



NEUILLY-SUR-SEINE

UNIVERSITÉ FRANÇOIS-RABELAIS
UFR de Droit, d'Économie et des Sciences Sociales
Master 2 Management des Territoires Urbains
Tours

**LA POLITIQUE DU LOGEMENT SOCIAL EN FRANCE :
ENTRE VOLONTE GLOBALE ET POSSIBILITE LOCALE**
Etude de cas : la commune de Neully-sur-Seine

par

Claire FOURNIER

Direction de l'Aménagement Urbain et de l'Habitat

Mairie de Neully-sur-Seine (92)

Préparé sous la direction de Bernard AIME, maître d'apprentissage
Et de Nicole LEROUSSEAU, professeur de droit public, maître d'apprentissage
Septembre 2012

UNIVERSITÉ FRANÇOIS-RABELAIS
UFR de Droit, d'Économie et des Sciences Sociales
Master 2 Management des Territoires Urbains
Tours

**LA POLITIQUE DU LOGEMENT SOCIAL EN FRANCE :
ENTRE VOLONTE GLOBALE ET POSSIBILITE LOCALE**

Étude de cas : la commune de Neuilly-sur-Seine

par

Claire FOURNIER

Direction de l'Aménagement Urbain et de l'Habitat
Mairie de Neuilly-sur-Seine (92)

Préparé sous la direction de Bernard AIME, maître d'apprentissage
Et de Nicole LEROUSSEAU, professeur de droit public, maître d'apprentissage
Septembre 2012

RÉSUMÉ

Les politiques publiques sont généralement conçues pour répondre à des enjeux globaux et reposent sur des objectifs à atteindre au niveau local. Cependant, la diversité des contextes locaux rend parfois difficile l'application d'une politique globale ne tenant pas nécessairement compte des réalités des territoires sur lesquels elle doit théoriquement s'appliquer. Ainsi la mise en œuvre d'une politique publique telle que celle du logement social ne dépend pas uniquement de la volonté des villes à intervenir mais repose également sur leurs facultés à agir. Neuilly-sur-Seine est fréquemment citée comme figure cancre en matière de constructions de logements sociaux. Dans le cadre de cette réflexion, il semble donc nécessaire de s'interroger sur ses réelles capacités à respecter les obligations légales.

SOMMAIRE

REMERCIEMENTS	7
INTRODUCTION.....	8
 Première Partie : EVOLUTION DE LA POLITIQUE DU LOGEMENT SOCIAL EN FRANCE	 15
Chapitre 1 : CONTEXTE HISTORIQUE	15
I. Les besoins en logement.....	15
II. Besoins et diversité des territoires	20
 Chapitre 2 : LA POLITIQUE DU LOGEMENT SOCIAL AUJOURD’HUI	 28
I. Obligations législatives	28
II. Rôle de l’Etat	31
III. Outils opérationnels	33
IV. Financement du logement social.....	40
 Deuxième Partie : MISE EN ŒUVRE DE LA POLITIQUE DU LOGEMENT SOCIAL DU NATIONAL AU LOCAL	 48
Chapitre 1 : FREINS A L’APPLICATION DE LA POLITIQUE DU LOGEMENT A L’ECHELLE LOCALE	 48
I. Des caractéristiques contraignantes	48
II. Les limites de la gouvernance.....	53

Chapitre 2 : LIMITES ET MOYENS D’ACTION	57
I. Outils et limites	57
II. Limites de la loi	62
III. Les solutions envisageables.....	64
Chapitre 3 : L’IMPLICATION DES VILLES DEFICITAIRES : EXEMPLE DE NEUILLY-SUR-SEINE	68
I. Diversités des représentations.....	68
II. Contextes locaux contraignants	74
III. Pistes à exploiter	83
CONCLUSION	86
BIBLIOGRAPHIE	91
ANNEXES.....	97
INDEX.....	102
LISTE DES TABLES.....	105
TABLES DES MATIERES.....	106

REMERCIEMENTS

La vie d'étudiant est inattendue, parsemée d'imprévus, de richesse, de découvertes mais également de rencontres, parfois décisives, parfois incisives. Cette expérience m'a beaucoup apporté tant professionnellement qu'humainement, c'est pourquoi, avant toute chose, je souhaite remercier toutes les personnes qui ont contribué à la bonne tenue de ce travail.

Merci au directeur de l'Aménagement Urbain et de l'Habitat de la ville de Neuilly-sur-Seine de m'avoir accueillie au sein de sa direction, de m'avoir consacré du temps et de m'avoir permis de réaliser cette année d'apprentissage dans un service captivant et dynamique.

Merci également à l'ensemble des membres de la direction qui, par leur professionnalisme, leur soutien quotidien et leur bonne humeur permanente n'ont rendu cette année que plus agréable et enrichissante.

Merci à mes enseignants et plus particulièrement à ma responsable de mémoire qui a toujours été de bons conseils et m'a permis de mener à bien cette étude.

Enfin, merci à ma famille et à mes amis : à ceux qui malgré la distance sont restés présents et attentifs et surtout un grand merci à ceux qui chaque jour m'ont entourée et m'ont offert la chance de pouvoir vivre une telle expérience.

Ce mémoire, cette année, c'est l'aboutissement d'un parcours que j'avais choisi et le résultat d'une promesse que j'ai désormais tenue.

Merci à toutes et à tous.

INTRODUCTION

La question du logement relève d'une préoccupation de plus en plus forte des français ; progressivement, les pouvoirs publics ont adapté des politiques afin d'y répondre. Ainsi, l'objectif de ce mémoire est d'analyser l'évolution de politiques publiques en matière de logement pour satisfaire aux enjeux locaux, parfois bien différents.

L'habitat est devenu progressivement une préoccupation de l'action publique au-delà de la simple fourniture d'un logement. Le logement se définit comme le lieu de résidence alors que l'habitat recouvre une notion plus large, celle du cadre de vie dans l'ensemble de ses dimensions. Logement social, quant à lui, désigne communément les logements destinés à être occupés par des personnes à revenus modestes. Cependant, juridiquement, il ne trouve pas de sens strict, n'apparaissant que dans des définitions ponctuelles selon les législations applicables.

Les politiques du logement social, dans une période de crise économique et de déficit d'offre de logements, représentent une des composantes de la politique de l'habitat devant répondre aux besoins d'une partie de plus en plus importante de la population et permettre à tous d'accomplir leur parcours résidentiel tout au long de leur vie. Il s'agit de politiques de lutte contre l'exclusion qui vise à offrir à tous un « droit au logement » afin que chacun puisse se loger dans des conditions acceptables¹. Elles se déclinent sous la forme d'aides à la pierre pour développer l'offre et d'aides à la personne permettant une meilleure solvabilisation des ménages.

Les actions mises en œuvre par les gouvernements successifs ont participé à la lutte contre les taudis et l'insalubrité. Elles ont permis de développer dans un premier temps une offre quantitative puis qualitative répondant ainsi aux questions d'hygiène, de pénurie de logement mais également de maîtrise des coûts.

¹ DRIANT Jean-Claude, *Les politiques du logement en France*, collection « Les études », La Documentation française, 2009, 184p.

Elle repose ainsi sur le principe de mixité sociale qui vise à favoriser la cohabitation de personnes d'horizons divers sur un même territoire. Ainsi, l'article L.110 du code de l'urbanisme qui fixe les règles générales d'utilisation des sols invite les collectivités locales à « assurer sans discrimination aux populations résidentes et futures des conditions d'habitat (...) répondant à la diversité de ses besoins et de ses ressources » en prenant en compte le principe de mixité de l'habitat dans toutes les zones où l'habitat est présent.

Le développement des villes et la concentration des populations autour des zones d'emplois ont fait émerger progressivement la question du logement auprès des pouvoirs publics.

Dès 1894, Jules Siegfried encourage la création d'Organismes d'Habitations à Bon Marché afin de proposer aux populations les moins bien loties des habitations moins coûteuses et donc plus accessibles financièrement. Cependant ce n'est qu'en 1928, que la loi Loucheur marquera le premier engagement financier de l'Etat dans le logement social. Les destructions de la Seconde Guerre Mondiale vont accentuer la crise du logement déjà présente en France nécessitant la reconstruction des logements sinistrés et la réquisition des locaux vacants ; née alors la notion de « politique du logement ». En 1951, les « Habitations à Bon Marché » laissent place aux « Habitations à Loyers Modérés ».

Alors que trois ans plus tard, la France subit une crise du logement sans précédent, l'Abbé Pierre lance un appel afin que l'Etat, en s'appuyant sur les organismes HLM, s'engage massivement dans l'effort de construction. Le développement des bidonvilles aux abords des grandes villes illustre le mal logement ce qui a donc imposé à l'Etat de s'impliquer dès lors dans le lancement de programmes de grands ensembles. En réaction à cette politique de construction intensive, la circulaire Guichard de 1973 va stopper cette dynamique de constructions massives au profit du pavillonnaire et du petit collectif.

La problématique du logement se pose à l'échelle nationale et d'autant plus dans les zones fortement peuplées. Ainsi, l'Ile-de-France représente un territoire privilégié et un observatoire incontournable des difficultés relatives à l'habitat en France. En effet, suite à la Seconde Guerre Mondiale, l'Etat va prendre des mesures exceptionnelles mais qui perdurent encore aujourd'hui « pour faire face à la pénurie de logements, [ainsi] l'ordonnance du 11 octobre 1945 a soumis à autorisation préalable dans certaines communes [de plus de deux cent mille habitants et celles des départements des Hauts-de-Seine, de Seine-Saint-Denis et du Val-de-Marne] la transformation des locaux d'habitation en locaux à usage commercial, industriel ou administratif » sauf conditions compensatoires.² Il s'agit donc d'interdire largement la disparition de logement afin de ne pas accentuer les difficultés résidentielles notamment en Ile-de-France où elles se concentrent.

La loi Besson (loi pour le logement des plus défavorisés) de 1990 crée les conditions de l'accès au logement pour les plus démunis. Au vu de la multiplicité des enjeux liés au logement, la LOV (Loi d'Orientation pour la Ville), en 1991, appuyant la loi Besson, va affirmer la nécessité de la diversité de l'habitat et des politiques locales en incitant les communes déficitaires en logements sociaux à rattraper leur retard ou à payer, au nom du principe de solidarité, une amende. Cependant, elle aura une faible portée, certaines communes les plus aisées préférant payer plutôt que de construire.

Cette volonté de mixité va être renforcée par la loi SRU (Solidarité et Renouvellement Urbains) du 13 décembre 2000 ayant fixé dans son article 55, codifié au Code de la Construction et de l'Habitation aux articles L 302-5 et suivants, l'objectif de 20% de logements sociaux en fonction de la taille des villes situées dans des agglomérations de plus de 50 000 habitants et réaffirmé la compétence des organismes HLM en matière d'accession à la propriété.

Le 13 juillet 2006, la loi ENL (Engagement National pour le Logement) a favorisé la construction au sein des collectivités afin d'encourager le développement

² Article L.631-7 et suivants du code de la construction et de l'habitation

de l'offre de logements à loyers maîtrisés. La loi DALO (Droit au Logement Opposable) de 2007, quant à elle, a institué le droit au logement opposable et désigné l'Etat comme son garant. Deux ans plus tard, la loi Boutin défendra l'idée de mobilisation pour le logement et de lutte contre l'exclusion.

La politique du logement et du logement social en France relève initialement d'une compétence de l'Etat. L'Etat en est le garant mais, face à l'augmentation des coûts, en délègue certaines compétences aux différentes échelles institutionnelles et en fait assurer ainsi sa mise en œuvre par ses services déconcentrés et son coût par les acteurs au niveau local.

Ainsi, la politique du logement social en France relève de la compétence de différents acteurs qui, tous, ont un rôle précis. L'Etat, la région, le département, les EPCI et les communes se partagent les modes d'interventions tant en matière de financement que de programmation, de mise en œuvre et de gestion. Ce système d'acteurs est hiérarchisé et spécialisé en fonction de leur rôle dans la mise en place de cette politique nationale.

Il s'agit donc bien de mettre en œuvre une politique multiscalaire mais globale sur des territoires qui se différencient tant par leurs contextes sociaux, qu'économiques et territoriaux.

L'Etat fixe le cadre des politiques du logement en matières d'objectifs et de moyens. Ainsi, de nombreuses lois et dispositions réglementaires ont eu, depuis 1983, un impact sur la politique de l'habitat. Il intervient d'une part sur la législation et la réglementation (logement social, normes techniques et qualitatives, rapports locatifs dans le privé) et d'autre part sur le financement (aides à la personne, aides à la pierre ou aides fiscales).

« La politique du logement reste, en France, une compétence d'Etat mais se déplace depuis 1983 vers les collectivités territoriales : « les communes, les

départements, les régions définissent dans le cadre de leurs compétences respectives leurs priorités en matière d'habitat » ». ³

Les responsabilités se trouvent alors fragmentées à la fois « horizontalement » (entre les territoires) et « verticalement » (entre les échelles). Les collectivités interviennent de plus en plus dans le domaine du logement sous plusieurs formes. La région a en charge l'élaboration du SDRIF et doit gérer le logement étudiant sur son territoire. Les PDH, PDALPD, hébergement, gens du voyage relèvent des départements. Les EPCI (CU et CA) disposent de la compétence logement obligatoire en matière d'équilibre social de l'habitat sur les territoires communautaires (CC) et de compétences optionnelles. Quant aux communes, elles ont en charge l'élaboration et le suivi de leur PLU, PLH intercommunal (ou communal selon les cas) et la gestion des permis de construire.

Le secteur privé⁴ a également son rôle à jouer dans la mise en œuvre de cette politique du logement social à l'échelle nationale puisqu'il contribue à élaborer et à initier régulièrement l'émergence de projets de construction de logements sociaux. Le volontarisme des bailleurs sociaux, des Sociétés d'Economie Mixte, des promoteurs et des acteurs du financement, tout comme la participation de France Domaine concourent tout autant à répondre aux obligations législatives et aux besoins sociaux.

La capacité de production de logements est une problématique qui touche l'ensemble du territoire national. Des politiques visant à encourager l'offre de logements se sont succédées répondant à des besoins spatiaux, sociaux et économiques. Au fil du temps, les réglementations et les initiatives incitant la construction massive puis diversifiée de logements pour répondre à la demande des populations de diverses catégories sociales se sont multipliées.

³ Direction de l'Aménagement Urbain et de l'Habitat, « Neuilly et le loi S.R.U. », Mairie de Neuilly-sur-Seine, 2011

⁴ Le secteur privé regroupe différents intervenants tels les promoteurs et certains particuliers. Il faut de plus penser aux entreprises du secteur public comme la RFF et la SNCF.

La question du logement, en France, se pose différemment d'un territoire à l'autre. Les réponses apportées aux questions du logement varient également d'un pays à l'autre selon que la propriété soit publique, principalement dans les pays du Nord ou privée, comme c'est généralement le cas dans les pays du Sud.

« Dans les Etats membres [de l'Union européenne] où le logement social est particulièrement représentatif, les évolutions se succèdent à un tel rythme qu'il est parfois difficile d'en cerner la dynamique. L'élément clé de la modernisation majeure repose sur la décentralisation de la compétence en matière de logement social du niveau national ou fédéral, vers les niveaux régional et local. »⁵. En effet, il apparaît que ce transfert de compétences a initié la rupture avec le principe de logement social observé entre 1950 et 1980. Dès lors, les projets relèvent de la collectivité et plus seulement de l'Etat mais à des niveaux différents selon les cas.

La France se trouve dans une situation intermédiaire, partagée entre un taux de propriété quasi équivalent au taux de location soit 58% de propriétaires occupants en 2007⁶ (la moyenne européenne s'élève à 65%), une politique d'aide à la pierre parallèle à celle d'aide au logement, à une ambivalence entre locatif libre et locatif social. Le pays apparaît ainsi, du fait de ces différentes dimensions, dans un cadre général complexe dont l'Etat est garant de la politique du logement social mais dont les collectivités en assurent la mise en œuvre.

