et les collectivités territoriales ont tendance à moins intervenir directement sur les marchés fonciers et immobiliers, et à y encourager plutôt des formes de compétition entre les opérateurs de la production urbaine (cf. chapitre 10). J'ai aussi mis en évidence l'insertion au sein des organismes HLM d'outils de gestion et de rationalités proches de ceux qui ont été imposés dans de nombreux services publics, et qui ont visé à y encourager un tournant entrepreneurial et stratégique (cf. chapitres 3, 11 et 13).

Une distinction proposée par B. Jessop (2002, p. 458) peut permettre de rendre compte de l'insertion de ces modes de faire et dispositifs dans le secteur HLM. Cet auteur propose en effet de distinguer d'une part des « ajustements néolibéraux » (*neoliberal policy adjustment*) et, d'autre part, des « transformations systémiques néolibérales » (*neoliberal regime shift*). Si le second processus a pour objectif de faire correspondre autant que possible une institution ou un système institutionnel aux principes néolibéraux, le premier se traduit uniquement par le « retrait » (*roll-back*) des interventions publiques considérées comme étant les plus exceptionnelles au profit de mesures néolibérales. Le secteur HLM français, de ce point de vue, aurait connu des ajustements néolibéraux plutôt qu'une transformation systémique. L'intensité de ces ajustements peut être évaluée au regard des critères proposés par B. Jessop (2002, p. 460) ainsi que par J. Peck et A. Tickell (2002) pour apprécier les processus de néolibéralisation, en les adaptant à l'échelle du secteur HLM.

Ces auteurs proposent de considérer :

- *L'organisation de la compétition.* J'ai mis en évidence le fait que des processus de mise en concurrence peuvent être observés, d'une part entre les organismes HLM et, d'autre part, entre les organismes HLM et les opérateurs de la production urbaine à but lucratif (cf. partie 3). Ceux-ci se manifestent cependant quasi-exclusivement lors de la recherche d'opportunités foncières, et non lors de la distribution des produits réalisés (sauf lors de la commercialisation par les organismes HLM de logements en accession sociale à la propriété). De plus, cette concurrence reste fortement contrainte, puisqu'elle fait l'objet d'un contrôle de l'État (*ex ante* par la définition des statuts des organismes et du fonctionnement du circuit de financement et *ex post* lors de la distribution des agréments et des subventions), des collectivités territoriales (surtout à l'occasion de la délivrance des permis de construire) et des acteurs du secteur HLM eux-mêmes (dans leurs instances de

dialogue locales et nationales). S'il existe une forme de compétition dans la production urbaine, ce n'est donc certainement pas une « compétition libre » (*free competition*) (Jessop, 2002, p. 461).

- *La dérégulation.* Les statuts des organismes HLM ont évolué au cours de la décennie considérée, de façon notamment à ce qu'ils puissent diversifier leurs interventions. Certaines décisions qui étaient prises par l'État à l'échelle nationale ont été confiées, notamment en ce qui concerne la fixation des volumes de production, à des collectivités territoriales. Ces évolutions ne peuvent cependant être considérées comme aboutissant à une dérégulation, ni des modalités de fonctionnement des organismes HLM, ni de la façon dont ils produisent des logements locatifs sociaux. Les « normes » restent ainsi l'un des principaux sujets de mécontentement des directeurs d'organismes HLM (cf. chapitre 13).
- *La taille du secteur à but non-lucratif et le partage des tâches avec le secteur à but lucratif.* Le logement social reste géré, en France, par un secteur à but non-lucratif important, composé d'entreprises publiques comme privées, et qui abrite plus de 10 millions de personnes dans 4,4 millions de logements[1]. Malgré des tentatives en ce sens à la fin des années 2000, cette situation n'a jamais été concrètement remise en cause. Cependant, le partage des tâches avec le secteur à but lucratif a évolué, celui-ci étant amené à produire une part de plus en plus importante des logements locatifs sociaux (cf. chapitre 10). On retrouverait ici une logique décrite notamment par T. Lamarche (2014, p. 20), consistant à « opérer un glissement entre un service public pensé de façon générale » à « une somme de services collectifs (ou de prestations), qui peuvent être offerts par différents types de fournisseurs ». Il serait possible de découper les tâches aboutissant au service qu'est le logement social (libération du terrain, construction, mise en location, gestion locative, gestion patrimoniale, etc.) et de les distribuer à différents acteurs en fonction de la mesure dans laquelle elles peuvent être assurées par le marché. La production de logements sociaux par les promoteurs immobiliers est cependant, comme je l'ai montré, ambiguë : si elle peut être analysée comme une « privatisation » (Jourdheuil, 2016), elle est aussi utilisée, dans la mesure où elle est mis en œuvre à l'occasion de projets mixtes socialement, de façon à capturer une partie de la richesse créée par les acteurs à but lucratif.
- *Les rationalités guidant la prise de décision.* À partir des années 1980, les organismes HLM ont été encouragés à se doter d'outils d'aide à la prise de décision, porteurs de rationalités gestionnaires. Ils ont participé à un tournant entrepreneurial dans le secteur, aussi bien en matière de gestion locative (Demoulin, 2014) que du point de vue des stratégies de développement (cf. partie 4). Dans ce dernier cas, les outils utilisés visent notamment à prendre en compte les dynamiques des marchés immobiliers locaux et à anticiper les flux financiers tirés de la gestion au long terme des développements immobiliers neufs. Ils sont cependant appliqués selon des normes très particulières, qui traduisent le caractère sous-rémunéré du capital mobilisé par les organismes HLM pour construire et la durée exceptionnelle du

[1] USH, *HLM en chiffres 2015*, p. 3.

retour sur investissement. L'usage d'outils conçus pour les organisations à but lucratif facilite par contre les modalités d'échange avec ces acteurs.

- *Le rapport à l'espace national.* Les organismes HLM ont connu des évolutions hétérogènes de leurs périmètres d'intervention ainsi que des processus de regroupement partiels au cours des années 2000 et 2010, qui ont pu accentuer la répartition inégale de leurs interventions dans l'espace national, au profit notamment des grandes agglomérations (cf. partie 2). Parallèlement, l'État, en renonçant à distribuer de façon homogène ses subventions et en encourageant les collectivités territoriales à prendre le relai, a contribué à affaiblir un système de redistribution centralisé (cf. chapitre 13).

Ainsi, si le processus de régulation productiviste se traduit bien par des évolutions qui peuvent être analysées comme étant néolibérales, celles-ci ne concernent qu'une partie du fonctionnement du secteur et sont mises au service d'objectifs de production qui ne peuvent être considérées comme aboutissant à une diminution de la part du secteur HLM dans la production et la distribution de logements.

Vers un autre projet néolibéral dans les marchés du logement ?

Les réflexions proposées par A. Blessing (2015) peuvent cependant permettre de rapprocher les évolutions de la production HLM françaises de celles qui se sont produites dans d'autres pays occidentaux et de s'interroger ce faisant quant à la nature de la néolibéralisation dans le secteur du logement. En étudiant les réformes de la production de logements destinés aux ménages modestes en Angleterre, en Australie et aux États-Unis, l'auteure fait l'hypothèse que la résidualisation et la privatisation ont été une étape dans le processus de néolibéralisation, qui aurait permis l'émergence d'organisations à but non-lucratif indépendantes, spécialisées dans la production de logements locatifs aux loyers dits « abordables ». Il ne s'agit pas ici de comparer la situation des systèmes de logement social dans ces pays avec celui de la France ; il me semble par contre possible d'observer des tendances générales dans la mise en œuvre des politiques destinées à loger les ménages modestes, qui pourraient témoigner d'une évolution des stratégies néolibérales vis-à-vis du secteur du logement et, plus largement, de la fourniture de services nécessitant un investissement public.

Par exemple, aux États-Unis, A. Blessing (2015, p. 10-11) décrit la mise en place d'un dispositif introduit en 1986 et rendu permanent en 1993, appelé le Low-Income Housing Tax Credit (LIHTC), soit le crédit d'impôt pour le logement des ménages à faible revenu. En 2012, plus de deux millions de logements avaient été créés par ce biais, soit un nombre plus élevé que celui des logements sociaux ordinaires qui existent alors aux États-Unis.

Le système repose sur des crédits d'impôts échangeables. Ceux-ci sont distribués à la suite d'appels d'offre, auxquels peuvent répondre des opérateurs à but lucratif, à but non-lucratif ainsi que des consortiums. En règle générale, lorsque l'un de ces acteurs emporte un crédit d'impôt, il l'échange contre une avance en capital auprès d'investisseurs institutionnels, complétée par des prêts souscrits dans des banques privées, en passant par les services d'un courtier. Les loyers des logements créés sont fixés en fonction du revenu médian local, et servent à rembourser les prêts. Le système est renforcé par le fait qu'une loi de 1977, le Community Reinvestment Act, impose

aux investisseurs institutionnels de pouvoir prouver qu'une partie de leurs investissements profitent aux zones dans lesquelles les ménages ont des revenus peu élevés, ce qu'ils peuvent faire en participant au financement de logements « abordables ». Enfin, le LIHTC encourage la création d'ensembles immobiliers mixtes socialement, en imposant le respect d'une de ces deux règles, au choix : 20 % des logements créés doivent être accessibles aux ménages gagnant moins de 50 % du revenu médian local, ou 40 % des logements créés doivent être accessibles aux ménages gagnant moins de 60 % du revenu médian local.

Ce système est qualifié de néolibéral par A. Blessing (2015) pour au moins trois raisons. En premier lieu, il finance un bien destiné à des ménages modestes sans pour autant nécessiter une dépense budgétaire de l'État : c'est l'avantage d'en passer par des crédits d'impôts. Cela fait en sorte que le soutien public n'apparaît pas problématique par rapport aux objectifs néolibéraux de limitation de la dépense publique. En second lieu, le LITHC permet de « reconfigurer les intérêts publics et privés dans le marché du logement, en encourageant la coopération et la collaboration. » Pour ce faire, le système mis en place « récompense les acteurs à but lucratif qui investissent dans des biens et services qui répondent à des problèmes sociaux »[1] (Blessing, 2015, p. 11). En d'autres termes, le soutien public participe au dynamisme des marchés immobiliers privés et de l'industrie de la construction. En troisième lieu, le logement « abordable » n'est pas destiné aux ménages les plus en difficulté, mais à ceux perçus comme ayant « un potentiel en matière d'augmentation du revenu » (*income growth potential*) : plutôt que de soutenir les plus défavorisés à perte, le système vise à « soutenir les gagnants » (*back winners*) de façon à ce qu'ils participent à l'économie, en consommant ou, *in fine*, en accédant à la propriété (Blessing, 2015, p. 18-19).

Ce système, assez complexe, aboutit à des logiques de production et à des produits qui ressemblent à certaines des opérations ou des projets immobiliers mixtes des organismes HLM français. Aux crédits d'impôts américains correspond, en France, le fait de remplacer le subventionnement direct par des aides indirectes. Les ensembles immobiliers réalisés par le biais du LIHTC sont de plus mixtes socialement, ce qui rappelle les collaborations entre opérateurs immobiliers en France : elles présentent certes pour eux d'importantes contraintes, mais elles peuvent dans le même temps leur permettre d'accéder plus facilement à des terrains, de limiter le risque d'invendus ou de garantir des volumes importants de production. L'implication d'investisseurs institutionnels et la mise au concours des crédits d'impôts se traduisent par une concentration de la production de logements à l'aide du LIHTC dans les zones où la demande est la plus forte, et particulièrement dans les grandes agglomérations. Cela correspond, en France, à l'objectif de recentrage de la production HLM. Parallèlement, la production financée par le LIHTC n'est pas prioritairement destinée aux ménages les plus en difficulté, ce qui rappelle la possibilité de concevoir, en France, différents types (PLAI, PLUS, PLS) de logements sociaux. Enfin, le système mis en place aux États-Unis est présenté comme permettant d'améliorer les parcours résidentiels et sociaux des ménages, de fluidifier les marchés locaux de l'emploi en facilitant la mobilité résidentielle et de préserver la diversité sociale des quartiers (Blessing, 2015, p. 18). Ces arguments sont très proches de ceux utilisés, en France, pour justifier la production HLM (cf. chapitres 3, 7 et 12).

[1] « *reconfiguring public and private interests in the housing market, encouraging both cooperation and collaboration* » […] « *rewarding corporate actors to fund and provide goods and services that addresses societal problems.* »

Tableau 30. Deux modèles de néolibéralisation dans le secteur du logement social

Modèle de néolibéralisation	« Social de compétition »	« Social de projet »
Réponse à la crise de maturation	Organiser la fuite du capital accumulé par les logements amortis	Réinvestir le capital accumulé par les logements amortis dans la production neuve
Organisation du circuit de financement	Financement par l'État, uniquement destiné à des produits destinés aux plus démunis ou répondant à des besoins spécifiques ne pouvant être satisfaits par le marché	Autonomisation, avec un soutien aussi faible que possible de l'État et d'éventuels acteurs privés, différencié en fonction des caractéristiques des projets
Organisation du secteur	Concentration des organisations et spécialisation sur un éventail de tâches restreint	Concentration des organisations et diversification des tâches menées
Rapports entre acteurs à but non-lucratif et acteurs à but lucratif	Frontière nette entre les secteurs	Frontière poreuse entre les secteurs ; organisation de complémentarités entre les acteurs à but lucratif et à but non-lucratif
Rapports à l'espace	En fonction des besoins des ménages les plus précaires	En fonction des marchés immobiliers et de l'emploi les plus dynamiques
Objectifs du système quant aux locataires	« Filet de sécurité » pour assurer la capacité des plus démunis à retrouver une place dans la compétition collective	Assouplir le fonctionnement du marché immobilier pour favoriser les projets résidentiels et professionnels de ménages solvables et leur permettre d'épargner et de consommer

Élaboration personnelle. Certains éléments sont inspirés de J. Donzelot (2008) et X. Desjardins (2008) pour la colonne de gauche et A. Blessing (2015) pour la colonne de droite.

Il me semble ainsi possible de faire l'hypothèse que la néolibéralisation, appliquée au secteur du logement social, peut se traduire par deux projets différents, mais pas incompatibles (cf. Tableau 30) : le premier est celui du « social de compétition » décrit par J. Donzelot (2008) et X. Desjardins (2008), dans lequel le logement social est brutalement résidualisé et réservé aux ménages les moins aisés, de façon à ce que ceux-ci ne soient pas exclus du fonctionnement des marchés. Le second correspond aux évolutions décrites par A. Blessing (2015) et à certaines de celles qui ont été observées dans cette thèse : le marché à but lucratif ne parvenant pas à produire seul des logements suffisamment nombreux et à l'accessibilité suffisamment diversifiée, une aide de l'État reste nécessaire. Celle-ci doit cependant être principalement indirecte pour ne pas peser sur les budgets nationaux ; elle doit être destinée à soutenir les ménages solvables, en faisant en sorte que ceux-ci puissent consommer, épargner mais aussi réaliser leurs projets de mobilité professionnelle et sociale ; elle doit reposer sur la recherche de synergies entre le secteur à but lucratif et à but non-lucratif, le second étant amené à compléter et à sécuriser l'offre du premier. Ce second modèle cherche en fait, pour reprendre la terminologie proposée par J. Kemeny (1995),

à séparer les avantages que l'on trouve dans les marchés locatifs « intégrés » de ce qui peut, en contexte néolibéral, sembler être des inconvénients : ce modèle permettrait l'amélioration de la qualité et de la diversité de la production de logements par la compétition et la coopération entre secteurs, mais chercherait à éviter une concurrence directe entre leurs produits, par la délimitation précise des activités pouvant être entreprises par les opérateurs du secteur à but non-lucratif.

Je choisis d'appeler ce second modèle « social de projet », dans la mesure où il ne vise plus à aider l'ensemble de la population (comme le Keynésianisme) ou à fournir un « filet de sécurité » aux plus démunis (comme le « social de compétition ») mais à faciliter la mise en œuvre des projets professionnels et résidentiels des ménages qui ont les moyens d'en formuler un.

Le « social de projet » tel qu'il présenté dans le Tableau 30 reste très schématique, et doit être compris comme une proposition théorique à discuter. Son application au cas français pose d'ailleurs plusieurs difficultés. La production de logements très sociaux, si elle est minoritaire, reste notamment importante. Le modèle rend aussi mal compte de la disjonction qui existe entre les logements sociaux neufs, qui y correspondent plutôt bien, et les logements sociaux anciens, dont j'ai rappelé qu'ils sont caractérisés par d'importants processus de paupérisation.

Au-delà du secteur du logement HLM, il me semble possible d'identifier des évolutions qui pourraient elles aussi relever de ce « social de projet ». D'un point de vue cognitif, la valorisation du projet comme façon de concevoir le rapport au monde des individus et des institutions est inscrite dans la pensée néolibérale. M. Foucault (2004) a notamment montré comment les individus sont invités à se penser comme entrepreneurs d'eux-mêmes, à même d'amasser des compétences et de chercher des façons de les valoriser sur les marchés de l'emploi. D'un point de vue socioéconomique, la crise de 2007-2008 a motivé des ajustements des stratégies néolibérales en Europe. Si celles-ci ne peuvent être pensées comme des formes de néo-Keynésianisme, elles ont néanmoins abouti à la mise en place de dispositifs visant à fournir à fluidifier par des investissements publics le fonctionnement de certains marchés (Aalbers, 2013).

Dans ce contexte, il est possible de faire l'hypothèse que des aides publiques seraient tolérables dans un système néolibéral à condition qu'elles soient indirectes, qu'elles soient destinées à des ménages amenés à les réinvestir dans l'économie, qu'elles puissent être exploitées directement ou indirectement par des acteurs à but lucratif et qu'elles encouragent, si elles passent par le secteur à but non-lucratif, le fait que celui fonctionne dans des conditions de « quasi-marché » (Lamarche *et al.*, 2015, p. 15). Le processus de régulation productiviste dans le secteur du logement pourrait alors être interprété comme participant à une reconfiguration plus large des bénéficiaires et des modes de distribution des services publics, dans le contexte d'une mutation accélérée des processus de néolibéralisation à la suite de la crise de 2007-2008.

LISTE DES ENQUÊTÉS

Parmi les entretiens mentionnés ci-dessous, certains ne sont pas directement cités dans la thèse. Tous ont néanmoins contribué à en élaborer l'argumentation. Il est à noter qu'une enquête exploratoire auprès de 19 personnes a été menée préalablement aux entretiens cités ci-dessous. Elle n'a cependant pas été directement exploitée (cf. chapitre 2).