La politique du logement social en France repose sur une réglementation complexe, abondante et changeante, conçue à l'échelle nationale et dont la diversité des territoires rend parfois difficile son application au niveau local. Le parc locatif social en France représente 4 576 100 logements dont 84,6% en habitat collectif.⁷ Le

⁵ GUEKIERE Laurent, « Repenser le logement social en Europe » in *Le logement social en Europe au début du XXI^e siècle*, Presses Universitaires de Rennes, avril 2010, pp. 233-239

⁶ INSEE 2007, Eurostat 2007

⁷ INSEE avril 2011 (SOeS, RPLS) au 1^{er} janvier 2011

gouvernement Ayrault a fixé un objectif de 500 000 nouveaux logements par an en France dont 150 000 logements sociaux. Cependant, le taux de vacance actuel représente 3,2% du parc social soient près de 146 400 logements et donc quasiment l'objectif annuel à atteindre.

Ces chiffres posent la question du besoin en logement et plus précisément de la répartition de ce besoin sur le territoire. Ainsi, émergent les problématiques liées à l'offre et à la demande mais également aux obligations légales et aux possibilités d'actions. Il apparaît donc nécessaire de s'interroger sur la réelle capacité dont dispose une ville pour mettre en œuvre une politique globale à l'échelle locale dans un contexte d'accentuation des inégalités des territoires.

Nous verrons dans un premier temps quelle a été l'évolution de la politique du logement social en France et quelles en sont les caractéristiques avant d'en comprendre les limites induites de l'enchevêtrement des échelles d'interventions du national au local.

L'exemple de la commune de Neuilly-sur-Seine, ville emblématique, dans laquelle j'effectue mon apprentissage, mettra en relief les difficultés des territoires à répondre localement à une préoccupation nationale.

Première Partie :
EVOLUTION DE LA POLITIQUE DU LOGEMENT SOCIAL EN FRANCE

Jusqu'au milieu du XIX^{ème} siècle, le territoire national est principalement composé de zones rurales où la question du logement est principalement liée à l'hygiène et relève de ce fait du droit privé ; ainsi, l'Etat et les collectivités locales ne participaient pas au financement du logement « social »⁸. Ces derniers étaient réalisés par des maîtres d'ouvrage privés jusqu'à ce qu'en 1850 l'Etat décide de s'y engager en définissant les conditions de salubrité et en accordant le droit aux conseils municipaux de définir les travaux à effectuer pour assainir les logements.⁹

Chapitre 1 : CONTEXTE HISTORIQUE

Historiquement, les problématiques liées au logement ont évolué laissant successivement apparaître des enjeux différents sans cesse focalisés sur le duo social-territorial. Les concepts historiques et les interventions destinés à répondre aux besoins contemporains ont contribué à bouleverser les territoires.

I. Les besoins en logement

1. Bouversements sociaux d'après-guerre

La Seconde Guerre Mondiale a profondément marqué les esprits, l'économie mais également le territoire.

De 1945 à 1975, les Trente Glorieuses vont être le symbole d'une prospérité économique grandissante et d'une croissance démographique. La natalité

⁸ A l'époque, le terme de logement social n'existe pas ; on parle plutôt de logements ouvriers.

⁹ Ministère de l'Ecologie, du Développement durable, des Transports et du Logement, *L'histoire du logement*, 03 novembre 2010 (mis à jour le 28 avril 2011)

galopante de ces décennies, ayant fait accroître la population de quarante à cinquante huit millions entre 1946 et 1996¹⁰, a nécessité les constructions d'immeubles en nombre afin de loger ces familles. Le baby boom a ainsi eu des impacts économiques mais également sociaux et spatiaux. Ce phénomène d'explosion démographique vient accentuer la crise du logement déjà installée dans le pays depuis plusieurs années. Cette crise du logement repose sur un décalage entre la production de logements et les besoins tant quantitatifs que qualitatifs¹¹. Ainsi, les besoins de cette période étaient supérieurs à la production réelle du moment. Les destructions massives que la guerre a engendrées vont accentuer cette pénurie de logement en France et donc renforcer la nécessité de l'Etat de prendre en main la reconstruction du pays et ainsi engager une politique du logement de grande envergure à tous les points de vue, tant en nombre qu'en rapidité de production à l'échelle du territoire national.

Historiquement, les réponses urbaines apportées en matière de logement ont émergé au travers des concepts de développement répondant à des courants de pensée d'horizons divers.

2. Développement de concepts résidentiels

A. Naissance des cités jardins

Les années 1920 sont marquées, en France, par l'apparition de cités jardins¹² qui se construisent en proche périphérie des villes, non loin des lieux d'emploi, mais

¹⁰ DAGUET Fabienne, « La population de la France, Une croissance sans précédent depuis 1946, INSEE Première n°444, avril 1996

¹¹ Les bidonvilles étaient très présents et les conditions d'hygiène (eau courante, tout à l'égout, électricité...) quasi-inexistant dans biens des logements.

¹² Ce concept est plus ancien. En effet, le concept de « garden-city » (cité-jardin) a été inventé par Ebenezer Howard en Grande-Bretagne à la fin du XIX^{ème} siècle.

dans un cadre verdoyant que concourent à offrir à ces petits ensembles de maisons individuelles des jardins arborés.



Figure 1 : Cité Jardin de Stains (93) édiflée entre 1921 et 1933

(Source : <http://www.tourisme93.com/stains/>)

Dans le même temps, fleurissent des petits collectifs de généralement quatre étages sans ascenseur qui confèrent à cette production un caractère, dans un premier temps, non quantitatif mais plutôt qualitatif apportant ainsi une réponse innovante aux conditions de logement souvent inhumaines.

B. Emergence des grands ensembles

En marge du phénomène d'exode rural, l'après-guerre, quant à elle, a vu émerger des immeubles collectifs précurseurs des grands ensembles et ce jusque dans la décennie 1970. Les populations, relogées provisoirement, vont alors accéder aux logements en habitats collectifs qui seront construits en masse, dans des grands ensembles, durant trois décennies. La création de ces grands ensembles résulte de réflexions antérieures, celles de la Charte d'Athènes de 1933 qui prônait le

fonctionnalisme et l'hygiénisme¹³. Elle relève, à l'origine, de programmes nationaux pour lutter contre le mal logement, l'insalubrité, les conditions de vie et d'hygiène qui étaient déplorables à l'époque. L'idée était de construire vite, en grand nombre et pas cher, afin de répondre aux besoins massifs en logements ; construire en préfabriqués sur du foncier rapidement disponible, généralement en périphérie des villes, permettait de répondre à ces exigences. L'après-guerre a ainsi été marquée par l'émergence des grands ensembles, regroupements d'habitats collectifs en barres et tours.



Figure 2 : Grand Ensemble de Sarcelles (95) édifié entre 1955 et 1970

La construction de ces grands ensembles constituait un véritable progrès à l'époque car disposer d'un balcon, de toilettes, d'une salle de bain privatifs étaient une marque de modernité. Le logement social représentait une progression sociale de taille ; initialement destinées à reloger les populations, ces constructions ont, au fur et à mesure des années, été habitées par des classes moyennes puis des populations d'origines sociales plus défavorisées.

Construire la ville apparaissait secondaire à cette époque puisqu'il s'agissait de répondre à la nécessité de loger.

¹³ Il s'agissait de construire des programmes de grandes envergures composés de tours et de barres devant comporter des bâtiments disposant chacun d'une fonction propre. Les logements construits en masse sur les principes des « dominos » de Le Corbusier devaient disposer de tout le confort (eau courante, salle de bain, balcon, toilettes...) et faire rentrer la lumière dans l'espace de vie.

C. Apparition du pavillonnaire

Au fil des années, en réaction à ces constructions massives, une prise de conscience a émergé parallèlement à de nouveaux idéaux. En effet, leur dégradation et celle de la qualité de vie dans ces quartiers apparaît de plus en plus comme un décalage avec les attentes des habitants de ces quartiers et notamment des ménages désireux de devenir propriétaires de leur pavillon avec jardin. Cette dynamique d'habitat et de regroupement social s'est alors faite au détriment de la mixité qui y était présente à l'origine, loin des centres-villes posant dès lors des problèmes en matière de transport.

Ainsi, une politique du logement plus prégnante que dans le passé a vu le jour afin de tenter de répondre à la crise du logement dont ces mutations sociales et territoriales sont à l'origine.

3. Création de l'aide au logement

Suite à la première crise pétrolière de 1973 cette dynamique s'est arrêtée brutalement. Les dynamiques de constructions se sont alors tournées vers le qualitatif plus que vers le quantitatif et, progressivement, une réorientation de la politique du financement du logement social en France a alors été engagée en faveur de l'aide à la personne et non plus de l'aide à la pierre. Ainsi, l'année 1977 marque un tournant dans la politique du logement en France car l'Etat, décide d'accorder moins d'aides à la construction de logements sociaux (diminution des prêts bonifiés) au profit de l'APL.

Cette date va alors marquer le début, pour les offices HLM, du lancement des programmes de constructions de logements plus coûteux mais de meilleure qualité avec l'APL comme moyen compensatoire pour le prix du loyer qui sera désormais individualisé en fonction des revenus. L'aide à la personne a été calculée dans une

perspective économique qui était le prolongement des Trente Glorieuses. Aujourd'hui, l'APL est toujours d'actualité et prend une part de plus en plus importante dans les aides au logement délivrées par l'Etat. L'aide à la pierre a donc été réduite mais l'aide à la personne a explosé. Ainsi, depuis ces vingt dernières années, les aides au logement délivrées par l'Etat ont progressé de 4.6% par an en moyenne atteignant en 2010 près de 40.6 milliards d'euros soit 2.1 points du PIB.¹⁴

Avec l'évolution des modes de vie, les logiques résidentielles ont progressivement changé. La recherche d'une meilleure accessibilité est aujourd'hui un des éléments clefs de l'implantation de logements ; cependant concernant le logement social, les logiques varient quelque peu car l'enjeu est collectif (social), et non individuel (comme lors d'un projet de construction d'un particulier). De plus, les évolutions sociales grandissantes, tels que l'accroissement des divorces, l'allongement de l'espérance de vie notamment, nécessitent d'offrir de nouveaux logements conçus différemment afin de répondre aux besoins de la décohabitation. Les constructions de logements se calquent sur des besoins individuels et collectifs liés à l'individu et à l'économie. Pour y répondre, l'offre résidentielle a donc du s'élargir au fur et à mesure des décennies dans des contextes territoriaux différents.

II. Besoins et diversité des territoires

1. Un contexte politique déterminant

L'implantation de logements doit répondre à des besoins territoriaux, en termes de proximité de lieu d'emploi, de scolarisation, de desserte en transports notamment, et relève d'une volonté politique à divers points de vue. D'une manière générale, elle permet d'attirer de nouveaux habitants et, pour certaines municipalités, de favoriser l'arrivée ou le maintien de leur électorat sur leur territoire. Les choix

¹⁴ Ministère de l'écologie, de l'énergie, du développement durable et de la mer, « Deux décennies d'aides au logement », Observation et Statistiques n°129, juin 2012

politiques des villes jouent donc également un rôle dans les modes d'interventions qu'elles mettent en place et dans leur volonté de mettre en œuvre les politiques nationales sur leur territoire et notamment en matière de logements¹⁵. Les municipalités de l'ancienne « ceinture rouge » autour de Paris ont ainsi favorisé la construction de logements sociaux alors que d'autres, plutôt de droite, ont orienté leurs stratégies de développement en réalisant d'autres opérations plutôt liées à la filière économique et éloignées de la filière sociale.

Ces disparités politiques ont engendré des disparités à l'échelle nationale en matière de répartition de logements. De la même manière, la diversité des contextes économiques, urbains et territoriaux permettent d'expliquer cette inégale répartition du parc social sur le territoire français

2. Des constructions liées au bassin d'emploi

Le XIX^{ème} siècle a été marqué par une forte progression de l'industrie sur le territoire national au détriment de l'agriculture, nécessitant la construction de logements en nombre afin de répondre aux besoins des ouvriers. Ainsi, des initiatives de divers ordres ont émergé partout à travers le pays, tant institutionnelles que du fait du patronat. Le courant utopiste de Charles Fourier et de son phalanstère a ainsi été promu par quelques industriels idéalistes tel que Jean-Baptiste André Godin, à l'origine du familistère de Guise mis en service entre 1858 et 1883. L'idée était alors de proposer à ses employés des lieux résidence et de vie proche de leur lieu de travail. Ce procédé permettait donc de répondre au besoin social en matière de logements, induit de l'activité industrielle, et la rationalisation des espaces qu'il nécessitait permettait de répondre à une logique de rentabilité économique.

¹⁵ Certaines municipalités, comme Marnes la Coquette ou encore Versailles, ont ainsi instauré une surface minimum de construction dans leur document d'urbanisme ayant ainsi pour impact de limiter l'arrivée de populations.

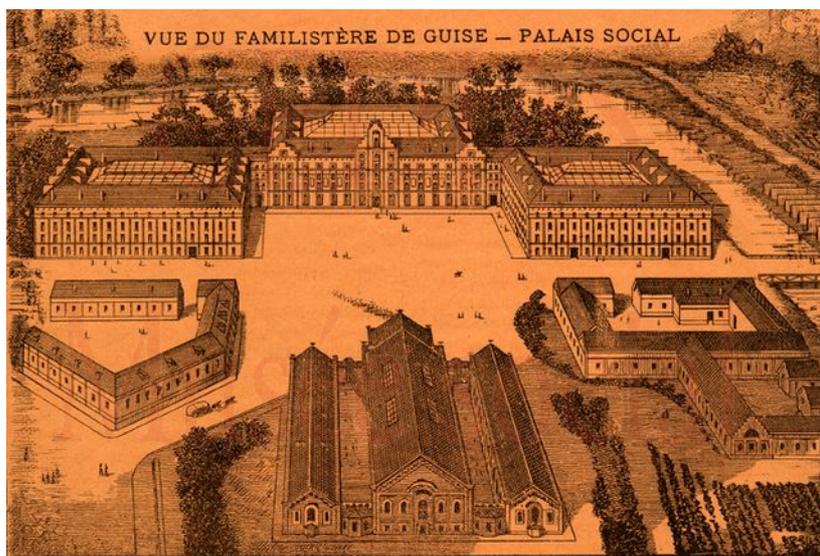


Figure 3 : Familistère de Guise initié par Godin entre 1858 et 1883

(Source : Gallica Bnf)

Ce concept a initié, de ce fait, un décalage entre les zones agricoles peu peuplées et peu denses, et les zones industrielles plus urbanisées, concentrant les fonctions d’habitat « social » et de travail.

Durant les Trente Glorieuses, cette logique de localisation résidentielle à proximité des lieux d’emploi va perdurer. Ainsi, la politique du logement en France va se caler, en partie, sur la diversité des enjeux économiques reposant avant tout sur la rentabilité des territoires et sur la rentabilité économique. Il s’agit alors de construire à proximité des réseaux de transports et des lieux d’emploi afin d’optimiser les déplacements et le quotidien des habitants, leur offrant ainsi des services de qualité (proximité des axes de communication pour faciliter les déplacements vers les lieux de travail, jardins ouvriers, commerces de proximité entre autres). Le patronat n’intervient dès lors plus directement dans la production de logements mais participe à l’effort de construction en apportant son concours financier au travers du « 1% logement » dès 1943¹⁶. La politique du logement se tourne dès lors vers une socialisation de la demande et ainsi de l’offre. Dans cette logique d’urbanisation périphérique apparaissent alors les premières villes nouvelles

¹⁶ Depuis 2009 on parle « d’Action Logement ».

vers 1965 et se densifient les réseaux de transports dans un premier temps radiocentriquement au départ de Paris puis progressivement concentriquement, affinant ainsi le maillage à l'échelle nationale et renforçant ainsi la desserte des villes résidentielles aux lieux d'emploi de leurs habitants.

Aujourd'hui, les logiques ont évolué. En effet, il ne s'agit plus de construire à proximité des usines mais plutôt d'implanter les entreprises en fonction des disponibilités d'habitations pour les futurs employés. Dans le cadre de l'économie de marché et de la compétition internationale, la rationalisation a conduit à la nécessité de proximité entre lieux de résidence et lieux d'emploi. Les bassins d'habitat et les bassins d'emploi reposent donc sur un socle commun puisque l'attractivité de l'emploi capte des personnes ayant besoin de se loger. Ainsi, cette recherche de développement économique et de rentabilité a initié la création d'une nouvelle économie reposant sur la production de logements.

3. Une dynamique de production croissante

La croissance industrielle a ainsi eu des impacts économiques mais également territoriaux à l'échelle nationale selon des contextes locaux différents. En effet, progressivement, puis de plus en plus rapidement, les paysages ont muté au profit de l'urbanisation. Les édifications induites de la reconstruction, des besoins issus de l'explosion démographique puis de l'industrialisation ont ainsi eu des répercussions sur la morphologie des territoires. Les zones urbaines ont vu leur structure se densifier tandis que les zones rurales se sont progressivement retirées au profit d'une urbanisation diffuse issue notamment de la vague du pavillonnaire.

Apparue dans les années soixante en réaction aux grands ensembles, ce nouveau mode d'habitat a profondément bouleversé le territoire national socialement, spatialement, économiquement et environnementalement. En effet, les constructions en masse, tant en taille qu'en nombre, ont constitué pendant une quinzaine d'années une réponse adaptée aux besoins contemporains à tous les points de vue (taille des logements, localisation, confort...). Cependant, au fil des années,

les populations, désireuses d'améliorer leur cadre de vie, de posséder leur chez eux disposant d'un espace de vie privatif extérieur de taille acceptable, se sont tournées, plus que vers l'habitat collectif, vers l'habitat individuel et plus précisément vers l'habitat pavillonnaire. Ainsi, le modèle de l'immeuble a laissé place à de nouvelles logiques résidentielles reposant sur la maison entourée d'un jardin en proche périphérie d'une ville centre.



Figure 4 : Extension pavillonnaire de Brumath (67) entre 1975 et 1982

(Source : Patrick Bantzhaff)

Cette vague du pavillonnaire a induit une mutation de la morphologie urbaine par l'étalement des constructions dans le périurbain suivant les axes de communication créant ainsi des villes nouvelles établies ex nihilo.

Cependant, cette politique de construction se heurte au principe de développement durable qui repose sur un pilier environnemental, notamment sur la lutte contre l'étalement urbain. La prise de conscience des impacts territoriaux qu'implique l'urbanisation horizontale, on conduit à rediriger les pratiques vers des édifications à tendances verticales. Dès lors, il ne s'agit plus de construire sur de grands espaces loin de tout mais bien de combler les dents creuses et ainsi de reconstruire la ville sur la ville, ce que la loi SRU du 13 décembre 2000 a accentué.

Ainsi, la morphologie urbaine se retrouve dans un contexte de densification plus que dans une logique d'extension. Il s'agit bien de répondre au besoin en logement mais en cœur de ville et non plus en périphérie. Cette nouvelle logique permet alors de limiter le mitage et de réduire la consommation des terres agricoles au profit d'une densité urbaine permettant de maximaliser l'offre de services pour les futurs résidents.

Les spécificités locales engendrent une diversité des contextes territoriaux et donc des opportunités foncières différenciées d'une localité à l'autre.

4. Une économie initiatrice de décalages territoriaux

La croissance économique c'est fait parallèlement à l'évolution du parc de logements sociaux. Ces logements d'habitat social ont donc été, depuis toujours, répartis de manière inégale à travers le pays créant des zones de tensions foncières notamment dans les secteurs d'emplois.

A l'échelle de l'Ile-de-France, on constate une dichotomie entre l'Est parisien où se sont installées les usines et l'Ouest. Se concentrent ainsi lieux d'emplois et lieux de résidences, principalement de logements sociaux, d'un côté au détriment de l'autre, l'Ouest, comparativement carencé. Cette dynamique explique la pluralité des contextes sur ce territoire et donc la multiplicité des interventions et des besoins à l'échelle des dites communes. Ceci explique donc notamment la part plus faible de logements sociaux dans l'Ouest parisien que dans l'Est. De plus, l'arrivée des activités tertiaires et des sièges sociaux de grands groupes d'envergure internationale dans la capitale a conduit les pouvoirs locaux à mettre en œuvre des politiques d'actions répondant aux besoins grandissants dus à ces venues en masse. Par la suite, des lois ont vu le jour afin de ne pas reproduire un tel déséquilibre.

Certaines villes ont construit, ou fait construire, des logements sociaux depuis longtemps et en nombre important ce qui explique aujourd'hui les écarts qui existent à l'échelle nationale. Des villes déjà fortement urbanisées par du logement social répondaient donc aux obligations avant même qu'elles émergent à partir de 2000 au

travers de la loi Solidarité et Renouvellement Urbains. D'autres, quant à elles, n'ayant pas connu la même attractivité économique se sont vues, au fil des années, urbanisées par du logement à caractère privé plus que par du logement social, qui, lui, répondait à l'origine à un besoin salarial, et se sont donc vues dans l'obligation de respecter une loi qui ne répondaient pas nécessairement à leurs capacités d'action.

La préoccupation des collectivités est de pouvoir favoriser des bassins d'habitat à côté des bassins d'emploi. Le type d'emploi proposé oriente généralement le type de logement mis à la disposition des salariés pour répondre à la demande. Les zones industrielles et périphériques des grandes agglomérations où se concentraient les grandes industries sont, le plus souvent, riches en logements de types sociaux. Le contexte de développement des concurrences internationales dans la course à la mondialisation a encouragé les délocalisations industrielles au profit d'une économie de marché laissant vacantes des friches industrielles. Les collectivités concernées vont alors pouvoir disposer de foncier pour réaliser de nouvelles opérations de constructions de logements. La maîtrise du foncier et son coût constituent désormais un enjeu principal pour les collectivités dans leurs capacités à répondre aux besoins nouveaux.

Ainsi, la structure de ces territoires péri-centraux permet de répondre plus ou moins rapidement aux obligations légales. En effet, tous les territoires ne se valent pas. Certains, densément urbanisés, peuvent difficilement mettre en œuvre aussi rapidement que d'autres la politique de l'habitat. D'autres, disposant d'opportunités foncières tels que des friches industrielles, des terrains ferroviaires ou militaires par exemple, sont plus aptes, foncièrement à construire.

L'histoire de l'urbanisation d'une ville joue un rôle de premier ordre dans sa capacité à pouvoir produire, plus ou moins aisément, des logements et ainsi répondre aux obligations en vigueur. La multiplicité des initiatives de constructions et des contextes locaux impliquent une diversité des situations locales et, de la même manière, une inégalité structurelle de taille à nuancer l'application ou la non

application effective de politiques d'envergure nationale mais d'application locale. La mise en œuvre de la politique nationale du logement social est différenciée d'un territoire à l'autre en raison de la pluralité des réalités locales. Il s'agit donc d'appliquer cette politique globale qui se heurte aux réalités des territoires en ayant une approche plus fine à l'échelle locale.

Les Programmes Locaux de l'Habitat constituent des documents de programmation permettant de mettre en évidence les réalités locales et ainsi d'adopter un programme d'actions adéquat avec les besoins et les obligations réglementaires notamment en matière de taux de construction de logements sociaux instauré par la loi SRU du 13 décembre 2000.

Chapitre 2 : LA POLITIQUE DU LOGEMENT SOCIAL AUJOURD'HUI

La politique du logement en France repose sur des obligations légales dont le suivi est contrôlé par l'Etat et la mise en œuvre est rendue possible par la mise à disposition de divers moyens.

I. Obligations législatives

Les politiques du logement, et notamment du logement social, reposent sur une hiérarchie des normes que le droit français, par les réglementations successivement mises en place, concourt à renforcer. Ainsi, différentes lois ont été mises en place impliquant des répercussions sur la politique du logement social et concourant ainsi à la compléter.

Les différentes législations ont permis de mettre en place des obligations en termes de qualité de logement et d'offre de logement sur le territoire. Progressivement, les nouvelles obligations ont eu des impacts sur la répartition de l'offre sur le territoire national puis récemment sur la production de logement sur des territoires plus restreints spécialement en Ile-de-France.

La loi Solidarité et Renouvellement Urbains a posé des principes généraux du droit de l'urbanisme. Elle préconise un aménagement équilibré de l'espace, la diversité fonctionnelle et sociale de l'organisation spatiale ainsi qu'une utilisation économe et équilibrée des sols. La loi SRU a alors contribué à durcir la réglementation précédemment en vigueur. En effet, le 13 décembre 2000, le législateur a décidé de fixer, dans l'article 55 de la loi, un dispositif contraignant en matière de solidarité pour la réalisation de logements sociaux. Dès lors, un objectif de 20% de logements locatifs sociaux est imposé aux communes de plus de 3 500 habitants (1 500 en Ile-de-France) comprises dans une agglomération de plus de 50 000 habitants comprenant une commune de plus de 15 000 habitants sous peine

de se voir demander le versement d'une pénalité pour non respect de la règle¹⁷. Ces 20% sont calculés sur la base du nombre total de résidences principales recensées dans la commune au début de l'année précédente. Ce quota impose donc désormais une obligation de résultat aux communes d'ici 2020.

Successivement, le législateur a adopté des textes permettant la réalisation de ces objectifs, aussi la loi Engagement National pour le Logement du 13 juillet 2006 puis DALO du 5 mars 2007 ont modifié l'article 55 de la loi SRU. En effet, la loi DALO a élargi le nombre de communes soumises au 20% et la loi ENL a renforcé les dispositifs de surveillance en créant des commissions départementales et une commission nationale chargées du contrôle du respect des obligations réglementaires pour les communes déficitaires.

La loi ENL offre une plus grande souplesse aux collectivités au titre des règles d'urbanisme et au nom de la mixité sociale afin de les inciter à accueillir des opérations de constructions. Les dispositions de cette loi ne s'appliquent pas uniquement au logement social mais au logement dans sa globalité. Elle permet ainsi de tendre au respect des obligations SRU.¹⁸ En effet, elle propose des outils pour lutter contre la pénurie de logements et prévoit pour accompagner l'effort de construction des collectivités territoriales de faciliter la réalisation de logements sur les terrains publics, d'analyser les documents d'urbanisme afin de les adapter aux objectifs fixés en matière de logement et d'étendre la création des servitudes et des emplacements réservés pour du logement aux zones à urbaniser.¹⁹

¹⁷ La LOV de 1991 ne contraignait pas les communes à l'effort de solidarité par la construction de logements sociaux. Elle n'était que purement incitative et n'imposait en rien la création de logements sociaux si les communes en question payaient une amende. La loi SRU vient changer ce principe.

¹⁸ QUILICHINI Paule, *La politique locale de l'habitat*, Essentiels Experts Urbanisme, Editions Le Moniteur, 2006, 413p.

¹⁹ Courrier de la DRIEA Ile-de-France à Jean-Christophe Fromantin, maire de Neuilly-sur-Seine, complément d'information au titre du porter à connaissance, 16 septembre 2011

La loi ENE du 12 juillet 2010, dite « Grenelle 2 » a réaffirmé que le principe de mixité devait être pris en compte dans les documents d'urbanisme. En effet, ils devront assurer « ...la mixité sociale dans l'habitat en prévoyant des capacités de construction et de réhabilitation suffisantes pour la satisfaction, sans discrimination, des besoins présents et futurs en matière d'habitat »²⁰. Ainsi, elle vient réaffirmer à nouveau les nécessités de production de logements sociaux sur le territoire afin de répondre aux enjeux nationaux.

Les législations nationales majeures relatives au logement peuvent être complétées par des lois devant être appliquées sur un territoire plus restreint, plus précis.

Ainsi, la loi relative au Grand Paris du 3 juin 2010 concerne un vaste territoire autour de la métropole parisienne sur lequel doivent s'appliquer des obligations en termes de cohérence territoriale et de solidarité, de transports et d'accessibilité mais également d'habitat. Elle dispose que « Le Grand Paris est un projet urbain, social et économique d'intérêt national qui unit les grands territoires stratégiques de la région Ile-de-France, au premier rang desquels Paris et le cœur de l'agglomération parisienne [...]. Il vise à réduire les déséquilibres sociaux, territoriaux et fiscaux au bénéfice de l'ensemble du territoire national. [...] Ce réseau s'articule autour de contrats de développement territorial [qui] participent à l'objectif de construire chaque année 70 000 logements géographiquement et socialement adaptés en Ile-de-France et contribuent à la maîtrise de l'étalement urbain »²¹. Cet objectif global de réalisation de logements est fractionné en fonction de bassins de vie, chacun d'entre eux attribuant alors un nombre total de constructions à atteindre pour chacune des communes le composant.

²⁰ Article 14 de la loi ENE du 12 juillet 2010

²¹ Article 1^{er} de la loi Grand Paris du 3 juin 2010

La politique du logement social en France s'appuie donc sur un cadre législatif dense qui vise rééquilibrer l'offre et permettre une meilleure application des obligations sur le territoire national sous le regard attentif de l'Etat.

II. Rôle de l'Etat

L'Etat joue un rôle de contrôle de la mise en œuvre de la politique du logement social et notamment du suivi de l'application de la loi SRU sur le territoire national. Les communes atteignant déjà les 20% de logements sociaux ne font pas l'objet d'un contrôle régulier contrairement aux villes déficitaires.

Afin de suivre la mise en conformité des villes déficitaires avec la loi SRU, l'Etat leur a imposé d'établir un bilan triennal. Elles doivent établir, tous les trois ans, un bilan de suivi des objectifs de rattrapage de la loi SRU fixés par l'Etat correspondant à 15% du nombre de logements sociaux manquant sur leur territoire par parts triennales. Si, au terme des trois ans, elles respectent les objectifs de rattrapage, elles n'ont aucune pénalité à verser. Si elles ne respectent pas ces objectifs, elles font l'objet d'une procédure de carence. Cet arrêté de carence conduit le préfet à exercer ses pouvoirs de sanction financière par la majoration des prélèvements et de substitution du maire pour l'exercice du droit de préemption urbain.

Ainsi, elles doivent s'acquitter d'une pénalité proportionnelle au nombre de logements manquant majorée de la part non atteinte de l'objectif²². Cependant, cette pénalité peut être réduite, voire « annulée »²³ si la commune peut justifier d'un montant de dépenses en faveur du logement social (dépenses déductibles de l'année

²² Cette pénalité ne peut pas dépasser 5% des dépenses réelles de fonctionnement de la commune.

²³ Il ne s'agit pas d'une annulation en tant que telle mais bien d'une réduction à zéro du montant de la pénalité suite à une déduction calculée en fonction de divers paramètres.

N-2) au moins égal à la valeur théorique de la pénalité pour la période concernée²⁴. Les villes qui investissent dans la politique du logement social à hauteur de la pénalité n'ont donc pas à la payer (voir Annexe 1). Ce mécanisme prévu dans la loi encourage ainsi les villes à développer leur parc social et pénalise principalement celles qui refusent d'en réaliser.

De plus, pour tenir compte des contraintes spécifiques locales (PPRI, plan d'exposition aux bruits, absence de foncier...), ces communes doivent présenter leur bilan devant la commission départementale, présidée et dirigée par le préfet, qui a la possibilité de doubler le taux de majoration. La collectivité qui se présente devant cette commission doit expliquer les raisons qui l'ont conduit à ne pas remplir l'ensemble des objectifs qui lui avaient été imposés pour le bilan échu. Elle doit ainsi prouver qu'elle a mis en œuvre des stratégies pour favoriser la production de logements sociaux sur son territoire. La commission départementale doit alors analyser les possibilités et les projets de réalisation d'opérations de logements sociaux sur le territoire de la commune concernée afin d'aider cette dernière en lui apportant des solutions lui permettant à l'avenir d'atteindre ses objectifs voire même de rattraper le retard accumulé durant la précédente période triennale.²⁵ Ainsi, si la commission départementale reconnaît que les raisons pour lesquelles la commune examinée n'a pas réalisée l'objectif triennal qui lui avait été fixé étaient objectives, elle saisit la commission nationale.

²⁴ Les dépenses déductibles se calculent en additionnant les sommes que la ville a dédié à la production de logement social sur son territoire. Elles sont cumulables au reliquat du bilan précédent. Cette somme vient en déduction du montant théorique de la pénalité. Le reliquat issu de la période triennale précédente est ainsi reportable l'année suivante. Toutefois, il ne peut pas dépasser le montant de la valeur théorique de la pénalité pour le bilan dont il est issu.