Communauté d'agglomération du Val-de-Bièvre

Institution	Fonction	Date
ESH	Directeur général adjoint chargé du développement et de l'investissement	02/05/2012
ESH	Directeur du développement	02/05/2013
ESH	Responsable de la construction	02/05/2013
ESH	Responsable du service Développement et financement	03/04/2013
ESH	Secrétaire générale	22/10/2013
ESH	Directeur de l'innovation	22/10/2013
ESH	Président du directoire	05/02/2014
ESH	Directeur général adjoint	07/05/2014
ESH	Responsable du développement	17/07/2014
ESH	Prospectrice foncière	17/07/2014
ESH	Directeur général	31/07/2014
ESH	Directeur général	16/07/2014
ESH	Directeur du développement et de la maîtrise d'ouvrage	28/07/2014
ESH	Chargé d'études	28/07/2014
ESH	Directrice du développement	16/07/2014
ESH	Responsable du développement	15/10/2014
ESH	Directeur de la maîtrise d'ouvrage	24/11/2014
Groupe d'ESH	Ancien directeur général délégué	12/04/2013
OPH	Directeur adjoint à la construction et à l'investissement, chargé du développement	18/02/2012
OPH	Directrice territoriale	08/01/2014
OPH	Directrice générale	08/01/2014
OPH	Directrice générale	12/01/2014
OPH	Directrice de la prospective, des relations institutionnelles et de la communication	20/05/2014
OPH	Adjointe au directeur général chargée de la maîtrise d'ouvrage et du développement	28/08/2014
OPH	Directeur général	08/04/2014
Commune	Premier adjoint au maire chargé de l'urbanisme	21/03/2012

Commune	Directeur du développement urbain	18/03/2014
Commune	Directrice de cabinet	18/03/2014
Commune	Chargée de mission Habitat	07/04/2014
Commune	Directeur de l'aménagement	07/04/2014
Commune	Ajointe au directeur de l'aménagement chargée du logement	26/05/2014
Commune	Adjoint au maire chargé de l'aménagement et du développement urbain	22/10/2014
EPCI	Responsable du service Habitat	10/02/2014
Conseil départemental	Directrice de l'habitat	26/03/2014
Conseil départemental	Responsable du service Habitat social	26/03/2014
Association HLM	Responsable des politiques territoriales	06/06/2013
Association HLM	Responsable du service Patrimoine, développement, études	06/06/2013
Association HLM	Chargée d'études	06/06/2013
CDC	Directeur	12/01/2015
CDC	Chargé de développement	12/01/2015
CIL	Président	24/11/2014
DRIHL	Adjoint au responsable du service Observation et Études	11/02/2014
DRIHL	Responsable de la mission Suivi des bailleurs et des collecteurs	26/02/2014
DRIHL	Adjoint au chef du service Logement d'une unité territoriale	14/04/2014
EPF	Directeur du développement et du partenariat	06/01/2015
IAU	Chargée d'études	25/03/2014
SEM	Directeur général délégué	14/10/2014
SEM	Directrice opérationnelle	07/01/2015

Communauté urbaine de Bordeaux

Institution	Fonction	Date
ESH	Chargée d'opérations	23/07/2013
ESH	Chargée d'opérations	25/03/2015
ESH	Directeur du développement	14/10/2013
ESH	Directeur de l'aménagement et des études urbaines	18/11/2013
ESH	Directeur général	18/02/2014
ESH	Directeur de l'aménagement et des études urbaines	18/02/2014
ESH	Directeur général	03/03/2014
ESH	Directrice générale	17/02/2014
ESH	Directrice des études	17/02/2014
OPH	Directrice générale	18/11/2013
OPH	Directeur de l'aménagement urbain et du développement du patrimoine	10/01/2014
Commune	Directeur de l'habitat, du logement et de la rénovation urbaine	18/02/2014
Commune	Responsable du service Planification et grands projets	07/07/2014
Commune	Responsable du service Habitat	07/07/2014
Commune	Responsable du service Habitat	12/08/2014
Commune	Directeur général adjoint de l'urbanisme	12/08/2014
Conseil départemental	Chef de projet Programme départemental de l'habitat	23/07/2013

Conseil départemental	Responsable du bureau du financement du logement	23/07/2013
DDTM	Adjoint au responsable du service Habitat et construction durables	14/10/2013
DDTM	Adjointe au responsable d'unité Logement social public	14/10/2013
EPCI	Responsable du service Politiques de l'habitat	10/07/2013
EPCI	Responsable du service Délégation des aides à la pierre	15/10/2013
Agence d'urbanisme	Chargée d'études	24/07/2013
Agence d'urbanisme	Chargée d'études	24/07/2013
CDC	Directeur	09/01/2014
Association HLM	Directrice	30/08/2013

Communauté d'agglomération du Boulonnais

Institution	Fonction	Date
ESH	Directeur général	03/12/2014
OPH	Directeur général	11/12/2014
OPH	Chargé de mission	26/02/2015
OPH	Directeur territorial	14/01/2015
ESH	Directeur général adjoint	30/01/2015
Commune	Maire	14/01/2015
Commune	Maire	15/01/2015
Commune	Maire	14/04/2015
EPCI	Responsable du service Habitat	15/01/2015
DDTM	Responsable du service Habitat durable	16/02/2015
Association HLM	Directeur	21/07/2014
CDC	Chargé de développement	27/01/2015
EPF	Directrice opérationnelle	26/02/2015
SEM	Directeur	14/04/2015

Autres

Institution	Fonction	Date
USH	Directeur des études économiques et financières	12/02/2013
Ministère chargé du logement	Responsable du Bureau de suivi des organismes constructeurs	30/07/2013
Fédération des OPH	Directeur général	11/12/2013
CGLLS	Directeur des aides de la commission de réorganisation	16/12/2013
Groupe d'ESH	Délégué général	12/04/2013
Groupe d'ESH	Secrétaire général	06/05/2014

BIBLIOGRAPHIE

AALBERS, M.B., 2004. « Promoting Home Ownership in a Social Rented City: Policies, Practices and Pitfalls », *Housing Studies*, vol. 19, n. 3, p. 483-495.

——— (dir.), 2012. *Subprime Cities: The Political Economy of Mortgage Markets*, New York, Wiley Blackwell.

———, 2013. « Neoliberalism is Dead... Long Live Neoliberalism! », *International Journal of Urban and Regional Research*, vol. 37, n. 3, p. 1083-1090.

AALBERS, M.B., CHRISTOPHERS, B., 2014. « Centring Housing in Political Economy », *Housing, Theory and Society*, vol. 31, n. 4, p. 373-394.

AALBERS, M.B., HOLM, A., 2008. « Privatising Social Housing in Europe: The Cases of Amsterdam and Berlin », *in* ADELHOF, K., GLOCK, B., LOSSAU, J., SCHULZ, M. (dir.), *Urban Trends in Berlin and Amsterdam*, Berlin, Berliner Geographische Arbeiten.

AGLIETTA, M., 1976. *Régulation et crises du capitalisme*, Paris, Editions Odile Jacob.

ALLE, C., 2015. « La régulation de l'urbanisme commercial : élus locaux versus promoteurs », *Métropoles*, vol. 16.

AMZALLAG, M., TAFFIN, C., 2010. *Le logement social*, Paris, L'Extenso.

ANDRE, M., 2013. *Les préfectures à l'heure de la réorganisation administrative et territoriale de l'État*, Rapport, Paris, Sénat.

AORIF, 2014. *Livre blanc de l'AORIF. Relever les défis de la crise du logement en Île-de-France*, Paris.

ARAB, N., 2004. *L'activité de projet dans l'aménagement urbain : processus d'élaboration et modes de pilotage. Les cas de la ligne B du tramway strasbourgeois et d'Odysseum à Montpellier*, Thèse pour l'obtention du doctorat en aménagement et urbanisme, Paris, École des Ponts ParisTech.

———, 2007. « Activité de projet et aménagement urbain : les sciences de gestion à l'épreuve de l'urbanisme », *Management & Avenir*, vol. 12, n. 2, p. 147-164.

———, 2017. « L'élaboration collective des projets d'urbanisme : organiser l'intégration des acteurs et gérer l'incertitude des processus de conception », *Revue internationale d'urbanisme*, n. 3.

ATTUYER, K., GUIRONNET, A., HALBERT, L., 2012. « La ville à 7 % », *Urbanisme*, n. 384, p. 72-74.

BACQUE, M.-H., 2010. « 'Comment nous sommes devenus HLM.' Les opérations de mixité sociale à Paris dans les années 2000 », *Espaces et Sociétés*, vol. 1, n. 140‑141, p. 93-109.

BACQUE, M.-H., FOL, S., 1997. *Le devenir des banlieues rouges*, Paris, L'Harmattan.

———, 2005. « Ségrégation et politiques de mixité sociale aux États-Unis. Au regard de quelques programmes de déségrégation », *Informations sociales*, vol. 5, n. 125, p. 82-93.

BALL, M., HARLOE, M., MARTENS, M., 1988. *Housing and Social Change in Europe and the USA*, Londres, Routledge.

BALLAIN, R., JAILLET, M.-C., 1998. « La mise en œuvre des politiques locales de l'habitat, entre régulation du marché et action sociale », *in* SEGAUD, M., BONVALET, C., BRUN, J. (dir.), *Logement et habitat, l'état des savoirs*, Paris, La Découverte, p. 256-263.

BARAUD-SERFATY, I., 2008. « Capitales et capitaux. Vers la ville financiarisée ? », *Le Débat*, n. 148, p. 96-105.

BARTHEL, P.-A., DEBRE, C., 2010. « Dans la "cuisine" de la mixité : retour sur des expérimentations nantaises », *Espaces et Sociétés*, vol. 1, n. 140‑141, p. 75-91.

BARTOLI, P., BOULET, D., 1989. *Dynamique et régulation de la sphère agro-alimentaire. L'exemple viticole*, Montpellier, INRA Montpellier.

BATAILLE, G., BONIFACE, X., 2014. « Ruine et renaissance de la cité (1939-1980) », *in* LOTTIN, A. (dir.), *Histoire de Boulogne-sur-Mer. Ville d'art et d'histoire*, Villeneuve d'Ascq, Presses Universitaires du Septentrion, p. 413-448.

BEAL, V., ROUSSEAU, M., 2008. « Néolibéraliser la ville fordiste. Politiques urbaines post-keynésiennes et redéveloppement économique au Royaume-Uni », *Métropoles*, vol. 4.

BEAUD, S., 1996. « L'usage de l'entretien en sciences sociales. Plaidoyer pour l"entretien ethnographique », *Politix*, vol. 9, n. 35, p. 226-257.

BEAUD, S., WEBER, F., 1998. *Guide de l'enquête de terrain*, Paris, La Découverte.

BEHAR, D., 1995. « Banlieues ghettos, quartiers populaires ou ville éclatée ? L'espace urbain à l'épreuve de la nouvelle question sociale », *Les Annales de la Recherche Urbaine*, vol. 68‑69, p. 7-14.

BELLANGER, E., 2008. « Les maires et leurs logements sociaux », *Histoire urbaine*, vol. 23, n. 3, p. 95-107.

———, 2013a. « La traversée historique du Grand Paris », *Mouvements*, n. 2, p. 52-62.

———, 2013b. « Le 'communisme municipal' ou le réformisme officieux en banlieue rouge », *in* BELLANGER, E., MISCHI, J. (dir.), *Les territoires du communisme. Elus locaux, politiques publiques et sociabilités militantes*, Paris, Armand Colin, p. 27-52.

BELLANGER, E., GIRAULT, J., 2008. *Villes de banlieues : personnel communal, élus locaux et politiques urbaines en banlieue parisienne au XX*ème *siècle*, Grane, Créaphis.

BENGTSSON, B., 2015. « Housing And Neoliberalism. A Critical discussion », Intervention à l'ENHR Conference. Housing and Cities in a Time of Change: Are We Focusing on People?, Lisbonne.

BERNARD, A., DALY, B., MÉJEAN, P., 2010. *L'évolution des politiques locales de l'habitat et des coopérations entre les acteurs dans un contexte en plein renouvellement : enquête sur dix territoires*, Rapport, Paris, Réseau des acteurs de l'habitat.

BERRY, M., 1983. *L'impact des instruments de gestion sur l'évolution des systèmes humains*, Paris, Centre de recherches en gestion.

BERT, T., BAIETTO-BEYSSON, S., 2010. *Rapport sur les dispositifs de contrôle des acteurs du logement social*, Rapport, Paris, Inspection générale des finances et Conseil général de l'environnement et du développement durables.

BERTAUX, D., 1980. « L'approche biographique, sa validité méthodologique, ses potentialités », *Cahiers internationaux de sociologie*, vol. 69, n. 2, p. 198-225.

BERTHAUT, J., 2013. *La banlieue du « 20 heures ». Ethnographie de la production d'un lieu commun journalistique*, Paris, Agone.

BETHOUART, B., 2014. « Boulogne à la croisée des siècles », *in* LOTTIN, A. (dir.), *Histoire de Boulogne-sur-Mer. Ville d'art et d'histoire*, Villeneuve d'Ascq, Presses Universitaires du Septentrion, p. 449-490.

BEZES, P., 2009. *Réinventer l'État. Les réformes de l'administration française (1962-2008)*, Paris, PUF.

———, 2012. « État, experts et savoirs néo-managériaux », *Actes de la recherche en sciences sociales*, vol. 3, n. 193, p. 16-37.

BEZES, P., LE LIDEC, P., 2010. « L'hybridation du modèle territorial français. RGPP et réorganisations de l'État territorial », *Revue française d'administration publique*, vol. 136, n. 4, p. 919-942.

BILLIS, D., 2010. (dir.), *Hybrid Organizations and the Third Sector: Challenges for Practice, Theory and Policy*, Basingstoke, Palgrave Macmillan.

BLANCHARD, G., MIOT, Y., 2017. « Quelle activité de conception dans les séquences aval des projets d'aménagement ? Apprentissage et négociations dans l'encadrement des opérations immobilières à Bordeaux Euratlantique et Lille-Arras-Europe », *Revue internationale d'urbanisme*, n. 3.

BLESSING, A., 2015. « Repackaging the poor? Conceptualising neoliberal reforms of social rental housing », *Housing Studies*, vol. 31, n. 2, p. 149-172.

BLOT, C., LE BAYON, S., LEMOINE, M., LEVASSEUR, S., 2009. « De la crise financière à la crise économique », *Revue de l'OFCE*, vol. 110, n. 3, p. 255-281.

BOLTANSKI, L., CHIAPELLO, E., 1999. *Le nouvel esprit du capitalisme*, Paris, Gallimard.

BONETTI, M., 2008. « L'injonction paradoxale faite aux bailleurs sociaux de loger les plus pauvres et de favoriser la mixité sociale », *in* JAILLET, M.-C., PERRIN, E., MENARD, F. (dir.), *Diversité sociale, ségrégation urbaine, mixité*, Paris, PUCA, p. 215-231.

BONNET, L., 2016. *Métamorphoses du logement social. Habitat et citoyenneté*, Rennes, Presses Universitaires de Rennes.

BONNEVAL, L., POLLARD, J., 2017. « Promoteurs immobiliers, bailleurs sociaux, collectivités locales : des acteurs aux frontières des marchés du logement », *Métropoles*, n. 20.

BORRAZ, O., 1998. *Gouverner une ville : Besançon 1959-1989*, Rennes, Presses Universitaires de Rennes.

BOSVIEUX, J., 2011. « Incitations fiscales à l'investissement locatif : succès quantitatif, ciblage imparfait », *Regards croisés sur l'économie*, vol. 1, n. 9, p. 162-171.

BOUCHÉ, P., DECOSTER, E., HALBERT, L., 2015. « L'épargne réglementée, une géographie méconnue de la circulation de richesse en france », *Géographie, Économie, Société*, vol. 17, n. 2, p. 225-249.

BOURDIEU, P., 1992. *Réponses : pour une anthropologie réflexive*, Paris, Le Seuil.

———, 2000. *Les structures sociales de l'économie*, Paris, Seuil.

BOURDIN, A., LEFEUVRE, M.-P., MELE, P., 2006. *Les règles du jeu urbain. Entre droit et confiance*, Paris, Descartes & Cie.

BOURGEOIS, C., 1996. *L'attribution des logements sociaux : politique publique et jeux des acteurs locaux*, Paris, L'Harmattan.

BOURGEOIS, C., GREMION, C., 1988. *La modernisation des Sociétés Anonymes de HLM. Structures et pratiques de gestion dans quatre sociétés*, Paris, CNRS/SCO.

BOURGEOIS, M., 2013. « Choisir les locataires du parc social ? Une approche ethnographique de la gestion des HLM », *Sociologie du travail*, vol. 55, n. 1, p. 56-75.

BOUSSARD, V., MAUGERI, S., 2003. *Du politique dans les organisations. Sociologie des dispositifs de gestion*, Paris, L'Harmattan.

BOYER, R., 1986. *La théorie de la régulation : une analyse critique*, Paris, La Découverte.

———, 1990. « Les problématiques de la régulation face aux spécificités sectorielles. Perspectives ouvertes par la thèse de Pierre Bartoli et Daniel Boulet », *Cahiers d'économie et de sociologie rurales*, n. 17, p. 40-76.

———, 2003. « L'anthropologie économique de Pierre Bourdieu », *Actes de la recherche en sciences sociales*, n. 150, p. 65-78.

———, 2007. « Comment concilier solidarité sociale et efficacité économique à l'ère de la globalisation : une lecture régulationniste », *in* PAUGAM, S. (dir.), *Repenser la solidarité. L'apport des sciences sociales*, Paris, Presses Universitaires de France, p. 883-910.

———, 2015. *Economie politique des capitalismes*, Paris, La Découverte.

BOYER, R., SAILLARD, Y., 2002. « Un précis de la régulation », *in* BOYER, R., SAILLARD, Y. (dir.), *Théorie de la régulation. L'État des savoirs*, Paris, La Découverte, p. 58-68.

BRAUDEL, F., 1986. *Civilisation matérielle, économie, capitalisme*, Paris, Armand Colin.

BRENNER, N., 2004. *New State Spaces: Urban Governance and the Rescaling of Statehood*, Oxford, Oxford University Press.

BRENNER, N., PECK, J., THEODORE, N., 2010. « Variegated neoliberalization: geographies, modalities, pathways », *Global Networks*, vol. 10, n. 2, p. 182-222.

BROUANT, J.-P., 2004. « Européanisation, territorialisation, contractualisation : quel avenir pour l'encadrement de l'intervention publique dans le domaine du logement ? », *Revue de Droit Immobilier*, p. 508-518.

——— (dir.), 2006a. *Intercommunalité et habitat : les communautés au milieu du gué ?*, Paris, Les Cahiers du GRIDAUH.

———, 2006b. « La compétence habitat des intercommunalités. Les jeux ambigus du législateur », *Annales de la recherche urbaine*, n. 99.

———, 2006c. « La permanence du concept de maîtrise d'ouvrage sociale », *Revue française de finances publiques*, vol. 96, p. 93-103.

———, 2014a. « De la pertinence du recours à la forme d'établissement public local pour construire et gérer des logements sociaux », in CARRAZ, M., JEGOUZO, Y., PRIET, F. (dir.), *Du logement social à l'habitat. Les Offices cent ans après la loi Bonnevay*, Paris, Les Cahiers du GRIDAUH, p. 61-69.

———, 2014b. « Du logement à l'habitat : la conception de la mission des Offices », *in* CARRAZ, M., JEGOUZO, Y., PRIET, F. (dir.), *Du logement social à l'habitat. Les Offices cent ans après la loi Bonnevay*, Paris, Les Cahiers du GRIDAUH, p. 43-49.

BROUANT, J.-P., FATOME, É., JEGOUZO, Y., 2009. *Le partenariat entre les organismes d'HLM et les opérateurs privés*, Rapport, Paris, Fédération des OPH.

BROUANT, J.-P., MARCOU, G., PONTIER, J.-M., QUILICHINI, P., 2011. *La redéfinition des compétences locales dans la nouvelle réforme des collectivités territoriales et ses implications pour l'habitat et le logement*, Paris, GRALE et USH.

BRUN, J., RONCAYOLO, M., 2001. « Production de la ville et du bâti », *in* RONCAYOLO, M. *La Ville aujourd'hui. Mutations urbaines, décentralisation et crise du citadin*, Paris, Points, p. 291-342.

BUHOT, C., 2013. *Démythifier le foncier. État des lieux de la recherche*, Paris, ADEF.

BURGEL, G., RONCAYOLO, M., 2001. « La ville et les crises : économie et société », *in* RONCAYOLO, M. *La Ville aujourd'hui. Mutations urbaines, décentralisation et crise du citadin*, Paris, Points, p. 697-728.

CAILLOSSE, J., LE GALES, P., LONCLE-MORISEAU, P., 1997. « Les sociétés d'économie mixte locales : outils de quelle action publique ? », *in* GODARD, F. (dir.), *Le gouvernement des villes. Territoire et pouvoir*, Paris, Descartes & Cie, p. 23-96.

CALLEN, D., 2011. *La « fabrique péri-urbaine », système d'acteurs et production des ensembles pavillonnaires dans la grande couronne francilienne*, Thèse pour l'obtention du doctorat en géographie, Paris, Université Paris 1 Panthéon Sorbonne.

CAMPAGNAC, E. (dir.), 1992. *Les Grands groupes de construction : des nouveaux acteurs urbains*, Paris, L'Harmattan.

CARESCHE, C., PIRON, M., 2013. *Rapport d'information en conclusion de la mission d'évaluation et de contrôle sur l'optimisation des aides à la construction de logements sociaux en fonction des besoins*, Rapport, Paris, Assemblée Nationale.

CARRAZ, M., 2013. « Des Habitations à bon marché aux politiques de l'habitat. Actualité et pertinence du modèle des offices publics », *Actualités Juridiques Droit Administratif*, vol. 2, p. 87-99.

CARRIOU, C., 2010. « Les habitations à bon marché sont-elles des auberges espagnoles ? », *in* VOLDMAN, D. *Désirs de toit*, Grane, Créaphis, p. 53-76.

———, 2012. « Des statistiques imaginées, perdues, oubliées ? Les Habitations à bon marché et leur dénombrement (1894-1939) », *Genèses*, vol. 2, n. 87, p. 26-46.

CASTEL, J.-C., 2007. « De l'étalement urbain à l'émiettement urbain. Deux tiers des maisons construites en diffus », *Les Annales de la Recherche Urbaine*, vol. 102, n. 1, p. 88-96.

CAUCHI-DUVAL, N., BEAL, V., ROUSSEAU, M., 2016. « La décroissance urbaine en France : des villes sans politique », *Espace populations sociétés*, vol. 1, n. 2016.

CDC, 2012. « Les coûts de production des logements locatifs sociaux depuis 2005 », *Eclairages*, vol. 1.

———, 2017. « Coût de construction des logements sociaux. Un prix de revient stable depuis 2014 », *Eclairages*, vol. 17.

CENAC, J.-P., GOUILLARD, M., JAFFRAIN, A., 2008. *Introduction à l'usufruit locatif social, un investissement immobilier éthique*, Editions de l'Immobilier Social.

CERTU, 2011. *Une approche comparative des outils de financement des équipements publics*, Paris, Ministère de l'écologie, du développement durable, des transports et du logement.

CHAMBOREDON, H., PAVIS, F., SURDEZ, M., WILLEMEZ, L., 1994. « S'imposer aux imposants. À propos de quelques obstacles rencontrés par des sociologues débutants dans la pratique et l'usage de l'entretien », *Genèses*, vol. 16, p. 114-132.

CHANTEAU, J.-P., GROUIEZ, P., LABROUSSE, A., LAMARCHE, T., MICHEL, S., NIEDDU, M., VERCUEIL, J., 2016. « Trois questions à la théorie de la régulation par ceux qui ne l'ont pas fondée », *Revue de la régulation*, vol. 19.

CHIAPELLO, E., 2017. « La financiarisation des politiques publiques », Mondes en développement, vol. 2, n. 178, p. 23-40.

CHODORGE, M., 2007. « La paupérisation des locataires HLM en France depuis vingt ans », *Habitat et Société*, n. 55, p. 8-13.

CHRISTOPHERS, B., 2011. « Revisiting the Urbanization of Capital », *Annals of the Association of American Geographers*, vol. 101, n. 6, p. 1327-1364.

———, 2015. « The limits to financialization », *Dialogues in Human Geography*, vol. 17, n. 3, p. 271-291.

CHRISTY, H., ANMA, ATELIER DES BASSINS, 2016. *L'urbanisme négocié. Bordeaux, les Bassins à Flots*, Paris, La Découverte.

CITRON, P., 2016. *Les promoteurs immobiliers dans les projets urbains. Enjeux, mécanismes et conséquences d'une production urbaine intégrée en zone dense*, Thèse pour l'obtention du doctorat en aménagement et urbanisme, Paris, Université Paris 1 Panthéon Sorbonne.

———, 2017. « Produire la ville grâce aux opérateurs immobiliers : quel modèle pour l'aménagement privé en zone dense », *Métropoles*, vol. 20.

CLARK, G. L., 2006. « Setting the agenda: the geography of global finance », *in* BAGCHI-SEN, S., LAWTON-SMITH, H. (dir.). *Economic geography: past, present and future*, London, Routledge, p. 83-93.

CLAUDE, V., 2006. *Faire la ville. Les métiers de l'urbanisme au XXème siècle*, Marseille, Parenthèses.

CLEVENOT, M., 2011. « Les prix immobiliers en France : une évolution singulière », *Note de conjoncture de l'INSEE*.

COCULA, A.-M., 2010. *Histoire de Bordeaux*, Toulouse, Le Pérégrinateur.

COFFINET, J., MONTORNES, J., 2014. « Le financement de l'habitat en France et la crise financière », *Revue d'économie financière*, vol. 115, n. 3, p. 209-228.

COHEN, E. (dir.), 2001. *Dictionnaire de gestion*, Paris, La Découverte.

COHEN, S. (dir.), 1999. *L'art d'interviewer les dirigeants*, Paris, Presses Universitaires de France.

COING, H., TOPALOV, C., 1995. « Crise, urgence et mémoire : où sont les vraies ruptures ? », *in* ASCHER, F. *Le logement en questions. L'habitat dans les années quatre-vingt dix : continuités et ruptures*, Paris, Editions de l'Aube, p. 261-289.

COLE, A., EYMERI-DOUZANS, J.-M., 2010. « Administrative reforms and mergers in Europe – research questions and empirical challenges », *International Review of Administrative Sciences*, vol. 76, n. 3, p. 395-406.

COMBY, J., RENARD, V., 1996. *Les politiques foncières*, Paris, Presses Universitaires de France.

CORDIER, M., 2011. *De la politique du logement aux politiques locales de l'habitat : l'apprentissage de l'action collective négociée*, Thèse pour l'obtention du doctorat en aménagement et urbanisme, Créteil, Université Paris-Est Créteil.

CORDIER, M., MEUNIER, J.-M., 2009. « L'émergence du pouvoir d'agglomération dans le champ de l'habitat », *in* BOURDIN, A., PROST, A. (dir.), *Projets et stratégies urbaines. Regards comparatifs*, Marseille, Parenthèses, p. 138-150.

COUR DES COMPTES, 2011. « Les aides à la pierre : l'expérience des délégations de l'État aux intercommunalités et aux départements », *Rapport public thématique*, Paris, Cour des Comptes.

———, 2012. « Le logement social : les priorités géographiques », *Rapport public annuel*, Paris, Cour des Comptes.

COURCELLE, T., FIJALKOW, Y., TAULELLE, F., 2017. *Services publics et territoires*, Rennes, Presses Universitaires de Rennes.

CRAIPEAU, S., METZGER, J.-L., 2007. « Pour une sociologie critique de la gestion », *Recherches sociologiques et anthropologiques*, vol. 38, n. 1, p. 166-182.

CROUCH, C., 2005. *Capitalist Diversity and Change: Recombinant Governance and Institutional Entrepreneurs*, Oxford, Oxford University Press.

CZISCHKE, D., 2009. « Managing Social Rental Housing in the EU: A Comparative Study », *European Journal of Housing Policy*, vol. 9, n. 2, p. 121-151.

DE BANDT, J., 1989. « Approche méso-économique de la dynamique industrielle », *Revue d'économie industrielle*, vol. 49, n. 3, p. 1-18.

DEBOULET, A., LELEVRIER, C., 2014. *Rénovations urbaines en Europe*, Rennes, Presses Universitaires de Rennes.

DELARUE, F., LECOMTE, A., VERGRIETE, P., 2013. *Evaluation de la territorialisation des politiques du logement*, Paris, Ministère de l'égalité des territoires et du logement.

DELORME, R., ANDRE, C., 1983. *L'État et l'Économie. Un essai d'explication de l'évolution des dépenses publiques en France, 1870-1980*, Paris, Seuil.

DEMOULIN, J., 2014. *La participation des locataires : un instrument de gestion dans les organismes HLM*, Thèse pour l'obtention du doctorat en sociologie, Nanterre, Université Paris-Ouest Nanterre La Défense.

DESAGE, F., 2009. « Un régime de grande coalition permanente ? Éléments lillois pour une sociologie des 'consensus' intercommunaux », *Politix*, vol. 4, n. 88, p. 133-161.

———, 2010. « L'institutionnalisation des Communautés urbaines : desseins et impasses d'un volontarisme réformateur (1964-1971) », *Genèses*, vol. 3, n. 80, p. 90-113.

———, 2012. « La ségrégation par omission ? », *Géographie, Économie, Société*, vol. 14, n. 2, p. 197-226.

———, 2013. « 20 % de logements sociaux minimum, mais pour quoi ? », *Savoir/Agir*, vol. 2, n. 24, p. 35-40.

DESAGE, F., GODARD, J., 2005. « Désenchantement idéologique et réenchantement mythique des politiques locales », *Revue française de science politique*, vol. 55, n. 4, p. 633-661.

DESAGE, F., GUERANGER, D., 2011. *La politique confisquée : sociologie des réformes et des institutions intercommunales*, Bellecombe-en-Bauges, Editions du Croquant.

DESAGE, F., SALA PALA, V., MOREL-JOURNEL, C., 2014. *Le peuplement comme politiques*, Rennes, Presses Universitaires de Rennes.

DESJARDINS, X., 2006. *Intercommunalité et décentralisation. Les recompositions territoriales sous le regard des chercheurs*, Rapport, Paris, PUCA.

———, 2008. « Le logement social au temps du néolibéralisme », *Métropoles*, vol. 4, p. 26-45.

———, 2013. *Politiques du logement et territoires. Acquis et perspectives pour la recherche*, Rapport, Paris, PUCA.

DESJARDINS, X., DURET, H., TUAL, M., 2010. *Aménager la métropole parisienne. Comment les intercommunalités franciliennes se saisissent-elles des politiques d'habitat pour construire une solidarité territoriale ?*, Rapport, Paris, PUCA.

DEVES, C., BIZET, J.-F., 1991. *Les sociétés d'économie mixte locales*, Paris, Economica.

DEVISME, L., 2009. *Nantes, petite et grande fabrique urbaine*, Marseille, Parenthèses.

DI MEO, G., 1998. *Géographie sociale et territoires*, Paris, Nathan.

DIMAGGIO, P.J., POWELL, W.W., 1983. « The Iron Cage Revisited: Institutional Isomorphism and Collective Rationality in Organizational Fields », *American Sociological Review*, vol. 48, n. 2, p. 147-160.

DONNISON, D.V., 1967. *The Government of Housing*, Harmondsworth, Penguin.

DONZELOT, J., 2008. « Le social de compétition », *Esprit*, n. 11, p. 51-77.

———, 2012. *À quoi sert la rénovation urbaine ?*, Paris, Presses Universitaires de France.

DORMOIS, R., 2006. « Structurer une capacité politique à l'échelle urbaine. Les dynamiques de planification à Nantes et à Rennes », *Revue française de science politique*, vol. 56, n. 5, p. 837-867.

DORMOIS, R., FOL, S., 2017. « La décroissance urbaine en France : une mise à l'agenda difficile », *Métropolitiques*.

DOUAY, N., 2013. « La planification urbaine française : théories, normes juridiques et défis pour la pratique », *L'Information géographique*, vol. 77, n. 3, p. 45-70.

DRESCH, M., 1973. *Le financement du logement*, Paris, Editions Berger-Levrault.

DRIANT, J.-C., 2002. « Banalisation ou spécialisation ? Vers l'éclatement du système HLM ? », *Etudes Foncières*, n. 100, p. 16-18.

———, 2007. *Délégation des aides à la pierre. Regards croisés des acteurs de l'habitat*, Paris, Union sociale pour l'habitat.

———, 2009. *Les politiques du logement en France*, Paris, La Documentation française.

———, 2011a. « Les mutations en sourdine du financement du logement social », *Regards croisés sur l'économie*, vol. 1, n. 9, p. 187-197.

———, 2011b. « Le logement social en France entre inertie et mutations », *in* HOUARD, N. (dir.), *Loger l'Europe. Le logement social dans tous ses États*, Paris, La Documentation française, p. 128-143.

———, 2012. « Défaire les grands ensembles », *in* DONZELOT, J. (dir.), *À quoi sert la rénovation urbaine ?*, Paris, Presses Universitaires de France, p. 13-24.

———, 2015a. *Les politiques du logement en France*, Paris, La Documentation française.

———, 2015b. « La crise du logement vient-elle d'un déficit de constructions ? », *Alternatives économiques*, vol. 1, n. 65, p. 23-33.

DRIANT, J.-C., LELEVRIER, C., 2006. « Le logement social entre mixité et solidarité territoriale », *in* LAGRANGE, H., OBERTI, M. *Emeutes urbaines et protestations. Une singularité française*, Paris, Presses de Sciences Po, p. 177-193.

DRIANT, J.-C., LI, M., 2012. « The Ongoing Transformation of Social Housing Finance in France: Towards a Self-financing System? », International Journal of Housing Policy, vol. 12, n. 1, p. 91-103.

DU TERTRE, C., 2002. « La dimension sectorielle de la régulation », *in* BOYER, R., SAILLARD, Y. (dir.), *Théorie de la régulation. L'État des savoirs*, Paris, La Découverte, p. 313-322.

DUNCAN, S., GOODWIN, M., HALFORD, S., 1993. « Regulation theory, the local state and the transition of urban politics », *Environment and Planning D: Society and Space*, vol. 11, n. 1, p. 67-88.

DUPUY, C., 2012. « Ce que la comparaison qualitative de politiques infranationales fait aux débats théoriques », *Revue internationale de politique comparée*, vol. 19, n. 2, p. 121-139.

DUPUY, C., POLLARD, J., 2012. « La comparaison de politiques publiques infranationales : méthodes et pratiques », *Revue internationale de politique comparée*, vol. 19, n. 2, p. 7-14.

DUPUY, G., 2010. *Le maire, l'accession sociale et le promoteur. La négociation entre élus locaux et promoteurs : une analyse stratégique*, Rapport, Paris, Agence nationale d'information sur le logement.

DURAN, P., THOENIG, J.-C., 1996. « L'État et la gestion publique territoriale », *Revue française de science politique*, vol. 46, n. 4, p. 580-623.

DURANCE, A., 2007. *Le financement du logement*, Paris, LexisNexis.

EFFOSSE, S., 2003. *L'invention du logement aidé en France : l'immobilier au temps des Trente Glorieuses*, Paris, Comité pour l'histoire économique et financière de la France.

EGGRICKX, A., 2012. « Réflexion critique sur l'adoption d'outils de gestion par mimétisme : le cas de la LOLF », *Management & Avenir*, vol. 54, n. 4, p. 61-82.

ELKIN, S.L., 1987. *City and regime in the American Republic*, Chicago, University of Chicago Press.

EMMS, P., 1990. *Social Housing: A Social Dilemma?*, Bristol, University of Bristol.

EPSTEIN, R., 2006. « Gouverner à distance. Quand l'État se retire des territoires », *Esprit*, n. 11, p. 96-111.

———, 2008. « L'éphémère retour des villes. L'autonomie locale à l'épreuve des recompositions de l'État », *Esprit*, n. 2, p. 96-111.

———, 2013. *La rénovation urbaine : démolition-reconstruction de l'État*, Paris, Presses de Sciences Po.

ESPACITE, 2016. *Le PLH, outil de gouvernance et de mise en œuvre des politiques locales de l'habitat : état des lieux et perspectives*, Rapport, Paris, Association des Communautés de France, USH et CDC.

ESPING-ANDERSEN, G., 2015 [1990]. *Les Trois Mondes de l'État-Providence. Essai sur le capitalisme moderne*, Paris, Presses Universitaires de France.

ESTEBE, P., 2016. *Gouverner la ville mobile*, Paris, Presses Universitaires de France.

ÉTIENNE, R., 1990. *Histoire de Bordeaux*, Privat, Toulouse.

FAINSTEIN, S. S., 1994. *The city builders: property development in New York and London, 1980-2000*, Lawrence, University Press of Kansas.

FEDERATION DES OPH, 2011. *Les Offices dans le débat pour le logement social*, Rapport, Reims, Fédération des OPH.

FERNANDEZ, A., GOZE, M., 2001. *L'Entreprise et l'habitat*, Bordeaux, Confluences.

FIGEAT, D., 2016. *Mobilisation du foncier privé en faveur du logement*, Rapport, Paris, Ministère du logement, de l'égalité des territoires et de la ruralité.

FIJALKOW, Y., LÉVY, J.-P., 2010. « Les politiques du logement », *in* BORRAZ, O., GUIRAUDON, V. (dir.), *Politiques publiques. 2. Changer la société*, Paris, Presses de Sciences Po, p. 113-138.

FLAMAND, J.-P., 1989. *Loger le peuple : essai sur l'histoire du logement social en France*, Paris, La Découverte.

FOUCAULT, M., 2004. *Naissance de la biopolitique*, Paris, Seuil.

FOURCAUT, A., VOLDMAN, D., 2008. « Financer l'habitat. Le rôle de la Caisse des dépôts et consignations aux XIXème-XXème siècles », Histoire urbaine, vol. 23, p. 7-15.

FRENCH, S., LEYSHON, A., WAINWRIGHT, T., 2011. « Financializing space, spacing financialization », *Progress in Human Geography*, vol. 35, n. 6, p. 798-819.