²⁵ DUBOIS Perrine, *Le respect du quota de 20% de logements sociaux sous surveillance*, FNARS, 06 juillet 2007, <http://www.fnars.org/> (consulté le 15 mai 2012)

La commission nationale dépend du ministre chargé au logement et est présidée par un membre du Conseil d'Etat. Une fois saisie, elle dispose alors de trois mois pour statuer. Elle peut ainsi proposer l'élaboration d'un échéancier de réalisations de logements sociaux ou bien reconnaître l'impossibilité pour la commune d'atteindre ses objectifs. Son rôle est alors de proposer des aménagements sur les obligations prévues dans l'article 55 de la loi SRU. Dans ce cadre, les avis exprimés lors cette commission nationale doivent être motivés et transmis au ministre afin de lui recommander une adaptation des efforts que la commune devra faire pour construire des logements sociaux si sa situation le justifie.²⁶

L'Etat joue donc un rôle de contrôle sur le suivi de la mise en œuvre de la politique du logement social sur l'ensemble du territoire national. Il fixe les règles à appliquer et met à disposition des collectivités des outils afin de la mener à bien.

III. Outils opérationnels

1. Les documents réglementaires

L'articulation juridique des documents qu'imposent de mettre en place les législations en vigueur renforce la prégnance des politiques nationales et leur application localement. Ainsi, chaque acteur a son rôle à jouer dans leur mise en œuvre. L'enchevêtrement des documents de programmation et leur compatibilité, les uns avec les autres, permet de mettre en œuvre finement les politiques publiques telle que celle du logement social sur le territoire français.

A. PLH

« Le Programme Local de l'Habitat définit, pour une durée de six ans, les objectifs et les principes d'une politique visant à répondre aux besoins en logements

²⁶ RAOUL Eric (Union pour un Mouvement Populaire-Seine-Saint-Denis), *Question N°99018*, 13^{ème} législature, <http://assemblee-nationale.fr/> (consulté le 15 mai 2012)

et en hébergement, à favoriser le renouvellement urbain et la mixité sociale et à améliorer l'accessibilité du cadre bâti aux personnes handicapées en assurant entre les communes et entre les quartiers d'une même commune une répartition équilibrée et diversifiée de l'offre de logement »²⁷. Le PLH est donc un document structurant qui permet de définir une stratégie globale, à l'échelle du territoire qu'il couvre, en matière de production de logements, s'inscrivant dans le moyen terme. Il s'agit d'un outil opérationnel d'observation, de définition de prévisions et de programmation de la politique locale de l'habitat qui doit permettre de mettre en œuvre des moyens d'actions destinés à favoriser la mixité sociale et le renouvellement urbain afin d'atteindre les objectifs fixés par le document et par la loi. Il doit comporter un diagnostic et définir les conditions de mise en place d'un dispositif d'observation de l'habitat.

Le PLH a, au fur et à mesure des législations qui sont intervenues, été modifié. L'évolution des obligations a permis de renforcer les dispositions applicables en termes de productivité. La portée juridique du document a été renforcée par la loi SRU introduisant une obligation de compatibilité avec les documents d'urbanisme. La loi ENL a généralisé l'adoption d'un PLH à la quasi-totalité des EPCI, devenant ainsi l'outil central de la politique de l'habitat à l'échelle locale²⁸. Là où il s'imposait à l'échelle intercommunale (Communautés Urbaines, Communautés d'Agglomérations, Communautés de Communes de plus de cinquante mille habitants et EPCI délégataires des aides à la pierre), depuis la loi du 25 mars 2005, les communes de plus de trente mille habitants (dix mille habitants pour celles possédant une ville centre) ainsi que les communes hors EPCI de plus de vingt mille habitants sont également soumises à l'élaboration de leur propre PLH.²⁹

²⁷ Article L302-1 du Code de la Construction et de l'Habitation

²⁸ QUILICHINI Paule, *La politique locale de l'habitat*, Essentiels Experts Urbanisme, Editions Le Moniteur, 2006, 413p.

²⁹ Ministère de l'écologie, de l'énergie, du développement durable et de la mer, « Les Programmes Locaux de l'Habitat : Impact de la loi du 25 mars 2009 sur les PLH », 1^{er} février 2010

Ainsi, l'élaboration de ce document de programmation s'impose à la quasi-totalité des EPCI qui doivent, parallèlement aux enjeux liés à l'habitat, réfléchir aux enjeux territoriaux au travers de documents de planification tels que le SCOT et le PLU.

B. SCOT

Les communautés d'agglomération sont compétentes en matière de planification territoriale. Elles ont ainsi la possibilité d'élaborer leur propre document d'urbanisme leur permettant de traduire les objectifs que l'EPCI s'est fixé en matière d'habitat notamment. De ce fait, le SCOT permet de mettre en œuvre la politique du logement et du logement social à l'échelle du périmètre du schéma qui est souvent plus large que celui de l'EPCI. Les PLH élaborés à l'échelle intercommunale nécessitent d'en faire partager le diagnostic et les objectifs à l'ensemble des communes membres. Ainsi, un PLH doit être compatible avec le SCOT recouvrant l'EPCI. Cependant, la programmation d'objectifs en matière de logement ne peut pas être planifiée qu'à l'échelle d'un SCOT et donc d'une intercommunalité puisque certaines communes ne font partie d'aucun EPCI et doivent pourtant mettre en œuvre la politique de l'habitat sur leur territoire³⁰.

C. PLU

Les PLU « déterminent les conditions permettant d'assurer (...) la mixité sociale dans l'habitat, en prévoyant des capacités de construction et de réhabilitation suffisantes pour la satisfaction, sans discrimination, des besoins présents et futurs en matière d'habitat. »³¹. Ils doivent permettre la mise en œuvre du PLH. Un PLU doit ainsi être compatible avec ce dernier afin de pouvoir réaliser des opérations de

³⁰ Par exemple, la ville de Neuilly-sur-Seine qui fera l'objet d'une étude ultérieurement élabore seule son PLH et ne fait parti d'aucun regroupement intercommunal.

³¹ Article L.121-1 du code de l'urbanisme

logements permettant de répondre aux besoins communaux et aux obligations légales. Ce document d'urbanisme permet l'application de dispositions sur le territoire communal (ou intercommunal) permettant une gestion de la programmation. Il définit le droit des sols et permet donc de déterminer notamment les droits à construire.

Des outils permettent de favoriser le logement social dans les documents réglementaires du PLU. « Le règlement peut (...) délimiter, dans les zones urbaines ou à urbaniser, 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 qu'il définit dans le respect des objectifs de mixité sociale³². De plus, afin de compenser les charges foncières élevées sur le territoire d'une commune, un PLU peut prévoir des règles moins contraignantes pour les seuls programmes de logements sociaux.

Le PLU prévoit également d'instituer, tout comme le POS auparavant, des servitudes consistant « à réserver des emplacements en vue de la réalisation, dans le respect des objectifs de mixité sociale, de programmes de logements qu'il définit »³³. Cette servitude permet donc à une collectivité de constituer des réserves dans un autre but que celui de créer des voies, ouvrages publics, installations d'intérêt général ou espaces verts. Ces emplacements doivent être localisés et déterminés en fonction de la situation locale. Ils devront alors préciser un programme minimum à réaliser, soit en nombre de logements sociaux, soit en surface et les types de constructions envisagées (logements aidés ou libres, accessions ou locatifs), en précisant par exemple des pourcentages. Ils doivent être considérés comme de réels emplacements réservés car ils offrent un droit de délaissement aux propriétaires concernés au profit de la commune, ou de l'EPCI ; c'est pourquoi ils doivent être clairement identifiés³⁴. En outre, cette servitude n'implique pas nécessairement une acquisition par la

³² Article L.123-1-5,16° du code de l'urbanisme

³³ Article L.123-2b du code de l'urbanisme

³⁴ Article L.230-1 du code de l'urbanisme

collectivité. Le propriétaire peut construire d'autres types de logements dans la mesure où il favorise la mixité sociale, ou d'autres types de constructions que les logements s'il assure la mixité fonctionnelle³⁵ et réalise lui-même le programme défini dans le PLU.

Le PLU doit être compatible avec les documents qui lui sont supérieurs tels que le PLH et le SCOT mais également, dans le cas de la Région Ile-de-France, avec le SDRIF .

D. SDRIF

Le Schéma Directeur de la Région Ile-de-France est un document stratégique de planification à l'échelle régionale. Il relève d'un projet régional global et constitue un guide pour l'aménagement en intégrant les principes du développement durable afin de garantir l'équilibre durable en Ile-de-France. Créé en 1965, le premier SDRIF, et certainement le plus célèbre, a permis la création des villes nouvelles et du RER. Le SDRIF en vigueur est celui de 1994. Il est actuellement en révision et le projet de nouveau SDRIF sert aujourd'hui de support pour la rédaction des documents d'urbanisme à l'échelle locale.

« La loi du 15 juin 2011 visant à faciliter la mise en chantier des projets de collectivités locales d'Ile-de-France précise que par dérogation au code de l'urbanisme, les révisions et les modifications des documents d'urbanisme (SCOT, PLU, carte communale) ne sont pas illégales du seul fait qu'elles sont incompatibles avec le SDRIF de 1994, « dès lors qu'elles sont compatibles avec les dispositions du projet de SDRIF adopté par délibération du conseil régional en date du 25 septembre 2008 qui ne sont pas contraires à la loi du 3 juin 2010 relative au Grand Paris ». Le SDRIF de 1994 demeure donc actuellement le seul en vigueur. Cette possibilité de dérogation est limitée dans le temps puisqu'elle n'est valable que jusqu'au 31 décembre 2013. Les projets de révision ou de modification des

³⁵ Courrier du Préfet des Hauts-de-Seine à Monsieur le Maire de Neuilly-sur-Seine, Point de vue de l'Etat sur le territoire communal dans le cadre de l'association, septembre 2005

documents d'urbanisme pour lesquels une dérogation est demandée doivent être approuvés par les collectivités concernées avant cette date. »³⁶

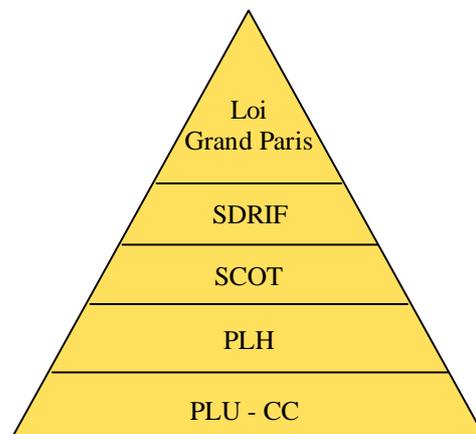


Figure 5 : Hiérarchie des normes en Ile-de France

L'ensemble des documents locaux d'urbanisme que sont les SCOT et les PLU notamment, doivent ainsi prendre en compte, à leur échelle, les orientations du projet de SDRIF et donc être compatible avec ce dernier.

Les documents réglementaires et les outils qu'ils instituent permettent d'agir sur le foncier en réfléchissant en amont à des projets de constructions. Cependant, pour pouvoir réaliser les opérations projetées, la maîtrise du foncier est nécessaire.

2. Maîtrise foncière

La maîtrise du foncier constitue également un élément clef de la mise en œuvre d'une opération d'aménagement ou de construction sur un territoire. Elle peut se faire ponctuellement sur un terrain ou sur un espace plus vaste.

³⁶ Courrier de la DRIEA Ile-de-France à Jean-Christophe Fromantin, maire de Neuilly-sur-Seine, complément d'information au titre du porter à connaissance, 16 septembre 2011

Une collectivité peut décider d'instaurer un droit de préemption urbain dans certaines zones, voire sur l'ensemble du territoire que couvre son PLU, afin qu'elle puisse disposer d'un droit de priorité sur les ventes de foncier (bâti ou non bâti) dans les zones en question. Une politique de préemption régulière peut permettre à la commune de développer le parc de logement social c'est pourquoi la loi SRU a allégé les exigences de motivation pour les préemptions visant à mettre en œuvre les actions liées à un PLH. Les communes ont également la possibilité de mettre en place un droit de préemption urbain renforcé, par décision motivée du Conseil Municipal, ayant pour effet de soumettre au droit de préemption urbain certains biens exclus dans le cadre du régime commun tels que les lots de copropriété et les immeubles construits depuis moins de dix ans. Ce dispositif permet de mettre en œuvre la politique du logement sur une commune en lui facilitant l'accès au foncier.

Si les procédures d'acquisitions foncières amiables n'aboutissent pas, les collectivités peuvent se rendre propriétaires dans le cadre de l'expropriation pour cause d'utilité publique. Les expropriations se font généralement dans les secteurs de projets délimités dans le PLU. Cette procédure est lourde et coûteuse mais permet cependant de pouvoir mener à bien des projets d'ensemble notamment dans le cadre de Zone d'Aménagement Concerté.

Une ZAC peut être à l'initiative d'une collectivité tout comme d'un établissement public et permet d'aménager des terrains dans l'objectif de les céder à des opérateurs, privés ou publics, afin de mettre en place un projet d'ensemble sur un territoire délimité. Sur cet espace initialement déterminé, la commune peut décider de maîtriser la charge foncière afin d'accueillir des logements sociaux en accordant des subventions permettant de réduire significativement le prix des terrains lors de la cession³⁷.

³⁷ Dans certains cas, la collectivité peut demander à ce que des opérateurs participent financièrement à la charge foncière des parcelles destinées à accueillir des constructions à caractère social.

La ZAC constitue un « cadre juridique adéquat permettant de mettre en œuvre un urbanisme de mixité »³⁸. En effet, elle permet de respecter l'équilibre financier de l'opération en adaptant les opérateurs et les modes de financement en fonction du type d'opération projetée. Elle constitue donc l'élément de maîtrise foncière le plus abouti pour mener à bien un projet de construction de grande envergure à l'échelle locale comportant du logement social.

Un projet de construction ne peut voir le jour si le foncier n'est pas maîtrisé. De même, son financement détermine son opérationnalité.

IV. Financement du logement social

1. Montage juridique

Une opération de construction de logement social repose sur un montage juridique parfois complexe. Selon les contextes locaux, les possibilités d'actions varient. Si l'opérateur est propriétaire du foncier, le montage apparaît plus simple dans la mesure où il assure seul la construction. En outre, si la collectivité est propriétaire du foncier, elle peut faire appel à un constructeur qui assurera la gestion de l'opération pour une durée déterminée. Pour se faire, elle peut avoir recours à deux types de baux pour permettre la mise en œuvre de son opération.

Le bail à construction est un contrat de longue durée qui impose au preneur de construire. A l'issue du bail, le bien revient au preneur sans indemnité, sauf clause contraire. La loi ENL a assoupli son régime en permettant aux collectivités territoriales d'en consentir un contre mise à disposition d'un terrain à un candidat. L'accédant fait ainsi provisoirement l'économie de l'achat du terrain en le reportant

³⁸ JACQUOT Henri, « De l'urbanisme de séparation à l'urbanisme de mixité », Droit et ville n°34, 1992

en fin d'opération. En contrepartie, l'acquéreur verse un faible loyer à la collectivité contre option d'achat. Le rachat du terrain permet de mettre fin de manière anticipée au bail à construction.

Par ailleurs, les collectivités ont également la possibilité d'intervenir directement sur le marché foncier, sous forme de baux emphytéotiques leur permettant de consentir un bail sur leurs biens (domaine privé comme public) si l'opération projetée relève de l'intérêt général ou participe à la mission de service public. De ce fait, les projets de logements sociaux peuvent ainsi faire l'objet d'un tel bail.³⁹

Ces types de montages facilitent, voire rendent possible, la réalisation d'une opération en déchargeant provisoirement les opérateurs de la charge du foncier permettant ainsi d'atteindre l'équilibre nécessaire à la mise en œuvre d'une telle opération. Son financement dépend donc du type de montage retenu mais également des apports financiers ou en nature octroyés par les différents intervenants de la politique du logement social.

2. Spécificités des acteurs et participations financières

La mise en œuvre de la politique du logement social en France repose sur le principe de gouvernance⁴⁰. Ainsi, le portage des projets de construction relève du rôle de nombreux acteurs principalement publics. Toutefois, les privés interviennent également dans l'action publique notamment au travers des réactions exprimées et des recours engagés.

³⁹ QUILICHINI Paule, *La politique locale de l'habitat*, Essentiels Experts Urbanisme, Editions Le Moniteur, 2006, 413p.