FRETIGNY, R., 2015. *Financer la cité. La Caisse des dépôts et les politiques de développement urbain en France*, Thèse pour l'obtention du doctorat en science politique, Lyon, Institut d'Etudes Politiques de Lyon.

FRIEDBERG, E., 1999. « L'entretien dans l'approche organisationnelle de l'action collective : cas des universités et des politiques culturelles municipales », *in* COHEN, S. (dir.), *L'art d'interviewer les dirigeants*, Paris, Presses Universitaires de France, p. 85-106.

FROUARD, H., 2008. « La Caisse des dépôts et les HBM (1894-1921). Un long apprentissage », *Histoire urbaine*, vol. 3, n. 23, p. 23-40.

GAGNERON, W., 2015. « Quel bilan et quel rôle pour les administrations déconcentrées de l'État ? », *Revue française d'administration publique*, vol. 156, n. 4, p. 923-930.

GALLEZ, C., THEBERT, M., VILMIN, T., OLLIVIER-TRIGALO, M., 2011. *Habiter la ville, accéder aux territoires. Articulation habitat-déplacements-développement économique dans les politiques d'aménagement intercommunales*, Rapport, Paris, PUCA.

GARRAUD, P., 1999. « Interviewer les élus : les 'maires urbains' », *in* COHEN, S. (dir.), *L'art d'interviewer les dirigeants*, Paris, Presses Universitaires de France, p. 170-189.

GAUDIN, J.-P., 1995. « Politiques urbaines et négociations territoriales. Quelle légitimité pour les réseaux de politiques publiques ? », *Revue française de science politique*, vol. 45, n. 1, p. 31-56.

GENEREUX, J., 2014. *Economie politique*, Paris, Hachette.

GENESTIER, P., 2010. « La mixité : mot d'ordre, vœu pieu ou simple argument ? », *Espaces et Sociétés*, vol. 1, n. 140-141, p. 21-35.

GHEKIERE, L., 2007. *Le développement du logement social dans l'Union Européenne. Quand l'intérêt général rencontre l'intérêt communautaire*, Paris, Dexia Editions.

GILLY, J.-P., PECQUEUR, B., 2002. « La dimension locale de la régulation », *in* BOYER, R., SAILLARD, Y. (dir.), *Théorie de la régulation. L'État des savoirs*, Paris, La Découverte, p. 304-312.

GILMOUR, T., MILLIGAN, V., 2012. « Let a Hundred Flowers Bloom: Innovation and Diversity in Australian Not-for-Profit Housing Organisations », *Housing Studies*, vol. 27, n. 4, p. 476-494.

GIMAT, M., 2012. *Comment la mixité sociale renouvelle les modes de production du logement en France. L'exemple des opérations immobilières mixtes*, Mémoire de M2 en aménagement, Paris, Université Paris 1 Panthéon Sorbonne.

———, 2017. « Jouer des "frontières" pour produire le logement social. La péréquation lors de la construction d'opérations de logement mixtes dans le bordelais », *Métropoles*.

GIMAT, M., GLOOR, M., 2016. « La vente de logements sociaux à des particuliers. Modalités et conséquences d'une pratique encore marginale des organismes H.L.M. franciliens », *Revue d'Economie Rurale et Urbaine*, n. 1, p. 5-33.

GIMAT, M., POLLARD, J., 2016. « Un tournant discret : la production de logements sociaux par les promoteurs immobiliers », *Géographie, Economie, Société*, n. 18, p. 257-282.

GINESTE, J., 2011. *Concevoir conjointement la mixité : les relations entre promoteurs immobiliers, organismes HLM et pouvoirs publics L'exemple des VEFA*, Mémoire de M2 en aménagement, Paris, Université Paris 1 Panthéon Sorbonne.

GODIER, P., 2009. « Le référentiel d'action urbaine communautaire », *in* GODIER, P., SORBETS, C., TAPIE, G. (dir.), *Bordeaux Métropole. Un futur sans rupture*, Marseille, Parenthèses, p. 34-49.

GOODWIN, M., PAINTER, J., 1996. « Local governance, the crises of Fordism and the changing geographies of regulation », *Transactions of the Institute of British Geographers*, vol. 21, n. 4, p. 635-648.

GOTHAM, K.F., 2006. « The secondary circuit of capital reconsidered: globalization and the US real estate sector », *American Journal of Sociology*, vol. 112, p. 231-275.

GOUILLARD, M., 2002. *La gestion financière des entreprises de logement social. 1ère partie : les principes de base*, Paris, Les Éditions de l'Immobilier Social.

GOZE, M., 2002. « La Stratégie territoriale de la loi SRU », *Revue d'Economie Rurale et Urbaine*, vol. 5, p. 761-776.

GREMION, P., 1976. *Le Pouvoir périphérique. Bureaucrates et notables dans le système politique français*, Paris, Seuil.

GRIDAUH, 2011. *Coopérations inter-organismes et partenariats HLM-privé pour l'aménagement*, Paris, USH.

GRUIS, V., NIEBOER, N., THOMAS, A., 2004. « Strategic asset management in the social rented sector: approaches of Dutch and English housing associations », *Urban Studies*, vol. 41, n. 7, p. 1229-1248.

GUERANGER, D., DESAGE, F., 2011. « De quoi l'intercommunalité est-elle le nom ? Retour sur une révolution conservatrice », *Pouvoirs Locaux : les cahiers de la décentralisation*, n. 90, p. 15-20.

GUERRAND, R.-H., 1967. *Les origines du logement social en France, 1850-1914*, Paris, Villette.

GUILLAUME, H., BAYARD, S., BONNARD, C., RIAHI, F., PANNIER-RUNACHER, A., SILVENT, F., PAUFIQUE, J.-P., FRIGGIT, J., PERNELLE, J., 2002. *Rapport sur le financement du logement social*, Rapport, Paris, Inspection générale des finances.

GUIRONNET, A., ATTUYER, K., HALBERT, L., 2016. « Building cities on financial assets: The financialisation of property markets and its implication for city governments in the Paris city-region », *Urban Studies*, vol. 53, n. 7, p. 1442-1464.

HALBERT, L., 2013. « Les acteurs des marchés financiers font-ils la ville ? Vers un agenda de recherche », *EspacesTemps.net*.

HALBERT, L., ATTUYER, K., 2016. « The financialisation of urban production: Conditions, mediations and transformations », *Urban Studies*, vol. 53, n. 7, p. 1347-1361.

HALBERT, L., DECOSTER, E., BARRAUD-SERFATY, I., 2013. *Financement durable et livret d'épargne*, Rapport, Paris, CDC.

HALBERT, L., LE GOIX, R., 2012. « Capital financier et production urbaine », *Urbanisme*, n. 384, p. 40-41.

HALBERT, L., ROUANET, H., 2014. « Filtering Risk Away: Global Finance Capital, Transcalar Territorial Network and the (Un)Making of City-Regions: An Analysis of Business Property Development in Bangalore, India », *Regional Studies*, vol. 48, n. 3, p. 471-484.

HALBERT, L., RUTHERFORD, J., 2010. « Flow-Place: Reflections on Cities, Commutation and Urban Production Processes », *GaWC Research Bulletin*, n. 352.

HARLOE, M., 1995. *The People's Home: Social Rented Housing in Europe and America*, John Wiley & Sons.

HARRÉ, H.R., 1979. *Social Being*, Oxford, Blackwell.

HARVEY, D., 1982. *The Limits to Capital*, Oxford, Blackwell.

———, 1989a. « From Managerialism to Entrepreneurialism: The Transformation in Urban Governance in Late Capitalism », *Geografiska Annaler*, vol. 71, n. 1.

———, 1989b. *The Urban Experience*, Baltimore, Johns Hopkins University Press.

———, 2012 [2003]. *Paris, capitale de la modernité*, Paris, Les Prairies Ordinaires.

———, 2005. *A Brief History of Neoliberalism*, Oxford, Oxford University Press.

HERBERT, B., DELPECH, C., 2011. *Les politiques de l'habitat des communautés urbaines et d'agglomération depuis la loi Libertés et responsabilités locales*, Rapport, Paris, Agence nationale d'information sur le logement et Assemblée des communes de France.

HERTZ, R., IMBER, J.B., 1995. *Studying Elites Using Qualitative Methods*, Thousand Oaks, Sage.

HEUGAS-DARRASPEN, H., 1994. *Le financement du logement en France*, Paris, La Documentation française.

HOORENS, D., 2014. « Le financement du logement social : forces et élémets de fragilité du modèle économique français », *Revue d'économie financière*, vol. 3, n. 115, p. 229-245.

HOUARD, N., 2009. *Droit au logement et mixité. Les contradictions du logement social*, Paris, L'Harmattan.

———, 2011. « Un changement de cap vers la résidualisation du logement social ? », *in* HOUARD, N. (dir.), *Loger l'Europe. Le logement social dans tous ses États*, Paris, La Documentation française, p. 361-384.

IAU, 2011. *La demande de logement locatifs sociaux en Île-de-France en 2010*, Paris, IAU.

IDT, J., 2009. *Le pilotage des projets d'aménagement urbain : entre technique et politique. Une analyse basée sur les cas de Paris, Lille et Chartres*, Thèse pour l'obtention du doctorat en aménagement et urbanisme, Paris, Université Paris Vincennes-Saint-Denis.

JACQUOT, A., 2011. « Doit-on et peut-on produire davantage de logements ? », *Regards croisés sur l'économie*, vol. 1, n. 9, p. 150-158.

JAGLIN, S., DUBRESSON, A., 2005. « Gouvernance, régulation et territorialisation des espaces urbanisés. Approches et méthodes », *in* GIRAUT, F. (dir.), *Le territoire est mort : vive les territoires ! : une refabrication au nom du développement*, Paris, IRD, p. 337-352.

JAILLET, M.-C., 2011. « La mixité dans les politiques françaises du logement : une question 'sensible' », *in* HOUARD, N. (dir.), *Loger l'Europe. Le logement social dans tous ses États*, Paris, La Documentation française, p. 343-360.

JAILLET, M.-C., PERRIN, E., MENARD, F. (dir.), 2008. *Diversité sociale, ségrégation urbaine, mixité*, Paris, PUCA.

JEGOUZO-VIENOT, L., 2002. *Établissement public et logement social*, Paris, LGDJ.

JEGOUZO, Y., 2008. « Le logement social entre solidarité, décentralisation, service public et concurrence », *Actualités Juridiques Droit Administratif*, vol. 10, p. 500-507.

JESSOP, B., 1990. « Regulation Theories in Retrospect and Prospect », *International Journal of Human Resource Management*, vol. 19, n. 2, p. 153-216.

———, 1995. « The regulation approach, governance and post-Fordism: alternative perspectives on economic and political change? », *Economy and Society*, vol. 24, n. 3, p. 307-333.

———, 1997a. « A neo-Gramscian approach to the regulation of urban regimes, hegemonic projects and governance », *in* LAURIA, M. (dir.), *Reconstructing Urban Regime Theory*, Londres, Sage, p. 51-73.

———, 1997b. « Twenty Years of the (Parisian) Regulation Approach: The Paradox of Success Abroad and Failure at Home », *New Political Economy*, vol. 2, n. 3, p. 503-526.

———, 2002. « Liberalism, Neoliberalism and Urban Governance: A State-Theoretical Perspective », *Antipode*, vol. 34, n. 3, p. 453-471.

JONES, C., MURIE, A., 2006. *The Right to Buy. Analysis & Evaluation of a Housing Policy*, Londres, Blackwell.

JOURDHEUIL, A.-L., 2016. « Privatiser la production de logement social pour attirer de nouveaux clients ? », *in* CAILLY, L., DUREAU, F. (dir.), *Les espaces du logement. Pratiques habitantes et politiques publiques*, Paris, L'Harmattan, p. 293-304.

———, 2017. « Le logement social produit par les promoteurs immobiliers. L'émergence d'une coopération déséquilibrée entre bailleurs sociaux et promoteurs », *Métropoles*, n. 20.

JOUVE, B., LEFEVRE, C., 2002. *Métropoles ingouvernables*, Montréal, Elsévier.

JURION, B., 2013. *Economie politique*, Bruxelles, Bruxelles, De Boeck.

KALFLECHE, G., 2012. *Droit de l'urbanisme*, Paris, Presses Universitaires de France.

KAMEL, W., 2010. « La nouvelle organisation de l'État en région », *Revue française d'administration publique*, vol. 136, n. 4, p. 1011-1022.

KAMOUN, P., 1999. « La loi Loucheur, première loi programme du logement en France », *Vie Sociale*, n. 3-4, p. 59-72.

KEMENY, J., 1995. *From Public Housing to the Social Market*, Londres, Routledge.

———, 2006. « Corporatism and Housing Regimes », *Housing, Theory and Society*, vol. 23, n. 1, p. 1-18.

KEMENY, J., LOWE, S., 1998. « Schools of Comparative Housing Research: From Convergence to Divergence », *Housing Studies*, vol. 13, n. 2, p. 161-176.

LAMARCHE, T., 2008. « Rupture dans la trajectoire historique du système éducatif : vers une logique sectorielle », *in* LAURENT, C., DU TERTRE, C. (dir.), *Secteurs et territoires dans les régulations émergentes*, Paris, L'Harmattan, p. 99-120.

———, 2011. *Changements institutionnels sectoriels et territoriaux. Éléments d'analyse mésoéconomique*, Habilitation à diriger des recherches en économie, Paris, Université Paris 7 Denis Diderot.

———, 2014. « En finir avec le NMP. La confiance contre la défiance », *in* BECHTOLD-ROGNON, É., LAMARCHE, T. *Manager ou servir ? Les services publics aux prises avec le Nouveau management public*, Paris, Syllepse, p. 17-37.

LAMARCHE, T., NIEDDU, M., GROUIEZ, P., CHANTEAU, J.-P., LABROUSSE, A., MICHEL, S., VERCUEIL, J., 2015. « Les régulations mésoéconomiques : saisir la variété des espaces de régulation », Intervention au colloque La théorie de la régulation à l'épreuve des crises, Paris.

LANDAUER, P., 2008. « La SCIC, premier promoteur français des grands ensembles », *Société française d'histoire urbaine*, vol. 3, n. 23, p. 71-80.

———, 2010. « Les masques du logement social. Politiques foncières et stratégies de distinction », *in* VOLDMAN, D. *Désirs de toit*, Grane, Créaphis, p. 77-95.

LANDRIEVE, S., 2016. *L'immobilier, une passion française. Retour sur dix ans de spéculation exceptionnelle*, Paris, Demopolis.

LASCOUMES, P., LE GALES, P., 2005. *Gouverner par les instruments*, Paris, Presses de Sciences Po.

LAURENT, C., DU TERTRE, C. (dir.), 2008. *Secteurs et territoires dans les régulations émergentes*, Paris, L'Harmattan.

LAWSON, J., 2012. « A review of structurally inspired approaches in housing studies: concepts, contributions and future perspectives », *in* CLAPHAM, D.F., CLARK, W.A.V., GIBB, K. (dir.), *The SAGE Handbook of Housing Studies*, Londres, SAGE, p. 163-173.

LE GALES, P., 1995. « Du gouvernement des villes à la gouvernance urbaine », *Revue française de science politique*, vol. 45, n. 1, p. 57-95.

———, 2003. *Le retour des villes européennes : sociétés urbaines, mondialisation, gouvernement et gouvernance*, Paris, Presses de Sciences Po.

LE ROUX, T., 2010. « Une rivière industrielle avant l'industrialisation : la Bièvre et le fardeau de la prédestination, 1670-1830 », *Géocarrefour*, vol. 85, n. 3, p. 193-207.

LEFEBVRE, B., MOUILLART, M., OCCHIPINTI, S., 1992. *Politiques du logement : 50 ans pour un échec*, Paris, L'Harmattan.

LEFEBVRE, H., 1973. *La Survie du capitalisme. La reproduction des rapports sociaux*, Paris, Economica.

———, 1974. *La Production de l'espace*, Paris, Anthropos.

LELEVRIER, C., 2008. « Pratiques de logeurs : de la mixité aux processus de regroupement », *in* JAILLET, M.-C., PERRIN, E., MENARD, F. (dir.), *Diversité sociale, ségrégation urbaine, mixité*, Paris, PUCA, p. 233-247.

LÉVY-VROELANT, C., 2014. « Contradictory Narratives on French Social Housing: Looking Back and Looking Forward », *Housing Studies*, vol. 29, n. 4, p. 485-500.

LEVY-VROELANT, C., TUTIN, C., 2010. « France : un modèle généraliste en question », *in* LEVY-VROELANT, C., TUTIN, C. (dir.), *Le logement social en Europe au début du XXIème siècle. La révision générale*, Rennes, Presses Universitaires de Rennes, p. 123-145.

LEVY, J.-P., 1984. « Ségrégation et filières d'attribution des logements sociaux locatifs. L'exemple de Gennevilliers », *Espaces et Sociétés*, n. 45, p. 141-153.

LIMOUSIN, C., 2013. *Mesurer la création de valeur d'un organisme HLM pour un territoire*, Paris, Delphis.

LIPIETZ, A., 1987. « La Régulation : les mots et les choses. », *Revue économique*, vol. 38, n. 5, p. 1049-1060.

LLORENTE, M., VILMIN, T., 2012. *Facteurs et conditions de réussite de projets urbains complexes. L'exemple des Bassins à Flots à Bordeaux*, Paris, PUCA.

LOGAN, J.R., MOLOTCH, H.L., 1987. *Urban Fortunes: the Political Economy of Place.*, Berkeley, University of California Press.

LOLOUM, F., 2005. *Les modalités de coopération entre les organismes d'HLM*, Rapport, Paris, Ministère de l'Emploi, de la Cohésion sociale et du Logement.

LORDON, F., 2008. *Conflits et pouvoirs dans les institutions du capitalisme*, Paris, Presses de Sciences Po.

LORRAIN, D., 1995. « La grande entreprise urbaine et l'action publique », *Sociologie du travail*, n. 2, p. 199-220.

———, 1992. « Le modèle ensemblier en France », *in* CAMPAGNAC, E. (dir.), *Les Grands groupes de construction : des nouveaux acteurs urbains*, Paris, L'Harmattan, p. 71-82.

———, 1998. « Administrer, gouverner, réguler », *Les Annales de la Recherche Urbaine*, n. 80-81, p. 85-92.

———, 2000. « Gouverner les villes : questions pour un agenda de recherche », *Pôle Sud*, vol. 13, p. 27-40.

———, 2011. « La Main discrète. La finance globale dans la ville », *Revue française de science politique*, vol. 61, n. 6, p. 1097-1122.

LUCAN, J., 2012. *Où va la ville aujourd'hui ? Formes urbaines et mixité*, Paris, Editions de la Villette.

LUPTON, M., DAVIES, A., 2005. *Is big really best - or can small and friendly deliver?*, Coventry, Chartered Institute of Housing.

LUPTON, M., KENT-SMITH, J., 2012. *Does size matter - or does culture drive value for money?*, Coventry, Chartered Institute of Housing.

MACKINNON, D., CUMBERS, A., 2007. *An Introduction to Economic Geography. Globalization, Uneven Development and Place*, Harlow, Pearson.

MACLEOD, G., 1997. « Globalizing Parisian Thought-Waves: Recent Advances in the Study of Social Regulation, Discourse and Space », *Progress in Human Geography*, vol. 21, n. 4, p. 530-553.

MAGRI, S., 1977. *Logement et reproduction de l'exploitation*, Paris, Centre de Sociologie Urbaine.

———, 1999. « La réforme du logement populaire : la Société française des habitations à bon marché, 1889-1914 », *in* TOPALOV, C. *Laboratoire du nouveau siècle : la nébuleuse réformatrice et ses réseaux en France, 1880-1914*, Paris, Éditions de l'EHESS, p. 239-268.

MALPASS, P., 2011. « Privatisation et logement social au Royaume-Uni », *in* HOUARD, N. (dir.), *Loger l'Europe. Le logement social dans tous ses États*, Paris, La Documentation française, p. 21-35.

MALPASS, P., VICTORY, C., 2010. « The Modernisation of Social Housing in England », *European Journal of Housing Policy*, vol. 10, n. 1, p. 3-18.

MARCHAL, H., 2006. *Le petit monde des gardiens-concierges. Un métier au cœur de la vie HLM*, Paris, L'Harmattan.

MARIEU, J., 1997. *Bordeaux ou la ville sans projet ? Chronique d'un territoire annoncé*, Thèse pour l'obtention du doctorat en aménagement et urbanisme, Bordeaux, Université Michel Montaigne Bordeaux III.

MARTIN, R., MINNS, R., 1995. « Undermining the Financial Basis of Regions: The Spatial Structure and Implications of the UK Pension Fund System », *Regional Studies*, vol. 29, n. 2, p. 125-144.

MARX, K., 2009 [1890]. *Le Capital. Critique de l'économie politique. Livre premier*, Paris, Presses Universitaires de France.

MAURY, Y., 2001. *Les HLM : l'État providence vu d'en bas*, Paris, Harmattan.

MEDDA, F., 2012. « Land value capture finance for transport accessibility: a review », *Journal of Transport Geography*, vol. 25, p. 154-161.

MERCADAL, G., 1995. « Les logiques nationales et la maîtrise d'ouvrage », *Revue française de finances publiques*, n. 49, p. 137-140.

MERRIEN, F.-X., 1999. « La nouvelle gestion publique : un concept mythique », *Lien social et politiques*, n. 41, p. 95-103.

MEUNIER, J.-M., 2010. « Le paritarisme du 1 % Logement n'a pas fait le poids face à la logique gestionnaire », *Santé & Travail*, 8 mai.

———, 2013. *Le 1 % Logement : la participation d'une institution paritaire à la production de l'action publique. Genèse, perte de légitimité et reprise en main par l'État*, Thèse pour l'obtention du doctorat en aménagement et urbanisme, Créteil, Université Paris-Est.

MEYER, J., ROWAN, R., 1977. « Institutionalized Organizations: Formal Structure as Myth and Ceremony », *American Journal of Sociology*, vol. 83, n. 2, p. 340-363.

MILL, J.S., 1867. *Principles of political economy, with some of their applications to social philosophy*, Londres, Longmans.

MIOT, Y., 2012. *Face à la décroissance urbaine, l'attractivité résidentielle ? Le cas des villes de tradition industrielle de Mulhouse, Roubaix et Saint-Etienne*, Thèse pour l'obtention du doctorat en aménagement et urbanisme, Lille, Université Lille-I.

MOLOTCH, H., 1976. « The City as a Growth Machine: Toward a Political Economy of Place », *The American Journal of Sociology*, vol. 82, n. 2, p. 309-332.

MONTANE, M.-A., 2002. « Paroles de leaders : l'entretien semi-directif est-il adaptable à de nouvelles situations d'enquête ? », *in* BLANCHARD, P., RIBEMONT, T. (dir.), *Méthodes et outils des sciences sociales. Innovation et renouvellement*, Paris, L'Harmattan, p. 19-36.

MORANGE, M., FOL, S., 2014. « Ville, néolibéralisation et justice », *Justice Spatiale / Spatial Justice*, vol. 6.

MOREL-JOURNEL, C., SALA PALA, V., 2011. « Le peuplement, catégorie montante des politiques urbaines néolibérales ? », *Métropoles*, vol. 10.

MULLINS, D., 2006. « Competing Institutional Logics? Local Accountability and Scale and Efficiency in an Expanding Non-Profit Housing Sector », *Public Policy and Administration*, vol. 21, n. 3, p. 6-24.

MULLINS, D., CZISCHKE, D., VAN BORTEL, G., 2012. « Exploring the Meaning of Hybridity and Social Enterprise in Housing Organisations », *Housing Studies*, vol. 27, n. 4, p. 405-417.

MULLINS, D., PAWSON, H., 2010. « Housing associations: Agents of policy or profits in disguise? », *in* BILLIS, D. (dir.), *Hybrid Organizations and the Third Sector: Challenges for Practice, Theory and Policy*, Basingstoke, Palgrave Macmillan, p. 197-218.

MULLINS, D., REID, B., WALKER, R.M., 2001. « Modernization and Change in Social Housing: The Case for an Organizational Perspective », *Public Administration*, vol. 79, n. 3, p. 599-623.

MUSSELIN, C., DIF-PRADALIER, M., 2014. « Quand la fusion s'impose : la (re)naissance de l'université de Strasbourg », *Revue française de sociologie*, vol. 55, n. 2, p. 285-318.

NAPPI-CHOULET, I., 2012. « Stratégies immobilières des fonds d'investissement opportunistes : la financiarisation du marché immobilier français », *Belgéo*, vol. 58, p. 83-94.

———, 2013. « La financiarisation du marché immobilier français : de la crise des années 1990 à la crise des subprimes de 2008 », *Revue d'économie financière*, vol. 110, n. 2.

OBERTI, M., PRETECEILLE, E., 2016. *La ségrégation urbaine*, Paris, La Découverte.

PAINTER, J., GOODWIN, M., 1995. « Local Governance and Concrete Research: Investing the Uneven Development of Regulation », *Economy and Society*, vol. 24, n. 3, p. 334-356.

PAWSON, H., SOSENKO, F., 2012. « The Supply-Side Modernisation of Social Housing in England: Analysing Mechanics, Trends and Consequences », *Housing Studies*, vol. 27, n. 6, p. 783-804.

PECK, J. A., TICKELL, A., 1992. « Local modes of social regulation? Regulation theory, Thatcherism and uneven development », *Geoforum*, vol. 23, n. 3, p. 347-363.

———, 1995. « Social regulation after Fordism: regulation theory, neo-liberalism and global-local nexus », *Economy and Society*, vol. 24, n. 3, p. 357-386.

———, 2002. « Neoliberalizing space », *Antipode*, vol. 34, n. 3, p. 380-404.

PERSYN, N., 2014. *Mobiliser et maîtriser le foncier pour le logement : outils et pratiques en agglomérations moyennes*, Thèse pour l'obtention du doctorat en aménagement et urbanisme, Paris, Université Paris 1 Panthéon Sorbonne.

PEYTHIEU, J., 1991. *Le financement de la construction de logements*, Paris.

PIERRU, F., 2010. « Napoléon au pays du New Public Management », *Savoir/Agir*, vol. 1, n. 11, p. 29-37.

PIETERSE, J. N., 2001. « Hybridity, So What?: The Anti-Hybridity Backlash and the Riddles of Recognition », *Theory, Culture & Society*, vol. 18, n. 2‑3, p. 219-245.

PINSON, G., 2006. « Projets de ville et gouvernance urbaine. Pluralisation des espaces politiques et recomposition d'une capacité d'action collective dans les villes européennes », *Revue française de science politique*, vol. 4, n. 56, p. 619-651.

———, 2009. *Gouverner la ville par projet*, Paris, Presses de Sciences Po.

PINSON, G., SALA PALA, V., 2007. « Peut-on vraiment se passer de l'entretien en sociologie de l'action publique ? », *Revue française de science politique*, vol. 57, n. 5, p. 555-597.

PLATZER, M., 2014. *Concevoir et construire des logements sociaux*, Paris, Éditions Le Moniteur.

POLLARD, J., 2007. « Les promoteurs immobiliers français », *Flux*, vol. 3, n. 69, p. 94-108.

———, 2009. *Acteurs économiques et régulation politique. Les promoteurs immobiliers au centre des politiques du logement dans les régions de Paris et de Madrid*, Thèse pour l'obtention du doctorat en science politique, Paris, École doctorale de Sciences-Po.

———, 2010. « Soutenir le marché : les nouveaux instruments de la politique du logement », *Sociologie du Travail*, vol. 52, n. 3, p. 323-339.

POLLARD, J., HALPERN, C., 2013. « Les acteurs de marché font-ils la ville ? », *EspacesTemps.net*.

POLLITT, C., BOUCKAERT, G., 2011. *Public Management Reform: a Comparative Analysis. New Public Management, Governance, and the Neo-Weberian State*, Oxford; New York, Oxford University Press.

POUPEAU, F.-M., 2011. « (Con)fusion dans l'État départemental : la mise en place des directions départementales des territoires (et de la mer) », *Revue française d'administration publique*, vol. 139, n. 3, p. 517-535.

PRETECEILLE, E., 1972. *La Production des grands ensembles*, Paris, École Pratique des Hautes-Études et Mouton & Co.

PRIEMUS, H., GRUIS, V., 2011. « Social Housing and Illegal State Aid: The Agreement between European Commission and Dutch Government », *International Journal of Housing Policy*, vol. 11, n. 1, p. 89-104.

QUILICHINI, P., 2001. *Logement social et décentralisation*, Paris, Librairie générale de droit et de jurisprudence.

———, 2006. « Champs des politiques intercommunales de l'habitat », *in* BROUANT, J.-P. (dir.), *Intercommunalité et habitat : les communautés au milieu du gué ?*, Paris, Cahiers du GRIDAUH, p. 21-42.

RAAD, L., 2014. *Transformations sociales en banlieue rouge. Politiques locales, stratégies résidentielles et inscription territoriale des classes moyennes*, Thèse pour l'obtention du doctorat en aménagement et urbanisme, Paris, Université Paris 7 Denis Diderot.

RAIMBAULT, N., 2014. *Gouverner le développement logistique de la métropole : périurbanisation, planification et compétition métropolitaine, le cas du bassin parisien et éclairages étrangers*, Thèse pour l'obtention du doctorat en aménagement et urbanisme, Paris, Université Paris Est.

RATOUIS, O., 2013. *Bordeaux et ses banlieues. La construction d'une agglomération*, Genève, Métispresses.

REBIÈRE, J.-M., WEISS, J.-P., 2013. *La stratégie d'organisation à 5 ans de l'administration territoriale de l'État*, Rapport, Paris, Cabinet du Premier Ministre.

RENAULD, V., 2012. *Fabrication et usage des écoquartiers français. Éléments d'analyse à partir des quartiers De Bonne (Grenoble), Ginko (Bordeaux) et Bottière-Chénaie (Nantes)*, Thèse pour l'obtention du doctorat en aménagement et urbanisme, Lyon, Institut National des Sciences Appliquées de Lyon.

RONCAYOLO, M., 1998. « La production de la ville », *in* AGULHON, M. (dir.), *La Ville de l'âge industriel. Le cycle haussmannien*, Paris, Points, p. 75-167.

———, 2001. « À la recherche des politiques urbaines », *in* RONCAYOLO, M. (dir.), *La Ville aujourd'hui. Mutations urbaines, décentralisation et crise du citadin*, Paris, Points, p. 91-154.

RUFFAT, M., VOLDMAN, D., 1997. *Permanences et changements aux HLM. L'évolution historique des missions*, Paris, Actualités HLM.

SACRANIE, H., 2012. « Hybridity Enacted in a Large English Housing Association: A Tale of Strategy, Culture and Community Investment », *Housing Studies*, vol. 27, n. 4, p. 533-552.

SAINSAULIEU, R., 2004. *« Les mondes sociaux » des organismes de logement social*, Paris, Les Cahiers d'Actualités Habitat.

SAINT-MACARY, E., 2011. *Mixité sociale et diversité de l'habitat : l'investissement d'acteurs privés dans les opérations de rénovation urbaine*, Thèse pour l'obtention du doctorat en aménagement et urbanisme, Créteil, Université Paris-Est Créteil.

SALA PALA, V., 2013. *Discriminations ethniques. Les politiques du logement social en France et au Royaume-Uni*, Rennes, Presses Universitaires de Rennes.

SAYER, R.A., 1992. *Method in social science: a realist approach*, Londres, Routledge.

SCHAEFER, J.-P., TAFFIN, C., 2006. « L'économie du logement locatif social », *Revue d'économie financière*, n. 86, p. 213-237.

SCHERRER, F., 2010. « Le contrepoint des études urbaines et de l'urbanisme : ou comment se détacher de l'évidence de leur utilité sociale », *Tracés. Revue de Sciences humaines*, Hors-Série n. 10.

SCHÖPFEL, J., 2016. « Vers une nouvelle définition de la littérature grise », *Cahiers de la Documentation*, vol. 66, n. 3, p. 14-24.

SCHWARTZ, H., SEABROOKE, L. (dir.), 2009. *The Politics of Housing Booms and Busts*, Londres, Palgrave Macmillan.

SEGAS, S., 2009. « La production de l'agglomération bordelaise par la littérature savante, 1995-2005 », *in* GODIER, P., SORBETS, C., TAPIE, G. (dir.), *Bordeaux Métropole. Un futur sans rupture*, Marseille, Parenthèses, p. 16-33.

SEGAUD, M., BONVALET, C., BRUN, J. (dir.), 2000. *Logement et habitat. Bibliographie commentée*, Paris, La Découverte.

SEGAUD, M., BRUN, J., DRIANT, J.-C. (dir.), 2002. *Dictionnaire de l'habitat et du logement*, Paris, Armand Colin.

SIGAUD, T., 2012. « Quel avenir pour le 1 % Logement ? », *Métropolitiques*.

SIMON, P., 1995. « La politique de la ville contre la ségrégation ou l'idéal d'une ville sans division », *Les Annales de la Recherche Urbaine*, vol. 68-69, p. 26-33.

SIMON, P., LEVY, J.-P., 2005. « Questions sociologiques et politiques sur la 'mixité sociale' », *ContreTemps*, n. 13, p. 83-92.

SKELCHER, C., 2012. *What do we mean when we talk about « hybrids » and « hybridity » in public management and governance?*, Birmingham, Institute of Local Government Studies of the University of Birmingham.

SOLER-COUTEAUX, P., LLORENS, F., LAVIELLE, N., 2012. *Droit et financement du logement social*, Paris, Éditions du Moniteur.

STEINMETZ, H., 2013. *Produire des petits propriétaires ? Les HLM et l'accession à la propriété, 1953-2010*, Thèse pour l'obtention du doctorat en sociologie, Lyon, Université Lyon-2.

STONE, C., 1989. *Regime politics: governing Atlanta 1946-1988*, Lawrence, University Press of Kansas.

TELLIER, T., 2007. *Le temps des HLM, 1945-1975 : la saga urbaine des Trente Glorieuses*, Paris, Autrement.

THEURILLAT, T., 2011. « La ville négociée : entre financiarisation et durabilité », *Géographie, Économie, Société*, vol. 13, n. 3, p. 225-254.

THEURILLAT, T., RERAT, P., CREVOISIER, O., 2014. « Les marchés immobiliers : acteurs, institutions et territoires », *Géographie, Économie, Société*, vol. 16, n. 2, p. 233-254.

THIEBAUT, J., DEBUSSCHE, F., 2014. « L'art monumental », *in* LOTTIN, A. (dir.), *Histoire de Boulogne-sur-Mer. Ville d'art et d'histoire*, Villeneuve d'Ascq, Presses Universitaires du Septentrion, p. 345-378.

THOENIG, J.-C., DUPUY, F., 1985. *L'administration en miettes*, Fayard, Paris.

TISSOT, S., 2005. « Une 'discrimination informelle' ? Usages du concept de mixité sociale dans la gestion des attributions de logements HLM », *Actes de la recherche en sciences sociales*, vol. 4, n. 159, p. 54-69.

———, 2007. *L'État et les quartiers. Genèse d'une catégorie de l'action publique*, Paris, Seuil.

TISSOT, S., POUPEAU, F., 2005. « La spatialisation des problèmes sociaux », *Actes de la recherche en sciences sociales*, vol. 4, n. 159, p. 4-9.

TOPALOV, C., 1974. *Les Promoteurs immobiliers : contribution à l'analyse de la production capitaliste du logement en France*, Éditions de l'Ecole des Hautes-Études, Paris.

———, 1987. *Le logement en France : histoire d'une marchandise impossible*, Paris, Presses de la Fondation nationale des sciences politiques.

———, 1999. *Laboratoire du nouveau siècle : la nébuleuse réformatrice et ses réseaux en France, 1880-1914*, Paris, Éditions de l'EHESS.

TORGERSEN, U., 1987. « Housing: the Wobbly Pillar Under the Welfare State », *Scandinavian Housing and Planning Research*, vol. 4, n. 1, p. 116-126.

TOURNON, M., 2017. « Introduire la 'gestion' dans le secteur HLM. Les conditions matérielles du 'tournant managérial' des années 1980 », Intervention à la journée d'études de l'Atelier Acteurs des marchés du logement du Réseau Recherche Habitat Logement, Champs-sur-Marne.

TRACOL, P.-O., 2010. *Les politiques du logement des communautés urbaines et communautés d'agglomération depuis la loi Libertés et Responsabilités Locales*, Mémoire de Master 2 en aménagement et urbanisme, Créteil, Université Paris-Est Créteil.

TRANNOY, A., WASMER, É., 2013. « Comment modérer les prix de l'immobilier ? », *Notes du conseil d'analyse économique*, vol. 2, n. 2, p. 1-12.

TROUILLARD, E., 2014a. *La production de logements neufs par la promotion privée en Île-de-France (1984-2012) : marchés immobiliers et stratégies de localisation*, Thèse pour l'obtention du doctorat en géographie, Paris, Université Paris 1 Panthéon Sorbonne.

———, 2014b. « L'ancrage territorial des 'résidences avec services' privées en Île-de-France : une géographie d'actifs financiarisés ? », *L'Espace géographique*, vol. 43, n. 2.

TUOT, T., 2008. « La réforme des offices de l'habitat », *Actualités Juridiques Droit Administratif*, vol. 10, p. 518-523.

UFFER, S., 2011. *The Uneven Development of Berlin's Housing Provision*, Londres, London School of Economics.

USH, 2014. *Aménagement, partenariats, montages. Les outils de production du foncier en faveur du logement social. Regards croisés des agglomérations et des bailleurs sociaux*, Paris, Les collections d'Actualité Habitat.

———, 2015. *Les HLM en chiffres*, Paris, Union sociale pour l'habitat.

———, 2016. *Les secteurs de mixité sociale inscrits dans les PLU. Un levier au service de la production du logement social*, Paris, Les collections d'Actualité Habitat.