⁴⁰ Le principe de gouvernance repose sur des interactions entre des acteurs hétérogènes autour de projets communs. Il implique des interventions collectives, un enchevêtrement des niveaux d'action ainsi qu'une coordination des processus d'action.

L'Etat a posé les bases de la politique du logement social sur le territoire national, il en est le garant et participe à son financement au travers notamment des aides à la pierre. « Depuis la loi n° 2004-809 du 13 août 2004 relative aux libertés et responsabilités locales (art. 61), les intercommunalités ou les départements qui le souhaitent peuvent attribuer, au nom de l'Etat, les aides à la construction de logements locatifs sociaux et à la rénovation du parc privé ancien. (...) Le dispositif est original en droit français : il ne s'agit pas d'un transfert, mais d'une délégation de compétences de l'Etat aux collectivités territoriales. L'Etat n'est pas dessaisi de sa compétence ; il détermine les objectifs et apprécie la capacité des intercommunalités ou des départements à les réaliser ». Ce système est fondé sur le volontariat ; ainsi, des zones continuent de relever de la compétence directe des services de l'Etat.⁴¹

Différents acteurs se partagent les rôles dans la mise en œuvre de cette politique nationale à l'échelle locale. L'initiative de construction repose sur les collectivités qui doivent initier les projets de constructions de logements sur leur territoire et communiquer aux niveaux supérieurs leurs intentions afin d'éventuellement obtenir un concours financier de leur part. Lorsque l'opération projetée est reconnue « opération de logement social » par l'Etat, elle ouvre droit à des prêts aidés à long terme accordés par la Caisse des Dépôts et Consignations sur les fonds d'épargne⁴². De plus, les caractéristiques du projet conditionnent l'attribution d'avantages fiscaux tels qu'un taux de TVA réduit. A ce dispositif viennent s'ajouter les subventions complémentaires de l'Etat et des autres collectivités territoriales.

Les acteurs publics, tout comme les institutionnels sont susceptibles d'aider, par le biais de subventions (dépenses déductibles), à la réalisation d'opérations de logements sociaux afin d'assurer leur péréquation. Les participations financières dépendent des caractéristiques de l'opération envisagée tant en terme d'opérationnalité (coût du foncier, de la construction, équilibre de l'opération), que

⁴¹ Cour des Comptes, « Les aides à la pierre : L'expérience des délégations de l'Etat aux intercommunalités et aux départements », Rapport public thématique, mars 2011, p.9

⁴² Le taux d'intérêt est indexé sur le taux du livret A.

de types de logements projetés. En effet, les subventions sont fonctions des caractéristiques générales de l'opération mais également de la destination future des logements. Ainsi, les logements PLS donnent généralement le droit à peu d'aides (voire aucune aide) contrairement aux PLAI et aux PLUS pour lesquels les financements sont globalement plus importants⁴³. Cependant, ces soutiens financiers n'ont aucun caractère obligatoire à l'échelle de la région et du département ce qui peut poser problème dans certains cas.

La ville, au même titre que le département, la région et l'Etat, peut apporter sa contribution à la réalisation d'une opération de logement social. Elle peut verser une subvention foncière tout comme céder un terrain ou apporter une « subvention d'équilibre » lorsque l'opération ne se trouverait pas équilibrée sans elle.

Les participations financières des différents acteurs précités leur ouvrent la possibilité de disposer d'un droit de réservation sur un nombre de logements prédéfinis dans l'opération concernée.

Les opérateurs sociaux et les promoteurs jouent généralement le rôle de maîtres d'œuvre et la collectivité celui de maître d'ouvrage dans la réalisation d'opérations de logements sociaux. Une fois l'opération menée à bien, les opérateurs sociaux en assurent, le plus souvent, la gestion du parc créé, pendant la durée déterminée par la convention, en s'occupant notamment de leur attribution⁴⁴.

Les particuliers représentent à la fois le point de départ et le dernier maillon du cycle actoriel. Ils sont révélateurs de la nécessité de développer l'offre de logements localement et les destinataires de la politique mise en œuvre par les acteurs, privés comme publics. Ainsi, si les collectivités bénéficient des aides à la

⁴³ Les logements locatifs sociaux sont communément désignés par le prêt qui a contribué à leur financement. Trois principales catégories se distinguent : les PLS, les PLUS et les PLAI dont les critères d'attributions dépendent notamment du niveau de revenu du ménage (les PLAI étant considérés comme des logements très sociaux et les PLUS comme logements sociaux intermédiaires).

⁴⁴ Dans certains cas, une ville peut mettre en place un partenariat ou créer directement une société d'économie mixte ou un office municipal assurant la gestion de son parc de logements sociaux.

pour la construction de leur logement, les résidents, quant à eux, bénéficient d'un loyer à taux réduit résultant du montage de l'opération.

3. Participations foncières

Selon les contextes, il est possible, pour les collectivités, pour faciliter ou permettre la réalisation d'une opération, d'acquérir du foncier afin de l'utiliser pour leur propre compte, de le rétrocéder à un promoteur ou de le louer. L'acquisition de ce foncier relève d'un problème qui diffère d'un territoire à l'autre en fonction de la valeur du foncier et des moyens financiers de la collectivité en question mais également en fonction des opportunités foncières et du statut de leurs propriétaires. « Aujourd'hui, la question de la détermination du prix du foncier est une vraie problématique et représente une perte de temps pour la réalisation d'opérations lors de ventes entre personnes publiques »⁴⁵.

Des outils ont été mis en place pour permettre aux collectivités, lors d'acquisitions de foncier auprès de personnes publiques, de ne pas se retrouver écrasées par le prix de vente. Ainsi, en 2006 a été institué le droit de priorité qui a été mis en place pour favoriser l'acquisition de biens par les personnes publiques. Auparavant, les collectivités utilisaient le droit de préemption et achetaient au prix du marché. Depuis, les établissements publics, l'Etat, la SOVAFIM et la Banque de France notamment⁴⁶ doivent proposer aux collectivités, au titre du droit de priorité, d'acheter leurs biens, en cas de vente, au prix des Domaines. Ceci permet de réduire le coût de l'acquisition par rapport au prix du marché mais n'a pas pour effet de raccourcir la durée et la complexité de la procédure.

De plus, la loi de 2010 a institué les rétrocessions gratuites de terrains dans le cadre de la restructuration territoriale des services de la défense. Ainsi, une liste de

⁴⁵ RAUNET Michèle (Etude Chevreux & Associés, Membre de la Chambre des notaires de Paris, membre du GRIDAUH), Commission Logement Paris Métropole, 25 mai 2012

⁴⁶ Tous les établissements publics ne sont pas concernés.

casernes a été fixée pour lesquelles le foncier doit être cédé aux collectivités territoriales sur lesquelles elles sont établies. Ce système constitue une opportunité de taille pour les collectivités désireuses de mettre en place des opérations mais n'en possédant pas les moyens fonciers et/ou financiers suffisants à l'origine. Il s'agit bien là d'une participation de la part de l'Etat pour faciliter la mise en œuvre de la politique du logement sur son territoire. Ainsi, cet apport en nature relève d'une volonté d'engagement global du pouvoir central mais qui se trouve inégalement réparti sur le territoire dans la mesure où il ne concerne que les collectivités bénéficiant de ces opportunités foncières identifiées législativement et non l'ensemble des collectivités à l'échelle nationale.

Les ferroviaires, à savoir la RFF et la SNCF, participent à la mise en œuvre de la politique du logement social. En effet, leur foncier est concerné par le droit de priorité dont disposent les communes et les EPCI titulaires du droit de préemption urbain⁴⁷. De plus, tant la SNCF que RFF peuvent intervenir volontairement sur la mise à disposition de fonciers pour la réalisation d'opérations de logements. En effet, « la stratégie foncière de RFF repose sur deux principes simples. En premier lieu définir et conserver les terrains qui seront indispensables pour répondre à l'évolution du trafic, en second lieu, valoriser ceux qui n'apportent rien à cette priorité première en les cédant pour faciliter le montage d'opérations de constructions de logements, d'aménagement urbain ». De même, le 13 décembre 2011, la RFF, la SNCF Gares et connexions et l'association des maires de France ont signé une convention destinée « à accélérer la mobilisation de terrains issus du foncier ferroviaire et destinés à la réalisation de logements près des gares »⁴⁸. Ces cessions de terrains passent généralement par la signature de protocoles d'accords avec les collectivités locales (comme dans le cas des Batignolles à Paris). Cependant, la problématique de la détermination du prix du foncier se pose quasi systématiquement. Aujourd'hui, émerge de manière croissante l'idée de réaliser des évaluations en fonction d'un bilan d'aménagement discuté entre les partenaires selon la destination du terrain

⁴⁷ Articles L 240-1 et suivants du Code de l'Urbanisme

⁴⁸ Le Moniteur Publi Redactionnel, *Foncier, Terrains ferroviaires* (consulté le 23 août 2012)

concerné. Réalisés le plus en amont possible, ce bilan, suivi de cette détermination, constitue le préliminaire privilégié au bon déroulement de la cession dans ce type de contexte. De plus, des clauses d'intéressements peuvent être introduites dans l'acte de vente offrant ainsi la possibilité, pour les propriétaires, d'en tirer les fruits si le projet évolue favorablement.

Une collectivité peut donc acheter afin de se constituer une réserve foncière dans l'objectif de mettre en place ultérieurement une opération. Elle peut également souhaiter acheter rapidement parce qu'elle a besoin de foncier pour réaliser une opération. Dans les deux cas, si la vente met en jeu des terrains privés, il est préférable d'en négocier la vente, à l'amiable, plutôt que de pousser jusqu'à une procédure d'expropriation, longue et coûteuse. Les incitations à la mise à disposition de terrains ou à la vente volontaire de terrains privés à une collectivité relèvent d'un intérêt opérationnel de taille à rendre possible ou impossible, selon les cas, la réalisation d'un projet.

Lorsque l'acquisition se fait auprès de personnes privées, la marge de manœuvre sur le prix du foncier est plus limitée que lorsqu'il s'agit d'une personne publique dans la mesure où les collectivités ne disposent que de deux moyens d'action : le droit de préemption et l'expropriation. Ainsi, l'achat d'un bien à un particulier semble à la fois plus simple et plus complexe dans le cadre de la mise en place d'une opération dans la mesure où les procédures sont bien identifiées mais parfois plus longues.

L'acquisition foncière par la collectivité peut permettre de réaliser une opération privée qui serait impossible du fait du coût théorique à l'achat par le privé lui-même (SEM ou Office HLM). Ainsi, un acteur public peut céder, pour l'euro symbolique ou à un coût nettement inférieur à celui du marché, contre un droit de réservation ou un bail à construire, un bien à un acteur privé afin de permettre la réalisation d'une opération de logement social et d'en assurer l'équilibre financier.

Les problématiques de la maîtrise du foncier et du coût global de l'opération projetée constituent des éléments clefs permettant de mener à bien, ou de faire échouer selon les cas, une opération immobilière. Des outils sont mis à la disposition des acteurs de la politique du logement social en France afin, en théorie, de la mettre en œuvre. Nous verrons dans cette prochaine partie l'application des ces outils théoriques sur le territoire national mis en parallèle avec la réalité des contextes territoriaux et les pluralités des différents contextes locaux. Ainsi, il sera question de comprendre comment ces outils sont, ou non, applicables à l'échelle locale, d'appréhender les stratégies des acteurs de la politique du logement social pour mettre en place et utiliser d'autres outils permettant de répondre, à leur échelle et selon leurs capacités d'actions, aux objectifs fixés législativement. Il n'est pas question de savoir si les outils étatiques sont bons ou mauvais car nous observerons que selon les contextes ils peuvent être efficaces ou bien inutilisables.

Deuxième Partie :
MISE EN ŒUVRE DE LA POLITIQUE DU LOGEMENT SOCIAL DU
NATIONAL AU LOCAL

La mise en œuvre de la politique du logement social en France repose sur des éléments réglementaires généraux qui doivent s'appliquer à l'échelle locale. La diversité des territoires et des contextes locaux supposent une application et donc une mise en adéquation diversifiée des législations en vigueur en fonction des territoires concernés. La multiplicité des contextes et des moyens de production nécessitent un examen attentif permettant d'apprécier la réelle capacité des territoires à produire.

Chapitre 1 : FREINS A L'APPLICATION DE LA POLITIQUE DU
LOGEMENT A L'ECHELLE LOCALE

La mise en œuvre de la politique du logement social à l'échelle locale dépend largement des contextes locaux tant territoriaux qu'actoriels.

I. Des caractéristiques contraignantes

Les caractéristiques territoriales impliquent généralement une diversification des modes de mise en œuvre d'une politique à l'échelle locale mais actuellement, il n'est pas reconnu que, du fait de difficultés attestées, une ville puisse s'abstenir d'appliquer telle ou telle législation. S'agissant de la politique du logement social, diverses matérialités, tant territoriales que financières, concourent à rendre possible ou non son application. Ainsi, toutes les collectivités ne sont pas égales devant la loi, certaines disposant de capacités plus larges que d'autres. En effet, certaines répondent déjà aux obligations réglementaires en matière de proportion de logements sociaux alors que d'autres doivent justifier, tous les trois ans, de leur implication dans la politique du logement social sur leur territoire. Elles doivent apporter la preuve des actions menées durant cette période afin de respecter les objectifs de rattrapages qui lui ont été fixés par l'Etat et ainsi présenter les contraintes qu'elles

rencontrent pour produire du logement, raisons les ayant éventuellement conduit à ne pas atteindre ces objectifs.

La mise en œuvre de la politique du logement social repose sur le principe de construction de logements de types sociaux en nombre suffisant pour répondre aux besoins ainsi qu'aux obligations législatives que la loi SRU a fixées le 13 décembre 2000⁴⁹. La question du foncier constitue donc un des éléments clefs de cette mise en œuvre. Les communes, soumises aux obligations de cette loi, doivent donc mettre à profit leur territoire en faveur de ces constructions. Il apparaît que certaines villes disposent de conditions suffisantes pour construire en nombre suffisant et ainsi répondre aux objectifs SRU ; cependant, certaines se trouvent dans des contextes bien différents.

1. Densité

La loi SRU et les principes du développement durable militent en faveur de la ville dense pour contrer l'urbanisation diffuse, consommatrice d'espace et de terres agricoles. La densité du bâti apparaît donc aujourd'hui comme indispensable à la croissance urbaine afin de lutter contre l'étalement et le morcellement des territoires. Ce principe favorise l'utilisation des dents creuses en cœur d'agglomération, permettant ainsi de densifier au maximum les centres et ainsi de rentabiliser au maximum le foncier disponible. La construction de logements sociaux répond généralement à ce principe permettant d'introduire une mixité sociale au sein du territoire communal.

Si construire une ville dense constitue un enjeu majeur, construire dans une ville dense révèle une problématique opérationnelle de taille à nuancer les capacités

⁴⁹ La ministre de l'Egalité des territoires et du Logement, Cécile Duflot, a déclaré, lors de son discours pour la clôture des 8èmes rencontres nationales des SCOT à Nantes le 29 juin 2012, vouloir majorer le seuil SRU de 20 à 25% et quintupler la pénalité.

d'application de la loi à l'échelle locale. En effet, la densité urbaine fait apparaître une dichotomie à l'échelle nationale. Les caractères territoriaux locaux semblent jouer un rôle prépondérant dans la capacité d'application de la politique du logement social en France. Ainsi, selon que le territoire soit plus ou moins dense, les opérations relèvent d'une faisabilité variable qui influe donc sur la proportion de constructions envisageables sur un territoire donné. Si une ville dispose de foncier elle peut utiliser son patrimoine afin de mener des actions allant dans le sens des obligations. Cependant, cette implication a des limites. Elle dépend de la proportion de foncier dont dispose la commune mais également de sa capacité financière à adapter son patrimoine pour atteindre les quotas exigés.

Cette capacité de construction dépend donc du foncier disponible sur le territoire communal. Cependant, une ville peut disposer de foncier libre et ne pouvoir pour autant construire en raison de restrictions de constructibilité qui lui incombent au travers des différentes servitudes.