VAN BORTEL, G., MULLINS, D., GRUIS, V., 2010. « 'Change for the Better?'—making sense of housing association mergers in the Netherlands and England », *Journal of Housing and the Built Environment*, vol. 25, n. 3, p. 353-374.

VANIER, M., ROUX, E., 2008. *La périurbanisation : problématiques et perspectives*, Paris, La Documentation française.

VERGRIETE, P., 2013. *La ville fiscalisée. Politique d'aide à l'investissement locatif, nouvelle filière de production du logement et recomposition de l'action publique locale en France (1985-2012)*, Thèse pour l'obtention du doctorat en aménagement et urbanisme, Créteil, Université Paris Est Créteil.

VERLEY, A., 1991. *Boulogne à travers les âges. Vers l'an 2000*, Boulogne, Société des Éditions de la Côte d'Opale.

VERPRAET, G., 1991. « Le dispositif partenarial des projets intégrés. Pour une typologie des rapports publics/privés », *Les Annales de la Recherche Urbaine*, n. 51, p. 103-112.

VICTOIRE, É., 2014. *Sociologie de Bordeaux*, Paris, La Découverte.

VIET, V., GUERRAND, R.-H., 1997. *Sociétés anonymes d'HLM depuis 1853. Une certaine philosophie de l'action privée pour une mission d'intérêt général*, Paris, Fédération nationale des Sociétés Anonymes et Fondations d'HLM.

VIGOUR, C., 2005. *La comparaison dans les sciences sociales. Pratiques et méthodes*, Paris, La Découverte.

VILMIN, T., 2015. *L'aménagement urbain : acteurs et système*, Paris, Editions Parenthèses.

VORMS, B., 2009. « Les politiques d'aide à l'accession à la propriété à l'épreuve de la crise », *Informations sociales*, vol. 5, n. 155, p. 120-130.

WEBER, R., 2002. « Extracting Value from the City: Neoliberalism and Urban Redevelopment », *Antipode*, vol. 34, n. 3, p. 519-540.

WHITEHEAD, C., 2007. *Social Housing in Europe*, Londres, London School of Economics and Political Science.

———, 2012. « The Neo-Liberal Legacy to Housing Research », *in* CLAPHAM, D.F., CLARK, W.A.V., GIBB, K. (dir.), *The SAGE Handbook of Housing Studies*, Londres, SAGE, p. 113-130.

WOLFF, M., FOL, S., ROTH, H., CUNNINGHAM-SABOT, E., 2013. « Shrinking Cities, villes en décroissance : une mesure du phénomène en France », *Cybergéo*, vol. 661.

YCHE, A., 2011. *Logement, habitat & cohésion sociale. Au-delà de la crise : quelle société voulons-nous pour demain ?*, Paris, Mollat.

ZITTOUN, P., 2000. « Quand la permanence fait le changement. Coalitions et transformations de la politique du logement », *Politiques et Management public*, vol. 18, n. 2, p. 123-147.

ZITTOUN, P., 2001. *La Politique du logement, 1981-1995. Transformation d'une politique publique controversée*, Paris, L'Harmattan.

ZITTOUNI, F., 2008. « PLU et Logement », *in* GRIDAUH (dir.), *Écriture du PLU*, Paris, GRIDAUH, fiche 4.

LISTE DES SIGLES ET ABRÉVIATIONS

ALUR	Loi n°2014-366 du 24 mars 2014 pour l'accès au logement et un urbanisme rénové
ANAH	Agence nationale pour l'habitat
ANMA	Agence Nicolas Michelin et associés
ANRU	Agence nationale de la rénovation urbaine
AORIF	Association des organismes HLM de la région Île-de-France
APL	Aides personnelles au logement
C. Urb	Code de l'Urbanisme
CAB	Communauté d'agglomération du boulonnais
CAP	Comité d'autocontrôle et de prévention
CAVDB	Communauté d'agglomération du Val-de-Bièvre
CCH	Code de la Construction et de l'Habitation
CDC	Caisse des dépôts et consignations
CDT	Contrat de développement territorial
CGDD	Commissariat général au développement durable
CGLS, puis CGLLS	Caisse de garantie du logement social, puis du logement locatif social
CIL	Comité interprofessionnel du logement
CILSO	Comité interprofessionnel du logement du Sud-Ouest
COS	Coefficient d'occupation des sols
CPHLM	Caisse de prêt aux organismes HLM
CRH	Comité régional de l'habitat
CUB	Communauté urbaine de Bordeaux
CUS	Convention d'utilité sociale
DALO	Droit au logement opposable
DDE	Direction départementale de l'équipement

DDT(M)	Direction départementale des territoires (et de la mer)
DGALN	Direction générale de l'aménagement, du logement et de la nature
DHUP	Direction de l'habitat, de l'urbanisme et des paysages
DIA	Déclaration d'intention d'aliéner
DPU	Droit de préemption urbain
DRE	Direction régionale de l'équipement
DREAL	Direction régionale de l'environnement, de l'aménagement et du logement
DRIEA	Direction régionale et interdépartementale de l'équipement et de l'aménagement
DRIHL	Direction régionale et interdépartementale de l'hébergement et du logement
EHPAD	Établissement d'hébergement pour personnes âgées dépendantes
EPA	Établissement public administratif
EPCI	Etablissement public de coopération intercommunale
EPF	Établissement public foncier
EPIC	Établissement public à caractère industriel et commercial
EPLS	Enquête sur le parc locatif social
ERLS	Emplacement réservé au logement social
ESH	Entreprise sociale pour l'habitat
GIE	Groupement d'intérêt économique
GPV	Grand projet de ville
HBM	Habitation à bon marché
HLM	Habitation à loyer modéré
IGN	Institut géographique national
ILM	Immeuble à loyer moyen
ILN	Immeuble à loyer normal
INSEE	Institut national de la statistique et des études éconoiques
ENL	Loi n°2006-872 du 13 juillet 2006 portant engagement national pour le logement
LOLF	Loi organique n°2001-692 du 1 août 2001 relative aux lois de finances

LOPOFA	Logements populaires et familiaux
LOV	Loi n°91-662 du 13 juillet 1991 d'orientation pour la ville
MAPTAM	Loi n°2014-58 du 27 janvier 2014 de modernisation de l'action publique territoriale et d'affirmation des métropoles
MIILOS	Mission interministérielle d'inspection du logement social
MOLLE	Loi n°2009-323 du 25 mars 2009 de mobilisation pour le logement et la lutte contre l'exclusion
NOTRe	Loi n°2015-991 du 7 août 2015 portant nouvelle organisation territoriale de la République
NPM	Nouveau management public (New public management)
OAP	Orientation d'aménagement et de programmation
OIN	Opération d'intérêt national
OIRP	Office HLM interdépartemental de la région parisienne
OPAC	Office public d'aménagement et de construction
OPH	Office public de l'habitat
OPHLM	Office public HLM
ORU	Opération de rénovation urbaine
PADD	Projet d'aménagement et de développement durable
PAE	Programme d'aménagement d'ensemble
PAS	Prêt d'accession sociale
PDH	Plan départemental de l'habitat
PEEC	Participation des employeurs à l'effort de construction
PLA	Prêt locatif aidé
PLAI	Prêt locatif aidé d'insertion
PLALHPD	Plan local d'action pour le logement et l'hébergement des personnes défavorisées
PLH	Programme local de l'habitat
PLS	Prêt locatif social
PLU	Plan local d'urbanisme
PLUi	Plan local d'urbanisme intercommunal
PLUS	Prêt locatif à usage social
PMT	Plan à moyen terme

POA	Programme d'orientations et d'actions
POS	Plan d'occupation des sols
PPI	Programme pluriannuel d'intervention
PSLA	Prêt social location-accession
PSP	Plan stratégique de patrimoine
PSR	Programmes sociaux de relogement
PTZ	Prêt à taux zéro
PUP	Projet urbain partenarial
RÉATE	Réforme de l'administration territoriale de l'État
RGPP	Révision générale des politiques publiques
RPLS	Répertoire des logements locatifs des bailleurs sociaux
RSE	Responsabilité sociétale des entreprises
SA	Société anonyme
SADEV	Société d'aménagement et de développement des villes et du département du Val-de-Marne
SAEMCIB	Société d'aménagement d'économie mixte de la commune de Bègle
SAF 94	Syndicat d'action foncière du Val-de-Marne
SAI	Sambre Avesnois Immobilier
SAS	Société par actions simplifiées
SCCV	Société civile de construction-vente
SCET	Société centrale d'équipement du territoire
SCI	Société civile immobilière
SCIC	Société de construction immobilière de la CDC
SCOT	Schéma de cohérence territoriale
SCP	Société coopérative de production HLM
SDAU	Schéma d'aménagement et d'urbanisme
SEM	Société d'économie mixte
SEMACA	SEM d'aménagement et de construction de Cachan
SEMAF	SEM d'aménagement de Fresnes
SHON	Surface hors-œuvre nette

SIDECO 94	Société d'ingénierie et de développement économique du Val-de-Marne
SIEVB	Syndicat intercommunal pour l'environnement en Val-de-Bièvre
SISAL	Système d'information pour le suivi des aides au logement
SIVOM	Syndicat intercommunal à vocations multiples
SMEAU	Syndicat mixte pour la réalisation d'études d'aménagement et d'urbanisme de Boulogne et sa région
SMS	Secteur de mixité sociale
SNI	Société nationale immobilière
SOeS	Service de l'observation et des statistiques
SRHH	Schéma régional de l'habitat et de l'hébergement
SRU	Loi n° 2000-1208 du 13 décembre 2000 relative à la solidarité et au renouvellement urbains
SYSDAU	Syndicat mixte du schéma directeur de l'aire métropolitaine bordelaise
TFPB	Taxe foncière sur la propriété bâtie
TOL	Territorialisation de l'offre de logements
TSE	Taxe spéciale d'équipement
TVA	Taxe sur la valeur ajoutée
UNFO-HLM	Union nationale des fédérations d'organismes HLM
USH	Union sociale pour l'habitat
UT	Unité territoriale
VAN	Valeur actuelle nette
VEFA	Vente en l'état futur d'achèvement
VISIAL	Visualisation des stratégies d'investissement et d'activité à long terme
VRD	Voirie et réseaux divers
ZAC	Zone d'aménagement concerté
Zone U, AU, A et N des PLU	Zone urbaine, à urbaniser, agricole et naturelle des plans locaux d'urbanisme
ZUP	Zone à urbaniser en priorité
ZUS	Zone urbaine sensible

TABLE DES ILLUSTRATIONS

Figures

Figure 1. Représentation schématique des étapes du circuit de financement du logement 46
Figure 2. Évolution de la population dans la CUB entre 1962 et 2012. 75
Figure 3. Évolution de la population entre 1990 et 2012 dans les intercommunalités enquêtées..... 76
Figure 4. Revenu médian en 2012 dans les intercommunalités enquêtées..... 78
Figure 5. Occupation du sol en 2006 dans les intercommunalités enquêtées 83
Figure 6. Évolution de la population dans la CAB entre 1962 et 2012 86
Figure 7. Part des logements HLM parmi les résidences principales en 2012 dans les intercommunalités enquêtées 88
Figure 8. Évolution de la population dans les communes de la CAVDB entre 1962 et 2012. 90
Figure 9. Logements sociaux mis en chantier dans l'année entre 1963 et 1989 143
Figure 10. Logements sociaux financés dans l'année entre 1989 et 2014 159
Figure 11. Évolution du taux de rémunération du livret A 164
Figure 12. Volume et type des financements mobilisés pour la construction de logements sociaux par des organismes HLM entre 1984 et 2014..... 172
Figure 13. Répartition du parc de logements sociaux français entre quintiles d'organismes HLM, calculés à partir du nombre de logements..... 181
Figure 14. Nombre d'organismes HLM, par statut et nombre de logements possédés..... 181
Figure 15. Évolution du nombre d'organismes HLM entre 1980 et 1988 182
Figure 16. Coûts moyens liés à l'exploitation du patrimoine des organismes HLM en fonction de la taille de leur patrimoine géré en 2013 185
Figure 17. Nombre d'organismes HLM en fonction de la taille de leur périmètre d'intervention..... 201
Figure 18. Nombre d'organismes HLM en fonction du taux de concentration de leur patrimoine..... 201
Figure 19. Part moyenne des logements des organismes HLM, en fonction de leur situation dans une commune rurale ou dans différents types d'unités urbaines 203
Figure 20. Périmètres d'intervention de trois organismes HLM intervenant en Gironde..... 204
Figure 21. Superposition des périmètres d'intervention des organismes HLM intervenant en Gironde .. 206
Figure 22. Part des logements sociaux détenus par des organismes HLM dont le siège social se trouve en-dehors de la collectivité 212
Figure 23. Évolution du nombre d'organismes HLM publics entre 2002 et 2013 223
Figure 24. Évolution du nombre d'organismes HLM privés entre 2002 et 2013 229
Figure 25. Statut des organismes HLM faisant partie des groupes en 2014 245
Figure 26. Taille et périmètre d'intervention des groupes d'organismes HLM en 2014 246
Figure 27. Logos des ESH Immobilière Nord-Artois et Immobilière Rhône-Alpes, membres du groupe 3F 253

Figure 28. Évolution des subventions de l'État pour la production de logements locatifs sociaux neufs entre 1999 et 2014 282
Figure 29. Part de PLS et de PLAI dans la programmation des lois de finance depuis 2006 287
Figure 30. Évolution des subventions de l'État dans les intercommunalités enquêtées (2008-2013) 297
Figure 31. Répartition des communes française en fonction du zonage ABC et du zonage 2014 299
Figure 32. Répartition de la production de logements locatifs sociaux par zone ABC entre 2005 et 2014 303
Figure 33. Part des logements vacants en 2008 dans les communes du cœur d'agglomération de la CAB 308
Figure 34. Communes de la CUB en fonction du zonage utilisé pour présenter les volumes de production 321
Figure 35. Situation des communes de la CUB au regard de l'article 55 de la loi SRU en 2001 et en 2014 323
Figure 36. Carte de synthèse représentant les efforts nécessaires en matière de mobilisation foncière et immobilière pour les besoins en logements au sein de la CUB, selon le PLH adopté en 2007 329
Figure 37. « Situations urbaines » du PLUi de la CUB adopté en 2016 331
Figure 38. Production annuelle moyenne dans la CUB entre 2008 et 2013 et programmation du PLH adopté en 2007 et du PLUi adopté en 2016 334
Figure 39. Production HLM financée dans l'année par des ESH et des OPH dans la CUB entre 2008 et 2013 335
Figure 40. Communes de la CAB en fonction du zonage utilisé pour présenter les volumes de production 338
Figure 41. Zonage retenu pour spatialiser la production de logements locatifs sociaux dans le PLH de la CAB adopté en 2008 340
Figure 42. Programmation du PLH adopté en 2008 et production HLM financée dans l'année par des ESH et des OPH dans la CAB entre 2008 et 2013 343
Figure 43. Production HLM financée dans l'année par des ESH et des OPH dans la CAB entre 2008 et 2013 344
Figure 44. Zonage retenu pour spatialiser la production de logements locatifs sociaux dans le PLUi de la CAB adopté en 2017 346
Figure 45. Production annuelle moyenne entre 2008 et 2013 et programmation du PLUi adopté en 2017 350
Figure 46. Production annuelle moyenne entre 2008 et 2013 et programmation du PLH adopté en 2009 356
Figure 47. Logements HLM des communes du Val-de-Bièvre, en fonction de l'année au cours de laquelle ils sont entrés dans le patrimoine des organismes qui les gèrent au 1er janvier 2014 380
Figure 48. Répartition des logements sociaux dans les communes de la CAVDB en fonction de leurs propriétaires au 1er janvier 2014 386
Figure 49. Logements HLM du Val-de-Bièvre, en fonction de l'année au cours de laquelle ils sont entrés dans le patrimoine des organismes qui les gèrent au 1er janvier 2014 et du statut de ces organismes 389
Figure 50. Part des logements locatifs sociaux ordinaires construits en VEFA en France entre 2005 et 2015 415
Figure 51. Extrait du plan de zonage du PLUi de la CUB approuvé en 2016 concernant les quartiers des Chartrons et des Bassins à Flots, à Bordeaux 426

Figure 52. Le volet « Densité urbaine et espace public » de l'OAP Aménagement « Le Ballon », à Wimereux, dans le PLUi de la CAB adopté en 2017 ... 432
Figure 53. Nombre et part de logements réalisés en VEFA HLM parmi les logements financés par des ESH et des OPH entre 2008 et 2013 dans la CAB ... 441
Figure 54. Nombre et part de logements réalisés en VEFA HLM parmi les logements financés par des ESH et des OPH entre 2008 et 2013 dans la CUB ... 442
Figure 55. Nombre et part de logements réalisés en VEFA HLM en fonction des types d'organismes les ayant financés entre 2008 et 2013 dans la CUB ... 447
Figure 56. Plan-guide du projet des Bassins à Flots en 2013 ... 465
Figure 57. Implication de l'ESH Domofrance dans la maîtrise foncière au sein du PAE des Bassins à Flots ... 483
Figure 58. Extrait de l'organigramme de l'OPH de la CUB, Aquitanis, en 2013 ... 556
Figure 59. Extrait centré sur le Val-de-Bièvre de la carte représentant la stratégie de développement d'une ESH francilienne en 2014 ... 564
Figure 60. Les articulations entre prix de revient, plan de financement et bilan d'exploitation ... 586
Figure 61. Résultat annuel prévisionnel d'une opération HLM envisagée en 2010 dans la CAVDB par un OPH ... 591
Figure 62. Plans de financement moyens de logements locatifs sociaux financés entre 2008 et 2013 dans la CAVDB, la CUB et la CAB ... 608
Figure 63. Spécificités des plans de financement des logements PLUS financés en Gironde entre 2011 et 2013 ... 610
Figure 64. Subventions socles maximales d'une sélection de collectivités territoriales pour un logement locatif social construit dans la CUB ... 613
Figure 65. Recours aux subventions communales pour le financement des logements sociaux neufs entre 2008 et 2013, dans les communes de la CUB ayant subventionné au moins une opération de logement social. ... 616
Figure 66. Cercle des corrélations de l'ACP réalisée à partir des caractéristiques du patrimoine des organismes HLM français ... 683
Figure 67. Interprétation schématique du plan factoriel de l'ACP réalisée à partir du patrimoine des organismes HLM français ... 684
Figure 68. Plan factoriel de l'ACP présentant le positionnement relatif des organismes selon les caractéristiques de leur patrimoine ... 685

Tableaux

Tableau 1. Les capitaux des organismes de logement social ... 63
Tableau 2. Principales caractéristiques des intercommunalité enquêtées au moment de l'enquête ... 74
Tableau 3. ESH et OPH considérés comme actifs dans la communauté urbaine de Bordeaux ... 80
Tableau 4. ESH et OPH considérés comme actifs dans la communauté d'agglomération du Boulonnais. 85
Tableau 5. ESH et OPH considérés comme actifs dans la communauté d'agglomération du Val-de-Bièvre ... 93
Tableau 6. Périmètre des enquêtes statistiques mobilisées ... 107

Tableau 7. Caractéristiques des bases de données RPLS et SISAL et des extractions exploitées dans la thèse 108
Tableau 8. Principales évolutions du circuit de financement du logement social en France 130
Tableau 9. Effets schématiques de l'évolution de l'inflation sur le bilan d'exploitation d'une opération et le bilan comptable de l'organisme qui en assure la gestion..... 149
Tableau 10. Caractéristiques des prêts PLAI, PLUS et PLS 163
Tableau 11. Logements possédés et logements financés d'un échantillon d'organismes HLM intervenant dans la CUB 189
Tableau 12. Composition des conseils d'administration des OPH 221
Tableau 13. Composition des assemblées générales et des conseils d'administration ou de surveillance des ESH 227
Tableau 14. Caractéristiques d'un échantillon de groupes d'ESH parmi les quinze plus importants en nombre de logement en 2014..... 247
Tableau 15. La répartition des objectifs de production HLM (1988 – 2014)..... 271
Tableau 16. Rapports réglementaires entre les principaux documents et dispositifs de programmation de logements depuis 2004 ; rôle de l'État et des EPCI dans leur élaboration 279
Tableau 17. Règles pour l'attribution de la subvention de l'État en 2011..... 296
Tableau 18. Règles pour l'attribution de la subvention de l'État en 2014..... 298
Tableau 19. Critères utilisés depuis 2008 par le Ministère chargé du logement pour évaluer la « tension » des marchés immobiliers lors du processus de fixation des objectifs de production HLM..... 301
Tableau 20. Évolution des objectifs de production de logements et de logements sociaux dans différents documents contractuels ou réglementaires au sein de la CAB 305
Tableau 21. Évolution des objectifs de production de logements et de logements sociaux dans différents documents contractuels ou réglementaires au sein de la CUB 313
Tableau 22. Logements programmés dans la CUB dans le PLH adopté en 2007 et le PLUi adopté en 2016 332
Tableau 23. Critères retenus pour concevoir les zones du PLH de la CAB adopté en 2008 et objectifs de production de logements locatifs sociaux correspondants..... 342
Tableau 24. Opérations d'aménagement ayant abouti au financement de logements locatifs sociaux ordinaires entre 2008 et 2013 par des OPH et des ESH dans la CAVDB 376
Tableau 25. Dispositions des PLU de la CAVDB en faveur de la production de logement social 429
Tableau 26. Modalités d'accompagnement de la production HLM par les collectivités 496
Tableau 27. Présentation synthétique et schématique des types de dispositifs stratégiques observés..... 569
Tableau 28. Plan de financement moyen d'un logement PLUS en France en 2000 et en 2014 605
Tableau 29. Conditions de financement des opérations de logement social dans la CUB, hors zones relevant de l'ANRU. 612
Tableau 30. Deux modèles de néolibéralisation dans le secteur du logement social..... 641
Tableau 31. Variables intégrées dans l'ACP..... 682

Encadrés

Encadré 1. La réalisation de « l'inventaire SRU »..... 110
Encadré 2. Directeurs généraux, directeurs et chargés d'opération dans l'organigramme des organismes HLM..... 116
Encadré 3. Les organisations gestionnaires de logements sociaux modernisées, des hybrides ? 153

Encadré 4. La crise d'accumulation au cœur du débat public en France à la fin des années 2000 170
Encadré 5. Les stratégies de développement d'un OPH municipal du Val-de-Bièvre possédant peu de logements 186
Encadré 6. L'abaissement des frontières entre les acteurs de la promotion immobilière et le secteur HLM 195
Encadré 7. Du groupe de sociétés immobilières au réseau HLM indépendant : Batigère 234
Encadré 8. Un des rares groupes constitué autour d'un organisme public : le groupe Valophis 237
Encadré 9. L'expansion nationale d'un groupe local issu du 1 % Logement : du CILG à Aliance 239
Encadré 10. Les objectifs de production HLM dans les documents d'urbanisme et de programmation élaborés par les collectivités territoriales en 2017 274
Encadré 11. La déclinaison des objectifs de production HLM par type de logements 286
Encadré 12. La réorganisation des services déconcentrés de l'État 291
Encadré 13. L'usage de la demande en logement social pour élaborer la spatialisation à l'échelle communale 349
Encadré 14. La programmation HLM à l'échelle communale dans la CAVDB 353
Encadré 15. Fonctionnement et déroulement des procédures permettant de mener des opérations d'aménagement 373
Encadré 16. Le rôle des SEM dans la production urbaine jusqu'aux années 2000 384
Encadré 17. La vente du patrimoine d'ICADE 388
Encadré 18. Rôle et fonctionnement d'un établissement public foncier d'État 403
Encadré 19. L'institutionnalisation du recours à la VEFA HLM 415
Encadré 20. Les chartes entre les municipalitÉs et les acteurs de la production immobiliÈre 418
Encadré 21. La vente de la SAEMCIB à Vilogia 448
Encadré 22. Historique du projet urbain des Bassins à Flots, à Bordeaux 462
Encadré 23. La garantie des collectivités territoriales 525
Encadré 24. La vente de logements sociaux à des particuliers, une pratique marginale et très encadrée .. 576
Encadré 25. L'évolution du plan de financement HLM 605

ANNEXE – ANALYSE EN COMPOSANTES PRINCIPALES DES CARACTÉRISTIQUES DU PATRIMOINE DES ORGANISMES HLM

Afin d'explorer les relations entre les caractéristiques des patrimoines HLM et les statuts détaillés des organismes, j'ai fait le choix de réaliser une analyse en composantes principales (ACP), qui se prête bien au croisement de ces indicateurs : elle permet en effet à la fois de les synthétiser et de faire apparaître les oppositions structurantes. Une ACP consiste en la création de variables nouvelles résumant l'information contenue dans un tableau de données aux variables nombreuses, souvent difficilement lisible. Dans le cas présent, l'ACP a été réalisée à partir de 19 variables, que l'on dit « actives » (cf. Tableau 31). Pour ce faire, l'ACP calcule les corrélations entre ces variables, c'est-à-dire qu'elle cherche à identifier celles qui sont statistiquement liées les unes aux autres. Elle fusionne ensuite ces variables entre elles, créant ce qu'on appelle des « axes factoriels », en cherchant à rapprocher les variables qui sont le moins corrélées entre elles. Ainsi, les différents axes créés sont indépendants les uns des autres et résument une quantité d'information aussi importante que possible. L'ACP place enfin les individus, c'est-à-dire dans le cas présent les organismes HLM, dans un graphique, appelé plan factoriel, qui croise deux des axes créés. Ce graphique présente ainsi les positions relatives des individus par rapport aux axes.

L'ACP présentée ci-dessous a été réalisée sur un échantillon de 466 organismes, 36 organismes présents dans RPLS au 1er janvier 2014 mais possédant moins de 1 000 logements ayant été retirés, de façon à ne pas provoquer de distorsion du fait de leurs valeurs exceptionnelles. Ce retrait se justifie aussi par le fait qu'il s'agit, dans la plupart des cas, d'organismes qui ne sont plus actifs, ou bien parce qu'ils sont en cours de rapprochement avec une autre structure, ou bien parce qu'ils sont conservés par leurs actionnaires ou collectivités locales de référence en tant que structures dormantes, éventuellement appelées à être réanimées dans un futur plus ou moins proche. Une variable descriptive a de plus été ajoutée aux 19 variables actives, qui renseigne quant au statut des organismes HLM (OPH municipaux, intercommunaux et départementaux ou ESH). Il est à noter que l'ACP a été réalisée ici dans une perspective descriptive et exploratoire. Plusieurs essais ont été réalisés pour aboutir au plan factoriel présenté ci-dessous, à partir de variables différentes et en retenant différents axes factoriels. Le résultat présenté est celui qui a semblé le plus pertinent, notamment dans la perspective de l'élaboration des chapitres 4 et 5.

Tableau 31. Variables intégrées dans l'ACP

Nom de la variable ou des variables	Abréviation	Nom de la variable ou des variables	Abréviation
Nom, nom d'usage, statut et statut détaillé de l'organisme		Nombre de logements sur lesquels l'organisme dispose d'un droit réel immobilier	
Nombre de communes dans lesquelles l'organisme possède du patrimoine		Part de logements collectifs	*collectif*
Part de logements conventionnés	*convent*	Part de logements construits par l'organisme, hors amélioration-acquisition et acquisition en VEFA	*mosoc*
Part de logements en zone urbaine sensible (ZUS)	*zus*	Part de logements entrés dans le patrimoine de l'organisme avant 1949	*pat49*
Part de logements entrés dans le patrimoine de l'organisme entre 1950 et 1969	*pat50-60*	Part de logements entrés dans le patrimoine de l'organisme entre 1970 et 1979	*pat70*
Part de logements entrés dans le patrimoine de l'organisme entre 1980 et 1989	*pat80*	Part de logements entrés dans le patrimoine de l'organisme depuis 1990	*pat90*
Part de logements de 1 à 2 pièces	*t12*	Part de logements de 3 pièces	*t3*
Part de logements de 4 pièces	*t4*	Part de logements de 5 pièces	*t5*
Part de logements de 6 pièces ou plus	*t6*	Part de logements proposés à la location mais vacants	*vacance*
Part de logements situés dans une commune rurale ou dans une unité urbaine de 2 000 à 9 999 habitants[1]	*ruu12*	Part de logements situés dans une unité urbaine de 10 000 à 199 000 habitants	*uu3456*
Part de logements situés dans une unité urbaine de plus de 200 000 habitants	*uu78*	Part de logements situés dans la commune où l'organisme a le plus de logements[2]	*concentration*

Source : RPLS, 2014 ; INSEE, Code officiel géographique, 2015.

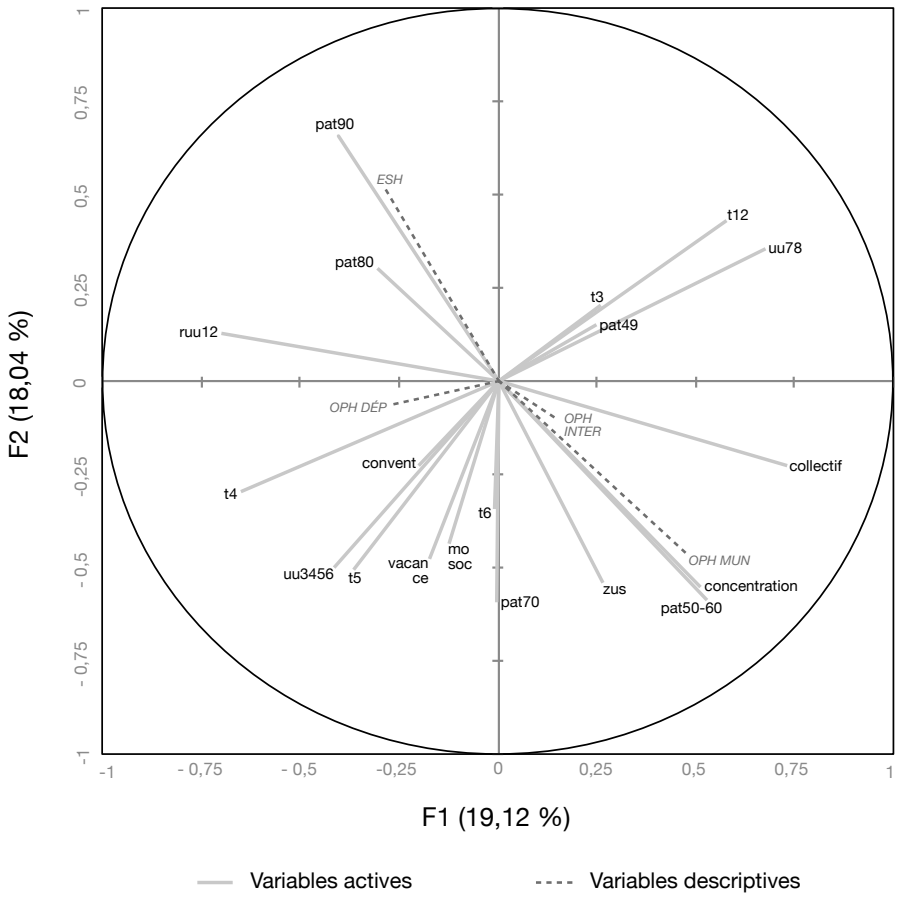
Le plan factoriel obtenu (cf. Figure 68) rend compte d'une part modeste de l'information, mais suffisante pour permettre l'interprétation : environ 37 % de la variance est expliquée par le croisement des deux premiers axes, notés F1 et F2. Ce résultat peut principalement être expliqué par le nombre important d'individus considéré. La Figure 66, le cercle des corrélations, et la Figure

[1] Le classement en unités urbaines (2010) des communes dans lesquelles les organismes étudiés possèdent du patrimoine est issu des fichiers du Code officiel géographique de l'INSEE (2015). Le nombre d'habitants utilisé pour établir les tranches d'unité urbaine est celui du recensement de la population 2012. Pour rappel, l'INSEE considère comme unité urbaine une commune ou un ensemble de communes présentant une zone de bâti continue (pas de coupure de plus de 200 mètres entre deux constructions) qui compte au moins 2 000 habitants.

[2] Cet indicateur a été créé de façon à évaluer la concentration du parc d'un organisme. Il permet de différencier les organismes dont l'activité est concentrée dans une seule commune de ceux dont l'activité est dispersée sur plusieurs communes. 112 organismes sur les 502 présents dans RPLS au 1er janvier 2014 ont un taux de concentration supérieur à 90 %.

67, son interprétation schématique apposée sur le champ factoriel, permettent d'interpréter le graphique obtenu en renseignant quant aux proximités entre variables et aux caractéristiques du patrimoine des organismes en fonction de leur position dans le graphique.

Figure 66. Cercle des corrélations de l'ACP réalisée à partir des caractéristiques du patrimoine des organismes HLM français



Élaboration personnelle. Source : RPLS, 2014 ; INSEE, Code officiel géographique, 2015.

Plusieurs éléments importants apparaissent sur ces figures, qui permettent de mieux caractériser ce qui sépare et ce qui rapproche les patrimoines des organismes HLM français. Les axes factoriels dessinent en premier lieu deux oppositions structurantes.

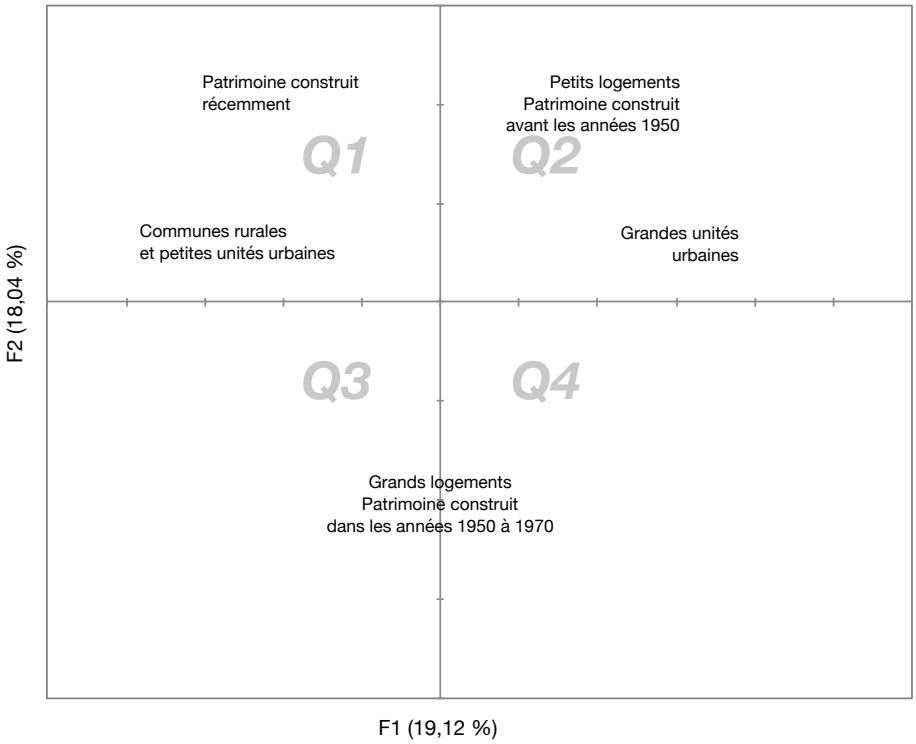
L'axe F2, en ordonnées, différencie les organismes en fonction de l'année d'entrée des logements dans leur patrimoine. Il n'oppose cependant pas les organismes qui disposeraient surtout de patrimoine ancien à ceux qui auraient surtout du patrimoine récent : plus un organisme a une valeur négative sur cet axe (c'est-à-dire est situé vers le bas du plan factoriel), plus il y a de chance qu'il ait acquis ou construit une part importante de son patrimoine dans les années 1950 à 1970. Au contraire, les organismes ayant une valeur positive sur l'axe F2 (situés vers le haut du plan factoriel) ont des parts importantes de leur patrimoine qui ont été acquises ou construites avant 1949 ou depuis 1980. Il y a par ailleurs une corrélation forte, illustrée par la proximité de ces

variables dans la Figure 66, entre le fait de détenir du patrimoine produit au cours des décennies 1950 à 1970 et, notamment, le fait d'avoir des parts importantes de patrimoine en ZUS, de grands logements et de logements collectifs.

Les organismes HLM sont moins dispersés sur l'axe F1, en abscisses, que sur l'axe F2, et son interprétation est moins évidente. Il est cependant possible de considérer qu'il répartit les ESH et OPH en fonction des types d'espaces dans lesquels se situe leur patrimoine : plus un organisme a une valeur négative sur cet axe (vers la gauche), plus la part de son patrimoine se trouvant dans une commune rurale ou une unité urbaine de moins de 200 000 habitants est importante. Au contraire, les organismes ayant une valeur positive sur cet axe (vers la droite) ont tendance à avoir du patrimoine dans des unités urbaines de plus de 200 000 habitants. Il apparaît ainsi que les critères de l'âge du patrimoine et de sa localisation dans des ensembles plus ou moins peuplés sont parmi ceux qui permettent le mieux de différencier le profil des parcs des organismes HLM.