2. Servitudes

Les servitudes d'utilité publique sont de divers ordres et s'imposent aux documents d'urbanisme. Elles peuvent, selon les contextes locaux, limiter la constructibilité sur un territoire voire même l'interdire. Elles peuvent concerner la protection du patrimoine, l'utilisation de certaines ressources et équipements, la défense nationale ainsi que la salubrité et à la sécurité publique. Ainsi, la présence de sites ou de monuments inscrits, de Plan de Prévention des Risques, entre autres, ont un rôle à jouer sur la capacité d'une ville à développer son parc de logements.

Si une ville ne dispose pas d'espaces, en nombre suffisant, permettant de réaliser à terme des constructions, il lui est difficile de mener à bien des opérations permettant de répondre aux obligations légales qu'impose la politique du logement social. De même, si l'application de cette politique est fonction de la capacité foncière de la ville à produire du logement, elle l'est également de sa capacité de renouvellement urbain.

3. Renouvellement urbain

La qualité du bâti influe sur la capacité de renouvellement urbain d'une ville. Ainsi, si une commune dispose de constructions de bonne qualité, sa capacité à avoir recours à la démolition-reconstruction est limitée. En effet, il est parfois difficilement concevable pour la population de voir disparaître un bâtiment qui fait partie pour elle de l'histoire de sa ville, de sa culture, surtout lorsque la construction a une esthétique et une qualité avérées. De plus, le renouvellement urbain, dans ce type de contexte n'apparaît pas systématiquement rentable économiquement puisqu'il arrive parfois que, suite à la modification du droit des sols, des bâtiments disposent d'une surface construite supérieure à celle qui serait autorisée aujourd'hui. Les règles de constructibilité ne permettent donc pas nécessairement d'accroître la surface habitable de la reconstruction projetée par rapport au bâtiment initial et réduisent ainsi en partie la rentabilité de l'éventuelle opération de renouvellement urbain à cet emplacement. De ce fait, les opportunités de construire du neuf en plus grand nombre sont réduites.

En outre, la nature du parc joue un rôle sur la capacité de renouvellement de ce dernier. En effet, la présence de copropriétés limite les potentialités de renouvellement urbain dans la mesure où la mise en œuvre d'opération implique de s'être rendu propriétaire du foncier concerné ; or acquérir la totalité d'un bâtiment en copropriété relève de procédures d'acquisitions sur le long terme et au coup par coup ou bien nécessite d'avoir recours à une procédure d'expropriation difficilement envisageable lorsqu'il s'agit d'une opération ponctuelle et non d'un projet d'ensemble. De ce fait, les villes densément urbanisées mais possédant un parc composé de monopropriétés disposent de capacités plus grandes à se renouveler et donc à construire que d'autres disposant d'un foncier dense mais relevant de propriétaires multiples au sein des ensembles bâtis de son territoire.

La réalisation d'une opération de logements nécessite une maîtrise foncière des lots concernés qui se veut parfois complexe du fait du type de propriété mais également du prix du foncier.

4. Coût du foncier

Le coût du foncier apparaît très contrasté en fonction des contextes territoriaux. Ainsi, à l'échelle d'une agglomération, les valeurs foncières peuvent passer du simple au double d'une localisation à une autre. Ce paramètre induit des difficultés d'acquisition et donc de programmation puisque réaliser une opération de logements sociaux sur un foncier coûteux rend son équilibre difficile à atteindre.

De même, il est possible d'observer des coûts excessivement élevés sur un même territoire alors même que les communes avoisinantes peuvent relever d'un contexte économique bien différent. Ainsi, les acteurs du financement de la politique du logement social préféreront, à coût total similaire, subventionner des opérations sur des terrains moins onéreux qui permettront la réalisation de plus de logements qu'une opération pour laquelle le coût global reposerait plus largement sur le coût du foncier.

La valeur du foncier laisse donc apparaître des difficultés sous deux angles différents mais pas nécessairement opposés qui chacun contraignent largement la mise en œuvre de la politique du logement social sur les territoires concernés. Cependant, outre les contraintes territoriales, les limites liées aux traditions restreignent son application.

5. Tradition et dynamiques résidentielles

Le culturel joue un rôle dans l'implication des collectivités à mettre en œuvre la politique du logement sur leur territoire. En effet, l'urbanisation dans certaines régions repose sur des logiques anciennes qui tiennent lieu de tradition et sur lesquelles il est parfois difficile de déroger. Ainsi, par exemple, « dans le Pays Basque, la tradition de l'etxe, la maison au milieu du terrain est vivace. C'est un peu ennuyeux au moment où l'on prône les vertus de la densification »⁵⁰ selon Jean-

⁵⁰ MENU Stéphane, « SRU : vouloir ou pouvoir ? », La lettre du cadre territorial n°380, 15 mai 2009

Pierre Voisin, adjoint à l'urbanisme d'Anglet. Cette pratique limite la constructibilité, de fait, sur l'ensemble des territoires communaux, accentuant le morcellement et limitant les constructions de logements en masse excepté dans les zones déjà « fortement » urbanisées.

Les freins à la politique du logement social sont donc largement liés au foncier. Tant d'ordres structurel que matériel, ces éléments, au même titre que les difficultés liées à la gouvernance, contraignent la mise en œuvre de cette politique publique.

II. Les limites de la gouvernance

La mise en œuvre de la politique du logement s'appuie sur un large jeu d'acteurs qui repose sur le principe de gouvernance. Cet enchevêtrement permet d'avoir des interlocuteurs plus proches des intervenants locaux. Cependant, il apparaît que la multiplicité des acteurs et de leur rôle dans cette mise en œuvre contribue à complexifier l'application de la législation nationale à diverses échelles.

1. Limites de l'évaluation du prix du foncier par les Domaines

Le coût du foncier est généralement déterminant pour la mise en œuvre d'un projet de construction, de surcroît de logement social, puisque l'équilibre de l'opération doit être respecté. L'estimation du coût du foncier est donc l'élément préliminaire déterminant le lancement d'une étude pour un projet de construction. Cette évaluation du prix du foncier peut, selon les cas, être réalisée par divers acteurs tant privés qu'institutionnels. Néanmoins, si le potentiel futur acquéreur est une collectivité, c'est France Domaines qui détermine cette valeur. Ainsi, son rôle est central dans la faisabilité d'un projet. Cependant, l'évaluation du prix du foncier par les Domaines ne se fait pas en fonction des opérations envisageables mais plutôt en fonction de la valeur locative du bien concerné. En effet, ce prix est souvent

supérieur à la valeur à laquelle la collectivité pourrait acheter. La concertation sur l'estimation du prix du foncier pose réellement problème. Ainsi, la relation que les collectivités entretiennent avec les Domaines semble tendue⁵¹.

Il semble donc important de créer un dialogue entre France Domaines, le propriétaire et la collectivité sur le prix à donner au foncier au regard du droit de priorité afin d'établir un prix qui puisse satisfaire au mieux chacun des acteurs.

2. Conséquences de la délégation des aides à la pierre

L'Etat a la possibilité de déléguer sa compétence à une collectivité afin de délivrer les aides à la pierre. Le délégataire des aides à la pierre a à charge d'utiliser au mieux l'enveloppe que lui confie l'Etat. Ainsi, il doit attribuer ces subventions en rapport de la meilleure rentabilité par rapport à un nombre de logement donné. Ainsi, il aura tendance à accorder une subvention permettant de financer un projet ayant un bon rapport coût/production plutôt que d'apporter un financement plus important pour une opération quantitativement moins rentable ou permettant à coût global équivalent de construire moins de logements.

Le cas de Paris est un cas particulier dans la mesure où la collectivité se trouve à la fois être ville et département délégataire des aides à la pierre. Il apparaît ainsi plus aisé pour cette collectivité de mener à bien des projets dans la mesure où elle détermine seule la répartition des financements, comparativement plus importants que pour les départements de la première couronne, sur les différentes opérations projetées. Ce type de pratique concourt donc à déséquilibrer l'application de la politique du logement en Ile-de-France et crée ainsi un décalage entre les différents territoires.

⁵¹ Les différentes réunions d'acteurs jouant un rôle dans la programmation de logements sociaux, telles que les rencontres entre les collectivités, les conseils généraux et les délégataires des aides à la pierre, permettent de le déduire.

Il apparaît donc que cette délégation des aides à la pierre, à l'origine de la tenue ou de l'échec d'une opération de constructions de logements sociaux, peut et doit être entre les mains d'un acteur indépendant répartissant les financements de l'Etat en fonction de bassins de vies et des besoins de chacune des villes plutôt que principalement en fonction de la rentabilité des opérations projetées.

3. Décision du ministre à l'issue de la commission nationale

Dans le cadre du suivi de la loi SRU, le rôle de la décision du ministre suite à la commission nationale, si elle a lieu, est déterminant dans la poursuite de la mise en œuvre de la politique du logement social à l'échelle communale. En effet, sa décision peut influencer, en fonction du degré d'implication et du contexte local, sur les exigences imposées à une ville pour cette mise en œuvre. Il s'agit là de fixer des objectifs de rattrapage à la hauteur de la capacité de production théorique préalablement déterminée lors des successives commissions.

Ainsi, il joue un rôle de médiateur entre les obligations législatives et les réelles capacités des villes à s'impliquer dans la politique du logement social en France. Cependant, il ne s'agit que d'une éventualité qui n'offre que ponctuellement aux collectivités la possibilité de déroger à ses obligations. Cette décision permet de mettre en relief les disparités des territoires et leurs difficultés pour un bilan triennal donné mais ne leur permet pas de s'abstenir désormais de toutes autres obligations. De ce fait, le ministre ne peut donc que réduire provisoirement les objectifs, fixés alors au cas par cas, pour le bilan à venir mais ne peut intervenir à plus long terme alors même que certaines caractéristiques contraignantes sont immuables.

4. Les conflits et les recours contentieux en excès de pouvoir

Outre le rôle des acteurs institutionnels, les particuliers sont également à l'origine d'actions freinant la mise en œuvre de la politique du logement social sur leur territoire. Ainsi, les conflits émergents autour de la question du logement social

font parfois naître des contentieux retardant généralement fortement la mise en œuvre d'un projet, voire même l'annulant.

Ils apparaissent, le plus souvent, sous la forme de recours gracieux pendant la phase opérationnelle, alors que le projet est quasiment monté. Les mécontentements sont couramment exprimés sur la base des nuisances que pourraient engendrer la réalisation d'un tel projet sur leur cadre de vie (difficultés de stationnement, augmentation de la circulation, bruit...). Ces plaintes peuvent retarder la mise en œuvre d'un projet si des compromis essayent d'être trouvés afin de juguler les mécontentements.

De plus, il peut arriver qu'une procédure administrative contentieuse soit engagée afin de faire annuler un permis de construire et ainsi faire échouer un projet. Ce recours contentieux relève du tribunal administratif. Il engendre des frais obligeant alors le porteur de projet à revoir les modalités de son opération, voire à la laisser tomber, parfois au dépend de la décision du juge. En effet, ce genre d'opération se fonde sur un calendrier opérationnel qui ne peut pas toujours supporter le poids d'une telle procédure tant du fait de sa durée que des coûts financiers et matériels qu'elle engendre.

Le jeu des acteurs concoure tout autant à initier un projet, qu'à le rendre réalisable, le freiner ou contribuer à l'annuler ; les contraintes locales liées au foncier étant tout autant problématiques selon les cas. Ainsi, les obligations légales, appliquées à certains contextes locaux, rendent les objectifs chiffrés difficilement atteignables.

Chapitre 2 : LIMITES ET MOYENS D'ACTION

Pour favoriser le développement du logement social sur le territoire national, des outils sont mis en place cependant ils possèdent des limites et mettent en évidence celles de la loi.

I. Outils et limites

1. Favoriser la construction

L'application de la politique du logement social nécessite d'avoir recours à des outils permettant de faciliter sa mise en œuvre. Des moyens sont donc offerts aux collectivités afin d'assouplir leurs règles de constructibilité et leur permettre de construire plus de logements sociaux.

Ainsi, le législateur a prévu par la loi Carrez du 21 janvier 1995 de permettre un dépassement de COS pour la construction de logements sociaux, dans la limite de 20% de la zone et dans le respect de toutes les autres règles du POS, sur l'ensemble du territoire d'une commune. Il ne s'agit pas d'une obligation mais bien d'une possibilité qui est offerte aux communes ayant délibéré en ce sens. Cependant, la production supplémentaire que cette disposition permettait était limitée en raison de son application au seul COS et non à l'ensemble des règles de construction (gabarit, hauteur, emprise au sol).

La loi MOLLE du 25 mars 2009 a permis d'accroître les potentialités de construction pour les villes qui le désiraient. De ce fait, une majoration des règles de densité pour la réalisation de bâtiments à usage d'habitation est désormais possible. Le conseil municipal peut alors délimiter des secteurs à l'intérieur desquels la réalisation de programmes de logements comportant des logements locatifs sociaux bénéficie d'une majoration qui ne peut excéder 50% du volume constructible tel qu'il résulte du COS ou des règles relatives au gabarit, à la hauteur et à l'emprise au sol⁵².

⁵² Les annexes du PLU doivent préciser les secteurs où une telle délibération a été prise.

La partie en dépassement n'est pas assujettie au versement résultant du dépassement du Plafond Légal de Densité. Le Sénat a explicité cette disposition en précisant que « la partie de construction en dépassement est celle destinée à des logements à usage locatif aidé ». Toutefois, il ne s'agit encore que d'une incitation sans caractère obligatoire à la réalisation de logement sociaux dans les programmes de construction.

Le 20 mars 2012, à la fin de son quinquennat, Nicolas Sarkozy avait fait voter la loi n°2012-376 relative à la majoration des droits à construire. Elle permettait d'augmenter de 30% les droits à construire pendant trois ans pour l'ensemble des constructions, tant pour les extensions de l'existant que pour les constructions de logements neufs, dans le but de palier la pénurie de logement et de favoriser la densification urbaine. Cette loi s'imposait aux collectivités locales sauf délibération contraire. Cependant, le Parlement l'a abrogée par la loi n°2012-955 du 6 août 2012 considérant qu'elle était « trop systématique, inflationniste et source de contentieux »⁵³. Toutefois, une mesure transitoire a été prévue « pour les collectivités locales (une quarantaine selon le rapport de la commission des affaires économiques qui ont déjà entamés les démarches permettant l'application de la mesure »⁵⁴.

Par ailleurs, selon la part de logements sociaux dans une opération, l'Etat peut appliquer une décote allant de 25 à 35% en fonction des secteurs permettant ainsi d'alléger la charge financière de l'opération et ainsi faciliter son équilibre. Cette décote ne peut toutefois être appliquée que sur les biens de l'Etat et non sur ceux du parc libre. Les collectivités sont donc tributaires du bon vouloir de l'Etat à céder certains de ses terrains à un prix variable.

Il est également offert aux collectivités la possibilité d'instaurer une taxe foncière sur les propriétés non bâties (TFPNB) de plus de 1000m² avec majoration

⁵³ Association des Maires de France, « Majoration des droits à construire : les maires se prononcent en faveur de l'abrogation de la loi du 20 mars 2012 », Communiqué de Presse, 12 juillet 2012

⁵⁴ ASSOUS LEGRAND Marie-Lise, *La loi du 6 août 2012 relative à la suppression de la majorité des droits à construire*, 22 août 2012, <http://juritravail.com/> (consulté le 29 août 2012)

possible permettant d'encourager la construction ou la vente et ainsi d'accroître le potentiel mutable du territoire communal.

De plus, l'article 42 de la loi ENL du 13 juillet 2006 prévoit que « l'usufruit d'un logement ou d'un ensemble de logements peut être établi par convention au profit d'une personne morale, pour une durée minimale de quinze années, en vue de la location de ce ou ces logements. »⁵⁵. Ainsi, un bail avec convention d'usufruit⁵⁶ permet de dissocier l'usufruit et la nue-propriété. Ce système incite des particuliers à investir dans la construction de logements, temporairement affectés au secteur social puisqu'il prévoit le partage du financement de l'opération entre les deux teneurs du bail, l'usufruitier pouvant avoir recours à des prêts aidés. Il permet ainsi « un accroissement temporaire du parc locatif social et un allègement de la charge de l'investisseur »⁵⁷. Il s'agit de réaliser des opérations de logements sociaux neufs dans le cadre d'un démembrement temporaire de propriété, d'une durée minimale de quinze ans, entre le nu-propriétaire (l'investisseur privé) et l'usufruitier (le bailleur social). Cependant, si cela encourage le développement du parc social sur le territoire communal, il ne s'agit que d'une solution qui permet de se mettre provisoirement en règle avec la loi. En effet, passé le délai du bail, le logement sort du secteur social et retombe dans le domaine privé, le nu-propriétaire retrouvant la pleine propriété du bien et pouvant alors en disposer de plein droit. Dès lors, les baux avec convention d'usufruits ne relèvent que d'un procédé transitoire permettant de se rapprocher des obligations légales avant de mettre en place des opérations sociales durables. Cette solution ne vaut donc qu'à court terme⁵⁸.

⁵⁵ Article L.53-1 et suivants du Code de la Construction et de l'Habitation

⁵⁶ Article L.253-1 à L.253-8 du Code de la Construction et de l'Habitation

⁵⁷ Code de la Construction et de l'Habitation, « Chapitre III : Bail dans le cadre d'une convention d'usufruit », Dalloz, 2009, p.214

⁵⁸ La Ville de Levallois-Perret a beaucoup recours à ce genre de baux afin de développer son parc social. Cela lui permet de répondre aux obligations réglementaires sans investir trop de fonds publics puisque la charge foncière repose sur le propriétaire privé, or dans un contexte de foncier tendu tel que celui-ci, la faisabilité des opérations tient généralement sur le coût du foncier.

L'Etat met donc à disposition des collectivités des outils leur permettant de favoriser la construction de logements sociaux et ainsi de se rapprocher des objectifs SRU. Cependant, il ne lui est pas systématiquement nécessaire de construire pour tendre à les respecter.

2. Tendre au respect des dispositions SRU sans construire

Dans le cadre de son document d'urbanisme, une Ville peut multiplier les emplacements réservés sur des bâtiments susceptibles d'être préemptés. Elle devient alors prioritaire en cas de vente pour le rachat du bâtiment désigné. Ce système est applicable dans les villes possédant un foncier relativement peu coûteux et disposant de fonds comparativement importants, permettant de palier l'éventualité d'un rachat en bloc. Cette multiplication est lourde de conséquences et donc peu utilisable pour bien des communes dans la mesure où le propriétaire dispose d'un droit de délaissement qui lui permet de mettre en demeure la Ville d'acquiescer son bien. Or si plusieurs propriétaires venaient à faire cette demande à la Ville, elle ne pourrait pas assurer financièrement la charge de l'achat de l'ensemble des biens concernés ; la Ville se verrait donc dans l'obligation de renoncer à son droit de priorité et l'instauration de ces emplacements n'aurait donc eu aucun intérêt.

De plus, les collectivités, notamment celles dans lesquelles peu de ventes en totalité sont faites, peuvent préempter en copropriété. Elles peuvent préempter en diffus ou bien dans des bâtiments qui ont été repérés comme pouvant, dans le futur, faire l'objet d'une opération de logements sociaux. Dans ce cas, les achats se font au coup par coup mais cela implique de garder un œil attentif sur toutes les ventes dans les bâtiments désignés, au travers des DIA, et de n'en laisser passer aucune. Cependant, rien n'oblige les propriétaires à vendre. De ce fait, l'opération projetée n'est envisageable que sur le long terme et dépend des opportunités de vente qui se présentent ce qui rend aléatoire l'opérationnalité du projet puisque sans être propriétaire de la totalité, ou tout du moins d'une majorité des logements, il est très

difficile pour une collectivité de conventionner des logements dans une copropriété car ce conventionnement doit être accepté par les membres de la copropriété qui généralement sont récalcitrants.

L'objectif quantitatif de 20% de logements sociaux fixé par la loi SRU doit s'appliquer strictement à l'échelle des communes rentrant dans le champ d'application de la loi, lesquelles doivent suivre un programme de rattrapage. Cependant, lorsque la commune concernée appartient à une structure intercommunale compétente en matière de PLH, l'objectif de réalisation de logements par bilan triennal est fixé par ce dernier. « L'objectif comptabilisé au niveau de l'ensemble des communes ne peut être inférieur à la somme théorique des logements sociaux à construire pour que chaque commune soumise au prélèvement atteigne le taux de 20%. (...) l'accroissement net du nombre de logements locatifs sociaux ne peut être inférieur à 15% du nombre de logements manquants par rapport à l'objectif fixé localement»⁵⁹. Ainsi, rentrer dans une intercommunalité compétente en matière de PLH ne permet pas de réduire les obligations des villes concernées par le quota SRU mais permet d'en reporter partiellement la charge sur l'ensemble du territoire intercommunal et ainsi de trouver une solution compensatoire permettant de répondre aux besoins en logements sur le bassin de vie et non localement. Il s'agit donc d'un moyen pour « détourner » légalement la loi au niveau local, notamment si la commune rencontre des difficultés pour construire sur son territoire tout type de logements (libre comme social). Les politiques actuelles tendent à inciter le regroupement intercommunal afin de réunir les bassins de vie et de trouver une cohérence à l'échelle de ces différentes échelles. Cependant, la diversité des contextes et des enjeux locaux rend parfois difficile la mise en place d'une structure de ce type notamment dans des territoires tendus tel qu'en Ile-de-France.

⁵⁹ Code de la Construction et de l'Habitation, « Commentaire », Article L.302-9, Dalloz, 2009, p.280

Les outils dont disposent les communes pour développer leur offre sociale en logement sont donc multiples et de divers ordres mais mettent en lumière les difficultés d'application de la loi.

II. Limites de la loi

La législation relative au logement social est égale sur l'ensemble du territoire national. Elle doit permettre de garantir la mixité sociale et l'accès au logement à tous afin de réduire les inégalités sociales. Cependant, elle ne tient pas compte des inégalités territoriales qui existent au niveau local. Si les besoins sont différents en fonction des contextes locaux, elle ne résonne qu'à l'échelle globale et impose donc des obligations qui peuvent être difficilement applicables localement pour diverses raisons précédemment énoncées. Ainsi, la multiplicité des enjeux locaux conduit à une diversité des modes d'interventions qui ne sont pas toujours reconnus. En effet, aucun aménagement de la loi n'est prévu pour les cas où les communes rencontrent des difficultés majeures dans la mise en œuvre de la politique du logement social. Nombreuses sont celles qui doivent user de procédés astucieux et pas toujours conventionnels pour essayer d'appliquer cette politique publique sur leur territoire.

La loi SRU fonde ses obligations sur les nombres de résidences principales sur la commune, chiffre à partir duquel est calculé le nombre de logements sociaux que devra posséder cette dernière d'ici 2020 (soit 20% des résidences principales). La question du logement dans des régions, touristiques et attractives, semble des plus représentative des problèmes que pose cet indicateur de calcul dans la mesure où les nombreuses résidences secondaires peuvent freiner le développement de l'offre sociale, moins porteuse de richesse que les logements libres, alors même que les besoins peuvent être présents, notamment du fait de la présence des travailleurs saisonniers généralement en situation précaire. Ainsi, si ces villes sont concernées par les quotas de logements sociaux imposés par la loi SRU, elles ont une obligation de production souvent inférieure aux besoins réels qui la concernent. En effet, les 20% sont calculés en fonction du nombre de résidences principales et non du parc total de logements (les résidences secondaires étant exclues du calcul) et des besoins

recensés. De plus, le statut des résidences relève du cadre fiscal qui repose sur de simples déclarations. Ainsi, des communes disposent de logements déclarés comme résidences principales alors qu'ils ne sont habités qu'occasionnellement au cours de l'année. Cette déclaration est parfois le moyen pour les propriétaires de bénéficier d'avantages fiscaux mais concourt à fausser la réalité du contexte local et donc à créer un décalage entre les obligations et les besoins.

L'analyse des besoins repose sur le calcul du point mort. Ce calcul consiste à calculer les besoins futurs en logements permettant de maintenir la population.⁶⁰ Il est réalisé à partir de trois éléments que sont le desserrement des ménages, le renouvellement du parc et la variation des résidences non principales (logements occasionnels, vacants et résidences secondaires) et permet ainsi d'adapter les actions relatives à l'offre de logement sur un territoire donné en fonction des besoins projetés. Cependant, il apparaît que dans certaines villes il n'est pas nécessaire de produire du logement pour maintenir la population du fait des caractéristiques du parc alors même que la loi impose des constructions. De ce fait, la loi impose à ces villes la politique qu'elles doivent mettre en œuvre sur leur territoire à savoir accroître leur population parfois en dépit de leurs capacités d'accueil (centre de gestion des eaux et des déchets, flux de transports, stationnement, équipements scolaires, sportifs et culturels, services médicaux...). Ainsi, une politique publique globale, telle que celle du logement social, qui doit prescrire un cadre général à appliquer au niveau local, en laissant le choix aux collectivités des actions à mener pour répondre aux objectifs légaux et réglementaires, a donc la capacité non pas de guider mais bien d'imposer l'avenir d'un territoire. Une politique publique peut donc remettre en cause l'indépendance du niveau local par rapport à celui de l'Etat et de la même manière décider de l'avenir d'un territoire qui ne relève pourtant pas du champ de compétences de l'Etat. Les collectivités ne sont donc plus « libres » de décider elles-mêmes du développement à donner à leur territoire.

⁶⁰ Tout logement créé au-delà du point mort permet d'accueillir de nouveaux résidents et ainsi d'accroître la population.

A mi-parcours, le décalage entre les résultats attendus et ceux obtenus révèle les limites de l'application d'une loi qui souhaitait réduire les inégalités et qui apparaît aujourd'hui les avoir accentué. Ainsi, la loi SRU qui souhaitait réparer la fracture sociale n'a jusqu'à maintenant pas révélé les résultats escomptés et laisse apparaître des failles qui pourraient être limitées.

III. Les solutions envisageables

La question de la production de logements, sur le territoire national, pouvant répondre à la demande, au besoin, des populations à revenus modestes à faibles est une nécessité que la politique du logement social cherche à généraliser à l'échelle du pays. Pour palier les difficultés rencontrées, différentes solutions pourraient être apportées en adaptant les outils aux obligations mais également les obligations aux besoins et aux capacités des territoires en matière de logement et plus précisément de logement social.

En effet, différents outils sont mis à la disposition des collectivités pour produire du logement mais certaines ne généralisent pas l'utilisation de certains d'entre eux du fait des contraintes qu'elles peuvent induire. En effet, afin d'accroître la production de l'offre sociale sur leur commune, les collectivités pourraient opter pour le développement du conventionnement sans travaux, moins coûteux pour la commune que l'achat d'un foncier suivi d'une réhabilitation ou d'une construction ou démolition/reconstruction pour ensuite le conventionner. Dès lors, l'opération serait plus facilement équilibrable dans la mesure où le seul coût du foncier interviendrait dans cet équilibre opérationnel ; en effet, elle ne reposerait que sur la charge foncière et non également sur la réalisation de travaux d'amélioration ou d'édification. Cependant, la multiplication de ce type de conventionnement nécessite l'existence d'opportunités d'achat d'immeubles en totalité répondant aux besoins.

De même, les collectivités rencontrant des difficultés à acheter des logements ou du foncier pour accroître l'offre sociale pourraient également développer des partenariats avec des professionnels afin de transformer des locaux professionnels en

immeubles d'habitation. Le partenariat permet aux collectivités de développer leur parc social comptabilisable au décompte SRU en réduisant le coût de l'opération conjointement financée par le secteur privé (le propriétaire de l'immeuble de bureaux) et les subventions de la Ville ainsi qu'éventuellement de celles de la région et de l'Etat. Cependant, ce type de partenariat est difficile à mettre en place car les professionnels sont souvent réticents, craignant que les frais engendrés soient supérieurs aux bénéfices récupérables sur les court et moyen termes puisque le coût de la transformation de bureaux en logements est souvent plus onéreux que de construire du neuf.

Lorsque les communes décident de faire intervenir leur droit de préemption urbain pour acheter des biens au coup par coup en copropriété, elles devraient réfléchir, pour certaines dont les difficultés à construire sont grandes, à avoir recours plus souvent à l'expropriation sur les biens empêchant la finalisation d'une opération de logements sociaux. Ce dispositif est généralement peu utilisé dans les collectivités où les pressions foncières résultent d'un coût du foncier important et où les administrés usent aisément des procédures contentieuses pour faire échouer les projets.

De plus, afin de se prémunir des obligations réglementaires à leur échelle qu'elles ne sauraient atteindre seules, les communes peuvent décider d'intégrer un EPCI afin de répartir leur objectif sur l'ensemble du territoire de l'intercommunalité. Cependant, deux limites principales apparaissent : la fragilité des relations que pourraient entretenir les différents membres de l'EPCI si les enjeux de leurs territoires respectifs sont différents mais également le rôle décisionnel des membres, si l'EPCI existe déjà, à accepter ou refuser l'arrivée d'un nouveau membre au regroupement intercommunal d'autant plus si elle induit des conséquences sur les obligations « opérationnelles » des membres actuels.

Les acteurs de la production du logement social à l'échelle locale font reposer leurs initiatives sur les subventions que la Ville, la région ou encore l'Etat peuvent attribuer pour la réalisation d'opérations. Toutefois, les difficultés de subventionnements relatives au coût du foncier rendent parfois difficile la mise en

œuvre des opérations concernées. Ainsi, si la répartition des subventions attribuées était plus claire, le portage des projets dans les territoires tendus serait alors simplifié puisque les collectivités ne perdraient pas de temps à réfléchir à un montage financier pour une opération qui ne pourrait pas bénéficier des aides suffisantes pour voir le jour.

Il apparaît également que le type de comptage basé sur les stocks de logements, de résidences principales, est inadapté aux besoins et aux capacités des villes à produire du logement social. C'est pourquoi le législateur devrait réfléchir à un autre mode de calcul qui devrait prendre en compte tant les capacités que les besoins des villes à construire du logement social.

Apprécier les stocks permet en théorie d'imaginer des constructions plus nombreuses de logements sociaux. Cependant, si les objectifs de production ne sont pas atteints à chaque bilan triennal et que le rattrapage sur le bilan suivant n'est pas fait, la loi perd tout son sens. De ce fait, baser les obligations sur la production annuelle permettrait de voir naître des constructions puisque l'objectif serait proportionnel aux capacités foncières des villes et non « forfaitaire ».

Ainsi, à l'échelle de la loi, il serait bon d'apprécier les flux plutôt que les stocks. A travers la loi SRU, la politique du logement prend tout son effet mais en imposant un quota de logements sociaux à posséder en fonction du stock total de résidences principales, elle fragilise le statut des communes concernées par cette loi et rencontrant des difficultés à construire, notamment du logement social, mais également certains habitants des communes à vocations touristiques qui souffrent d'un manque de logements sociaux au profit des résidences secondaires. L'investissement de certaines dans la production de logements sociaux est un moyen de réduire leur pénalité et ainsi de détourner légalement la loi plutôt que de développer en soi l'offre sociale de logements. Pour d'autres, les bases de ce calcul réduisent le nombre de logements en locatif social à produire du fait de l'importance du parc de résidences principales alors que les besoins peuvent y être importants. En réagissant sur les stocks la loi impose un objectif qui semble inatteignable pour ces communes disposant d'un faible potentiel constructible et en deçà des besoins réels

pour d'autres (qui préfèrent développer leur parc privé, plus rentable, que leur parc social). Encourager la production de logements sociaux dans les communes concernées par la loi SRU ne doit pas se faire au détriment des réalités locales qui conduisent certaines à plus ou moins renoncer à un volontarisme qui mène souvent à l'échec sur leur territoire tendu. Apprécier les flux, à savoir le nombre de constructions par an, et imposer un quota sur ces dernières permettrait de réellement mettre en œuvre la politique SRU à l'échelle locale sans pour autant initier des comportements déviants qui chercheraient à détourner l'application de cette loi justifiant leur manque d'efficacité de diverses manières ou tout simplement préférant payer plutôt que d'agir.

Ce principe de baser les obligations sur les flux plutôt que sur les stocks avait été proposé par Nicolas Sarkozy lors de sa dernière candidature à la présidentielle mais n'a pas été poursuivi par le nouveau gouvernement qui souhaite au contraire accroître les quotas basés sur les stocks afin de renforcer la politique du logement. L'ancien Président de la République, dans ces fonctions de maire de Neuilly-sur-Seine, avait pu apprécier la question de la dichotomie entre les capacités de production d'une ville aux caractéristiques foncières tendues et d'une loi rigide conçue dans une réflexion globale et non locale.