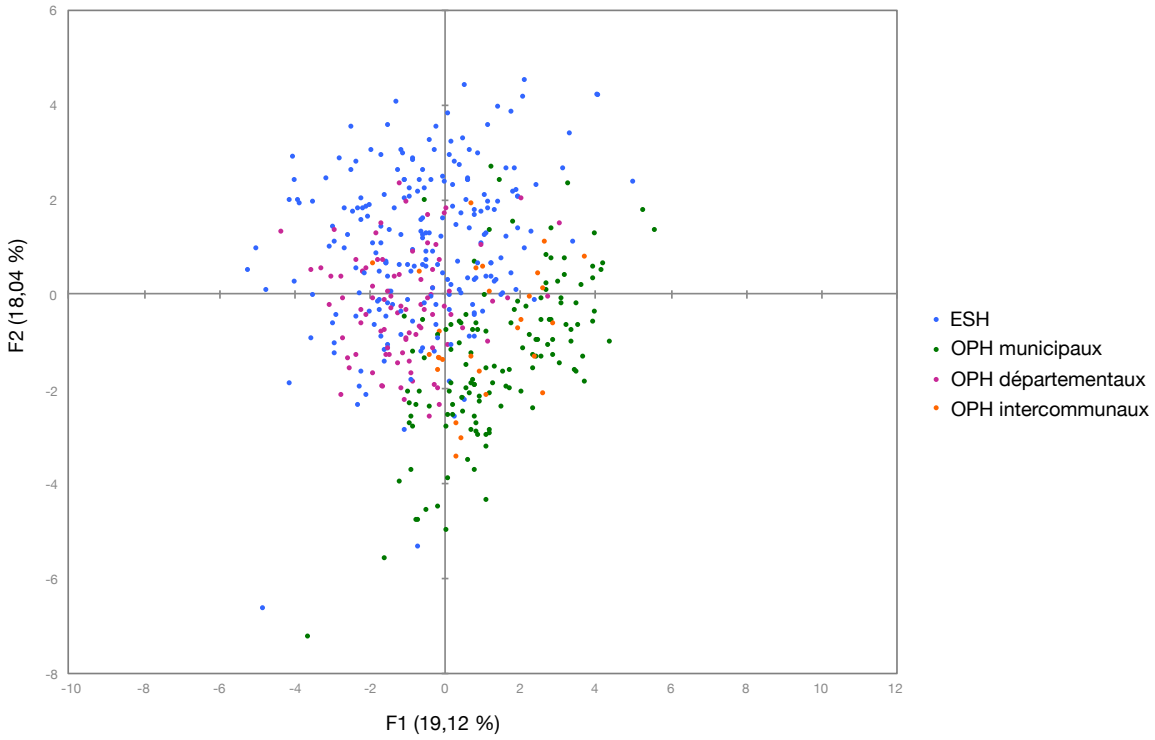
En second lieu, les organismes HLM sont majoritairement concentrés, à l'exception de quelques cas exceptionnels principalement situés dans les quadrants 2 et 3, au centre du graphique. Cela indique que si les caractéristiques du patrimoine des organismes HLM permettent bien de faire apparaître plusieurs profils, ceux-ci ne diffèrent pas d'une façon marquée. En d'autres termes, s'il existe bien des organismes dont le patrimoine a des caractéristiques spécifiques, la majorité d'entre eux gère cependant des logements qui s'éloignent peu de la moyenne nationale.

Figure 67. Interprétation schématique du plan factoriel de l'ACP réalisée à partir du patrimoine des organismes HLM français



Élaboration personnelle. Source : RPLS, 2014 ; INSEE, Code officiel géographique, 2015.

Figure 68. Plan factoriel de l'ACP présentant le positionnement relatif des organismes selon les caractéristiques de leur patrimoine



Élaboration personnelle. Source : RPLS, 2014 ; INSEE, Code officiel géographique, 2015.

En troisième lieu, la variable renseignant quant au statut des organismes considérés, qui ne joue pas un rôle actif dans les calculs de l'ACP, apparaît néanmoins comme étant très éclairante. Elle met particulièrement en évidence la différence qui existe entre les patrimoines des ESH et des OPH municipaux. Alors que les premières ont tendance à avoir un patrimoine récent, les seconds sont caractérisés par un patrimoine datant des années 1950 à 1970, généralement fortement concentré dans une seule commune et souvent situé en ZUS. Cependant, il apparaît aussi que la distinction des OPH en fonction de leurs collectivités locales de référence permet de nuancer l'opposition entre organismes publics et organismes privés. Les OPH intercommunaux et départementaux occupent une position beaucoup plus centrale dans le graphique, témoignant du fait que leur patrimoine a en règle générale des caractéristiques intermédiaires entre celui des OPH municipaux et des ESH. Les OPH départementaux sont notamment surreprésentés dans le quadrant 3, qui indique la présence dans le patrimoine des organismes d'une part importante de grands logements, de logements situés dans des unités urbaines intermédiaires et de logements vacants.

Enfin, alors que les quadrants 1, 3 et 4 rassemblent des organismes dont les statuts sont relativement homogènes, avec les limites indiquées ci-dessus, le quadrant 2 semble caractérisé par une plus grande diversité. Il est en particulier caractérisé par la coprésence d'ESH et d'OPH municipaux et présente un profil spécifique en matière de patrimoine : les organismes du quadrant ont tendance à disposer de parts importantes de petits logements, de logements situés dans de grandes zones urbaines et, dans une moindre mesure, de logements entrés dans leur patrimoine

avant 1949. Sont en fait rassemblés ici en majorité des ESH et OPH franciliens : l'ACP fait ici apparaître les spécificités du patrimoine de ces organismes, qui les distingue de ceux implantés ailleurs.

TABLE DES MATIÈRES

INTRODUCTION GÉNÉRALE 11

Chapitre 1. Investiguer le circuit de financement du logement social à l'échelle méso **37**

1. La notion de circuit de financement pour comprendre l'articulation des actes aboutissant à la production des espaces bâtis 39

1.1. De l'analyse des promoteurs immobiliers à celle de la financiarisation de la production urbaine 39

1.2. Identifier les étapes de la circulation des financements destinés à la production du logement 44

1.3. L'application de la notion de circuit de financement au secteur HLM 48

2. L'approche régulationniste pour outiller et contextualiser l'analyse des mutations du circuit de financement 52

2.1. La mise à l'échelle méso de la théorie de la régulation : de l'investigation des mutations socio-économiques nationales à celle des systèmes d'acteurs locaux 53

2.2. Un outillage régulationniste à l'échelle méso 57

2.3. Des champs HLM locaux, imbriqués et aux frontières perméables 61

Chapitre 2. Observer les organismes HLM au sein du circuit de financement du logement social **69**

1. Diversifier les contextes d'enquête 71

1.1. Histoire urbaine, marché du logement et développement du secteur HLM 73

1.2. Prise en charge par les intercommunalités des politiques du logement et du développement urbain 94

2. Choisir et recueillir les matériaux d'enquête 105

2.1. Décrire la production et les modes de production des organismes HLM : statistique, visites de terrain et « littérature grise » 105

2.2. Comprendre le positionnement des organismes HLM et des collectivités territoriales : entretiens semi-directifs 113

PARTIE 1. ÉVOLUTION DE LA STRUCTURE DU SECTEUR HLM ET DE SON CIRCUIT DE FINANCEMENT 127

Chapitre 3. Structuration du circuit de financement et du secteur HLM 129

1. L'autonomisation du circuit de financement du logement social (fin du XIXème siècle – 1977) 132

1.1. Une insuffisance du soutien public à la construction d'habitations à bon marché (fin du XIXème siècle – 1950) 132

1.2. Le circuit de financement du logement social pendant ses « Vingt Glorieuses », puis ses réformes (1950 – 1977) 138

2. La modernisation comme solution à la crise de la production HLM (1977 – 1986) 146

2.1. Les organismes HLM en difficulté : déséquilibrage des opérations neuves, blocage des loyers et contraintes financières 146

2.2. La mise en place du processus de régulation modernisateur 151

3. Du redressement de la situation financière des organismes HLM à celui de leurs rythmes de production (1986 – 2004) 159

3.1. Dégradation et rétablissement de la situation financière des organismes HLM 160

3.2. Le processus de régulation productiviste 165

Chapitre 4. La superposition des injonctions modernisatrices et productivistes à la réorganisation du secteur HLM 177

1. Taille, économies d'échelle et capacités de production des organismes HLM 179

1.1. Un mythe de la « taille critique » ? 180

1.2. De grands organismes, aux activités diversifiées et à même d'organiser des péréquations entre produits immobiliers 190

2. Mettre en cohérence les échelles d'intervention des organismes HLM 199

2.1. Réduire la diversité des périmètres d'intervention des organismes HLM 200

2.2. Les péréquations entre territoires rendues possibles par l'extension des périmètres d'intervention des organismes HLM 207

Chapitre 5. De la fusion à la mise en groupe : articuler les avantages de la taille et du rapport au local **217**

1. L'inaboutissement de la réorganisation du secteur HLM malgré la levée des contraintes statutaires 219

1.1. De la fusion des statuts des organismes HLM publics à la fusion des organismes ? 219

1.2. Les mutations de l'actionnariat des ESH 225

2. Les mises en groupe des organismes HLM 232

2.1. La constitution de groupes HLM régionaux et nationaux 233

2.2. L'organisation contemporaine des groupes HLM 242

2.3. Le fonctionnement des groupes : des compromis différenciés entre taille et rapport aux collectivités territoriales 248

Conclusion de la partie 1 **259**

PARTIE 2. LA SPATIALISATION DES OBJECTIFS DE PRODUCTION HLM 263

Chapitre 6. La répartition des objectifs de production HLM entre les collectivités territoriales **267**

1. L'impossible décentralisation de la fixation des objectifs de production HLM (1988 – 2008) 269

1.1. Un système de distribution des agréments et des subventions anciennement centralisé (1988 – 2004) 269

1.2. Le système de fixation des objectifs de production HLM mis en place à la suite de l'acte II de la décentralisation (2004) 273

1.3. Les effets du plan de cohésion sociale sur le processus de fixation des objectifs de production HLM (2004 – 2008) 280

2. Le recentrage de la production HLM, un nouveau frein à la décentralisation de la fixation des objectifs de production HLM (2008 – 2014) 286

2.1. La distribution des agréments dans le contexte du recentrage de la production HLM vers les zones tendues 289

2.2. La modulation des autorisations d'engagement en fonction de la tension 295

3. La concrétisation du productivisme et du recentrage à l'échelle locale 302

3.1. Dans la CAB, un productivisme consensuel malgré la décroissance démographique 304

3.2. Dans la CUB, un « projet d'accueil » rendu toujours plus généreux par les services déconcentrés de l'État 309

Chapitre 7. La répartition des objectifs de production HLM à l'échelle communale 317

1. Dans le Bordelais, produire le consentement au productivisme et au rééquilibrage 320

1.1. L'augmentation de la production et le rééquilibrage dans une agglomération où les communes déficitaires sont nombreuses 321

1.2. L'articulation entre les situations urbaines et les objectifs de l'article 55 de la loi SRU dans les programmations de 2007 et de 2016 328

2. Dans le Boulonnais, l'appropriation du principe du rééquilibrage au-delà des exigences de l'article 55 de la loi SRU 337

2.1. En 2008, la recherche d'une répartition équitable de l'augmentation des volumes de production 338

2.2. En 2017, une programmation plus opérationnelle dans le cadre de l'intégration des documents de programmation et d'urbanisme 345

Conclusion de la partie 2 359

PARTIE 3. L'ACCOMPAGNEMENT PAR LES COLLECTIVITÉS TERRITORIALES DE L'ACCÈS DES ORGANISMES HLM À DES OPPORTUNITÉS FONCIÈRES 363

Chapitre 8. Recul et mutations de l'interventionnisme municipal 367

1. Initier les opérations HLM, maîtriser les terrains, dicter les caractéristiques des opérations 369

1.1. Les ressorts de la maîtrise des opportunités foncières par les élus locaux 369

1.2. Les objectifs et conséquences du recours à l'interventionnisme communal 378

2. Épuisement et tentatives de relance de l'interventionnisme 392

2.1. Les facteurs de la marginalisation de l'interventionnisme 393

2.2. Les relais supra-communaux de l'interventionnisme 398

Chapitre 9. L'encadrement réglementaire : inscrire la production du logement social dans le droit du sol 411

1. Les multiples formes de la promotion de la production HLM par l'encadrement réglementaire 413

1.1. Mixité sociale et encadrement réglementaire 413

1.2. Les objectifs différenciés du recours à l'encadrement réglementaire 423

2. La production de logements sociaux confiée aux promoteurs immobiliers ? 434

2.1. Un accès indirect aux opportunités foncières 435

2.2. Un outil privilégié dans les zones tendues, qui fait dépendre la production HLM des dynamiques des marchés immobiliers locaux 439

2.3. De la mise en concurrence des organismes HLM par les promoteurs immobiliers à l'organisation de leurs relations par les collectivités territoriales 445

Chapitre 10. L'approche opérationnelle : négocier l'introduction du logement social dans les projets urbains 457

1. « Susciter une attente » plutôt que maîtriser : les ressorts de l'approche opérationnelle 459

1.1. La mutation de l'utilisation des sols comme ressource dans la négociation avec les opérateurs urbains 460

1.2. La production de terrains pour le logement social dans le contexte de l'approche opérationnelle 470

2. Du montage de projets complexes à la définition des politiques de développement urbain ? 477

2.1. La diversification des produits et l'aménagement comme assurances de pouvoir réaliser des opérations en maîtrise d'ouvrage directe 478

2.2. Dans la CUB, des organismes HLM qui ont intégré le portage foncier et l'aménagement 481

2.3. La participation des organismes HLM à la définition des politiques de développement urbain 486

Conclusion de la partie 3 495

PARTIE 4. L'ANCRAGE DES OPÉRATIONS DE LOGEMENT SOCIAL 499

Chapitre 11. La fixation par les organismes HLM de leurs objectifs de production 503

1. L'institutionnalisation de la gestion stratégique comme mode de fixation des objectifs de production des organismes HLM 505

1.1. Le rôle déterminant de l'analyse financière prospective dans la définition des objectifs de production des organismes HLM 505

1.2. L'État et les institutions d'accompagnement et de contrôle les organismes HLM, relais de la gestion stratégique 509

1.3. La négociation des conventions d'utilité sociale : l'État privé de ses moyens par la gestion stratégique ? 515

2. Le rôle des acteurs publics dans la définition par les conseils d'administration et de surveillance des organismes HLM de leurs objectifs de production 522

2.1. La prise en compte marginale des organismes HLM dans l'élaboration des documents de programmation et d'urbanisme 522

2.2. Les collectivités territoriales et « leur » organismes 527

2.3. Les positions de l'État et des collectivités territoriales vis-à-vis des conseils d'administration et de surveillance des ESH 535

Chapitre 12. L'appréhension des opportunités foncières par les organismes HLM 541

1. Trouver puis évaluer des opportunités foncières et immobilières 542

1.1. L'organisation de la décision d'engagement 542

1.2. La constitution de services compétents pour gérer les rapports des organismes HLM aux acteurs des marchés fonciers 550

2. La production stratégique des organismes HLM en matière de spatialisation de la production neuve 559

2.1. Les outils stratégiques mobilisés par certains organismes HLM pour la spatialisation de leur production neuve 560

2.2. La formalisation des stratégies des organismes HLM au regard de leurs actionnaires, des collectivités territoriales et des dynamiques des marchés immobiliers 570

Chapitre 13. La négociation des caractéristiques des opérations au regard de leur bilan d'exploitation prévisionnel 583

1. La dimension financière de la décision d'engagement 584

1.1. L'évaluation des opérations par la méthode des « vases communicants » 585

1.2. Les critères de décision qui découlent de l'analyse financière prévisionnelle 590

2. Les ajustements réalisés par les chargés d'opération pour intégrer les demandes locales et respecter les critères financiers 596

2.1. Les demandes de l'État et des élus locaux aux organismes HLM lors du « montage » des opérations 596

2.2. Le plan de financement au cœur des arbitrages réalisés par les organismes HLM 604

Conclusion de la partie 4 623

CONCLUSION GÉNÉRALE 627

Liste des enquêtés 645

Bibliographie 649

Liste des sigles et abréviations 669

Table des illustrations 675

Annexe – Analyse en composantes principales des caractéristiques du patrimoine des organismes HLM 681

PRODUIRE LE LOGEMENT SOCIAL. HAUSSE DE LA CONSTRUCTION, CHANGEMENTS INSTITUTIONNELS ET MUTATIONS DE L'INTERVENTION PUBLIQUE EN FAVEUR DES HLM (2004 – 2014)

Depuis le début des années 2000, le coût des terrains nécessaires à la production de logements locatifs sociaux neufs a augmenté, au même titre que le coût de leur construction. Dans le même temps, l'État a considérablement réduit les subventions directes qu'il accorde à chaque opération HLM. Malgré cela, le nombre de logements locatifs sociaux livrés chaque année a connu une hausse importante et durable. Alors que 46 000 logements HLM ont été produits en 2000, plus de 100 000 le sont systématiquement à partir de 2006.
La thèse explore cet apparent paradoxe, en analysant les évolutions de l'organisation institutionnelle du système de production HLM. Pour ce faire, elle s'appuie sur le traitement de données statistiques ainsi que sur une enquête réalisée auprès d'acteurs locaux de l'habitat au sein des communautés d'agglomération du Val-de-Bièvre, du Boulonnais et de la communauté urbaine de Bordeaux. Un outillage théorique spécifique est proposé, qui croise les apports de la théorie de la régulation et de recherches sur les acteurs de la production urbaine. Cela permet de montrer qu'un ensemble de décisions politiques, d'ajustements locaux et de dispositifs de coordination ont été articulés de façon originale au cours de la décennie. Ils visent notamment à faire que les organismes HLM mobilisent leurs réserves financières dans la production neuve, à distribuer inégalement dans l'espace le surplus de logements produits et à réorganiser les modalités d'accès à la ressource foncière. Le système mis en place est cependant dépendant des opérateurs à but lucratif ainsi que des évolutions des marchés immobiliers ; il participe de plus à redéfinir les bénéficiaires de l'intervention publique en France.

Mots-clés : organismes HLM, collectivités territoriales, État, production urbaine, financement du logement, théorie de la régulation

PRODUCING SOCIAL HOUSING. INCREASE IN CONSTRUCTION, INSTITUTIONAL CHANGE, AND SHIFTS IN PUBLIC POLICY (2004 – 2014)

Since the early 2000s, social housing production in France has become increasingly more expensive: both land prices and construction costs have increased. At the same time, the State has considerably reduced the direct subsidies granted to each new development. However, the number of new social dwellings has increased significantly and lastingly. While 46,000 dwellings were produced in 2000, more than 100,000 have been produced each year since 2006.
This thesis explores this apparent paradox by analyzing the evolution of the institutional organization of the French social housing production system. To do so, it relies on the processing of statistical data as well as on a survey carried out among local housing decision makers in the urban areas of Bordeaux and Boulogne-sur-Mer, and in the Val-de-Bièvre, a gathering of municipalities located south of Paris. An original theoretical framework is used, which combines regulation theory with the results of research focusing on the actors of urban production. This allows for the underlining of the fact that a set of political decisions, local adjustments and coordination mechanisms were articulated in a novel way throughout the decade. In particular, those seek to ensure that social housing organizations use their financial reserves for the production of new dwellings, that new social dwellings are unevenly distributed in space, and that access to land for social housing is reorganized. However, this system appears to depend on real estate markets and for-profit operators; it also participates in redefining the beneficiaries of public intervention in France.

Keywords: social housing organizations, local authorities, State intervention, urban production, housing finance, regulation theory.