Chapitre 3 : L'IMPLICATION DES VILLES DEFICITAIRES : EXEMPLE DE NEUILLY-SUR-SEINE

La ville de Neuilly-sur-Seine se situe dans le département des Hauts-de-Seine (92). Aux portes Ouest de Paris, des XVIème et XVIIème arrondissements, elle est délimitée par Levallois-Perret au Nord, la Seine et Puteaux à l'Ouest et le Bois de Boulogne au Sud. Elle est généralement citée comme le « mauvais élève » de la mise en œuvre de la politique du logement social en France ne respectant pas les 20% imposés par la loi SRU, ne disposant que de 1 308 logements sociaux soit 4.30% du parc de résidences principales au 1^{er} janvier 2011 (voir Annexe 2). A bien des égards, elle est révélatrice des contraintes que rencontrent de nombreuses villes pour mettre en œuvre les objectifs globaux de la politique du logement social à l'échelle locale. En effet, elle concentre les éléments freinant le développement du parc social sur son territoire.

I. Diversités des représentations

Les villes déficitaires en logement social au vu de la loi SRU font souvent l'objet de critiques concernant leur implication dans la mise en œuvre de la politique du logement social. La multiplicité des contextes et des moyens de production font émerger des représentations de divers ordres, représentations qui viennent parfois dépasser les faits et la réalité des actions réalisées.

1. La communication : information ou désinformation ?

Si les villes ne respectant pas encore les objectifs de la loi SRU font l'objet de vives critiques, elles y répondent par l'utilisation de statistiques qui leur permettent de justifier leurs actions et de la même manière les raisons de leur difficulté à respecter les obligations légales.

Ainsi, en fonction de leur auditoire, les communes ont recours à des données chiffrées et à des discours évolutifs permettant de « cacher » les points posant

problèmes. De même, la présentation des documents officiels joue un rôle sur les représentations que peut se faire le public du volontarisme de la ville. A Neuilly-sur-Seine par exemple, les éléments valorisants pour la ville sont mis en gras alors que ceux qui sont plus négatifs ou du moins révélateurs d'un entrepreneurial plus limité pour la mise en œuvre de la politique publique du logement social sont présentés plus succinctement.

Les statistiques permettent selon qu'elles soient utilisées d'une manière ou d'une autre d'exprimer des éléments plus ou moins nuancés et de faire parfois illusion de la réalité. De la même manière, leur utilisation varie en fonction des personnes qui les utilisent. Ainsi, une ville peut communiquer afin de justifier ses actions ou simplement pour en faire état ce qui lui permet de répondre aux critiques du public notamment sur le « manque d'implication » qui lui est reproché dans la mise en œuvre de la politique du logement social à l'échelle de son territoire. Les chiffres et les argumentations sont donc utilisés à des fins multiples pouvant soit montrer qu'une ville n'atteint pas les objectifs de la loi SRU et que de ce fait elle doit payer des pénalités, soit permettre de masquer les réalités critiquables. En effet, en affirmant qu'entre 2008 et 2010 la Ville de Neuilly a observé une progression de 30% du nombre de constructions de logements sociaux, l'impression est donnée qu'elle a construit un nombre de logements important pour essayer d'atteindre les 20% imposés par la loi SRU⁶¹. Dès lors, l'utilisation de pourcentages est parfois trompeuse au vue des chiffres bruts.

Les communications qui sont faites par une ville sont donc à nuancer et à interpréter en fonction du public à qui elles sont destinées ; les chiffres permettant de montrer des réalités plus ou moins variables en fonction de la manière dont les analyses statistiques sont réalisées. Ainsi, ces statistiques doivent être interprétées avec grande précaution et analysées en tenant compte de leur destinataire. En effet, même en reposant sur des sources similaires, selon que la communication soit destinée à l'Etat ou à la population, les résultats apparaissent comme différents.

⁶¹ AFP, « Logement social : Neuilly-sur-Seine dépose un recours contentieux contre l'Etat », 21 décembre 2010

Cependant, ponctuellement pris en compte par les habitants, ils ne prennent que peu de place face au point de vue des résidents.

2. Le point de vue des populations

Si les représentations portent sur les actions des collectivités pour mettre en œuvre la politique du logement sur leur territoire, elles émanent également des habitants qui ne souhaitent, pour certains, pas voir évoluer cette production de logements sociaux dans leur commune.

Ainsi, à Neuilly-sur-Seine, nombreux sont ceux qui considèrent que les logements sociaux ne sont pas les bienvenus « chez eux » car les populations à qui ils seraient destinés ne correspondent pas à leur niveau social. En effet, Michel Pinçon affirme que « Pour que la bourgeoisie et un quartier d'affaires de haut niveau avec visibilité internationale puissent s'installer, il a fallu revoir entièrement le cadastre et effacer les traces d'une classe sociale autre. Les gens ont été relogés dans des logements sociaux à Nanterre et Gennevilliers. Pas à Neuilly, où les logements sociaux sont occupés par des baronnes et des comtesses qui ont des châteaux comme adresses secondaires. Nous les avons retrouvés dans le Bottin mondain ! »⁶². De plus, l'article publié dans l'Express « Neuilly taxable, mais pas taxé » de 2006 faisait état des propos tenus par Louis-Charles Bary, maire UMP de l'époque, « Je suis favorable au logement social, à condition que l'on reste raisonnable : il n'est pas question que l'on m'envoie des cars de Maliens ! ». Il affirmait également qu'il ne voulait pas « « préempter les immeubles qui se libèrent pour y affecter 25% de logements sociaux » comme lui demandent ses opposants, Lucienne Buton (PS) et Thierry Hubert (Verts). »⁶³. Ces propos sont révélateurs des stéréotypes qui ressortent des discours des résidents.

⁶² NIVELLE Pascale et VALLAEYS Béatrice, « Neuilly-La Défense, l'axe de la dynastie Sarkozy », *Libération*, 24 octobre 2009

⁶³ FELTIN Michel, « Neuilly taxable, mais pas taxée », *L'express*, 02 février 2006

De la même manière, les opposants au logement social ne souhaitent pas voir évoluer leur cadre de vie et s'opposent pour beaucoup quasi systématiquement à la mise en œuvre d'opérations nouvelles de logements sociaux notamment lorsqu'elles résulteraient d'une démolition/reconstruction ou que des espaces verts seraient susceptibles de disparaître. Ils craignent, de cette multiplication des logements sociaux, la dévalorisation de leur bien et ainsi une perte de leur patrimoine.

La peur de l'inconnu est symptomatique dans ces villes où résident des catégories sociales supérieures et où le niveau de vie apparaît comme plus élevé que la moyenne nationale. Certains pensent qu'ils payent pour leur cadre de vie et que dès lors rien ne doit changer. Le syndrome NIMBY (Not In My Back Yard) est généralisable à ce type de contexte où le patrimoine familial semble relever d'une importance plus prégnante que dans d'autres zones. Ainsi, ils peuvent être d'accord sur le fait de construire du logement social tant que ça ne touche pas leurs intérêts propres. Dès lors, ces locaux ne se revendiquent pas contre le développement du parc social en soi mais bien contre son évolution au sein de leur commune.

Ainsi, la mise en œuvre de la politique du logement social relève tant d'enjeux liés au patrimoine et à l'aspect financier, qu'à des enjeux politiques liés notamment à l'image de la ville. En effet, les contraintes liées au territoire pourraient être plus ou moins compensées par divers moyens qui permettraient à des opérations de voir le jour. Cependant, les décideurs ne sont pas toujours prêts à faire les efforts suffisants craignant de fragiliser leur mandat et de mettre à mal une éventuelle future candidature (« syndrome du maire bâtisseur »). Ainsi, pour permettre la réalisation d'opérations de logements sociaux, Louis-Charles Bary déclarait : « Les terrains sont tellement chers que je devrais augmenter les impôts (...) Mes électeurs hurleraient. »⁶⁴. Dans le même article, était fait état des limites de la hiérarchisation politique et institutionnelle et des difficultés relatives au cumul des mandats et à la répartition des tâches et responsabilités que cette situation pouvait poser. En effet, « Les mauvaises langues soulignent que ledit préfet, Michel Delpuech, se trouve

⁶⁴ FELTIN Michel, « Neuilly taxable, mais pas taxée », *L'express*, 02 février 2006

dans une situation impossible. Il est censé sanctionner une commune dont l'ancien maire [Nicolas Sarkozy] est à la fois son interlocuteur permanent, en tant que président du département des Hauts-de-Seine et conseiller général de Neuilly, et, surtout, son supérieur hiérarchique en tant que ministre de l'Intérieur. »⁶⁵. Dès lors, c'est le volontarisme de la ville de Neuilly-sur-Seine qui est remis en cause non pas en s'appuyant sur ce qui est fait ou ne l'est pas mais bien en ne prenant en compte que le jeu d'acteurs.

La mise en œuvre de la politique du logement social à l'échelle locale relève d'une dichotomie reposant tant sur la mise en adéquation des attentes des administrés avec les actions menées par la commune que sur la volonté de la collectivité de tendre à respecter les obligations légales et ainsi limiter sa pénalité et redorer son image aux yeux des « non locaux ».

3. Stigmatisation par la presse et le grand public

La presse joue un rôle de premier ordre dans la naissance des représentations que se fait le public de l'implication d'une ville dans la mise en œuvre d'une politique publique telle que celle du logement social. Certaines villes ne respectant pas encore les objectifs de la loi SRU sont plus rarement citées que d'autres. En effet, la ville de Neuilly-sur-Seine est certes une ville présentant des particularités mais sa situation est proche d'arrondissements parisiens dont il est rarement fait état. Le taux SRU est applicable à l'échelle de la commune et non des arrondissements. La vaste commune de Paris revêt des disparités en termes de localisation de ses logements sociaux. Ainsi, sur l'ensemble du parc locatif que gère Paris Habitat à Paris, « ce patrimoine est essentiellement réparti dans les arrondissements périphériques (XIIIe, XIXe, XXe...), qui regroupent à eux seuls près de 51 % des logements ». Le taux de logements sociaux de ces arrondissements permet de compenser le faible pourcentage dans d'autres tels que principalement dans l'Ouest parisien où « l'Office développe une politique d'acquisition (...) pour assurer une répartition plus

⁶⁵ FELTIN Michel, « Neuilly taxable, mais pas taxée », *L'express*, 02 février 2006

harmonieuse des logements sociaux dans la capitale »⁶⁶. La situation de Paris est donc le plus souvent passé sous silence ou citée dans le cadre de son statut de ville-capitale comme se rapprochant des obligations légales et non comme un territoire dont la répartition de l'offre sociale est déséquilibrée d'un arrondissement à l'autre.

Les actions neuilléennes reposent sur de nombreuses représentations des habitants et des décideurs, elles font l'objet de critiques nombreuses que la presse contribue à alimenter. Cependant, la légitimité et la véracité des chiffres et donc des conclusions à tirer des différents articles peuvent être remises en cause car les chiffres sont interprétables de diverses manières (on oublie de dire qu'il s'agit de pénalités théoriques) et les sources sont généralement incertaines (source inexistante ou citée avec imprécision). Ainsi, l'ensemble des informations diffusées tendent généralement à stigmatiser les territoires ne rentrant pas dans la « norme » légale.

La loi prévoit des mécanismes relatifs à la pénalité imposant des objectifs précis de réalisation de logements sociaux mais accordant aux villes n'atteignant pas les objectifs de rattrapage la possibilité de déduire de leur pénalité les investissements réalisés en faveur de la production de logements sociaux⁶⁷. Beaucoup de journalistes émettent des critiques sur les villes qui ne respectent pas les obligations légales mais font généralement l'impasse sur la réalité du dispositif législatif. Dans le cas de Neuilly-sur-Seine, un décalage apparaît entre les affirmations de la presse et les actions menées par la ville pour produire du logement social. En effet, il est souvent écrit que « Neuilly préférerait payer que construire. C'est faux ! »⁶⁸. En effet, si elle ne s'engageait pas dans la production de logements sociaux sur son territoire, elle aurait tous les ans une pénalité à payer, or à mi-parcours de la loi SRU elle ne l'a payé que trois fois, en 2004, 2005 et 2008. Ainsi,

⁶⁶ OPH Paris Habitat, *Quels logements ?*, <http://www.parishabitatoph.fr/> (consulté le 29 août 2012)

⁶⁷ Ces investissements font l'objet d'un contrôle par le préfet.

⁶⁸ Déclaration de Louis-Charles Bary dans FELTIN Michel, « Neuilly taxable, mais pas taxée », *L'express*, 02 février 2006

elle justifie d'investissements en faveur du logement social (voir Annexe 3) qui dépassent le plus souvent le montant théorique de la pénalité.

D'autres s'entendent pour dire que la Ville met de la mauvaise volonté à construire des logements sociaux puisque les « terrains de tennis sont propriété de la mairie depuis plus de 10 ans », et donc qu'elle devrait s'en servir « pour y construire des logements sociaux »⁶⁹. Or comment imaginer le développement social d'un territoire sans espace récréatif pour les résidents et notamment pour les jeunes.

Les villes déficitaires en logement social le sont généralement historiquement et il est parfois difficile de rattraper un retard en raison de conditions objectives (densité, coût du foncier...). Il ne s'agit pas pour autant d'un manque de volonté de leur part mais bien de l'expression de réelles difficultés à construire du logement social mais également du logement libre.

Ainsi, si les représentations qui sont faites des villes « largement » déficitaires en logement social prennent une part importante dans les discours, elles doivent être confrontées aux réalités des territoires en question et à leur capacité à réaliser les objectifs prévus par la loi.

II. Contextes locaux contraignants

1. Les freins territoriaux à la production de logements

La morphologie d'une ville constitue un des aspects révélateur de la capacité d'une commune à se développer et à mettre en œuvre une politique publique sur son territoire.

⁶⁹ VENTURINI Lionel, « Neuilly, cœur de pierre face au logement social », *l'Humanité*, 23 février 2011



Figure 6 : Vue aérienne de Neuilly-sur-Seine

(Source : Ville de Neuilly-sur-Seine)

Dans le cas de Neuilly-sur-Seine, l'histoire de l'urbanisation de la ville et les caractéristiques du parc ont aujourd'hui des répercussions sur ses capacités d'action en matière de production de logements. Ainsi, si le contexte particulier de son parc de logements lui permet de maintenir sa démographie sans avoir à construire⁷⁰, elle doit pourtant, respecter les obligations légales imposées par la loi SRU et la loi relative au Grand Paris en produisant un nombre déterminé de logements, annuellement ou par période triennale, afin de permettre d'insérer de la mixité sociale sur son territoire malgré les contraintes qu'elle rencontre.

⁷⁰ En effet, la Ville de Neuilly-sur-Seine dispose d'un taux de vacance faible et d'un taux d'occupation faible ce qui concourt à offrir au territoire un potentiel de résidence plutôt élevé. Ainsi, le parc neuilléen est composé de relativement grands appartements occupés par des couples parfois sans enfants voire même des personnes vivant seules. Ainsi, lorsque ces logements se libèrent ils offrent la possibilité à une famille avec enfants de venir y résider, permettant ainsi d'augmenter le nombre total d'habitants sans pour autant construire.

En effet, la ville de Neuilly-sur-Seine se caractérise par une densité élevée quasi deux fois supérieure à la moyenne départementale.

	Nombre d'habitants au Km ²	Nombre de logements au Km ²
Paris	20.980	10.900
Neuilly-sur-Seine	16.134	7.907
Hauts-de-Seine	8.824	3.902

Figure 7 : Densité urbaine

(Source : INSEE 2008)

De ce fait la constructibilité sur le territoire communal est limitée et les projets de constructions nouvelles sont plus difficiles à mettre en œuvre d'autant que le coût du foncier local est l'un des plus élevés d'Ile-de-France. Ainsi, le portage de projet s'en trouve fragilisé.

D'une superficie totale de 374 hectares, pour 61 242 habitants au 1^{er} janvier 2012⁷¹, Neuilly-sur-Seine est constituée d'un tissu dense, de type haussmannien, d'un patrimoine architectural et urbain de qualité implanté dans de larges avenues arborées qui offrent à la ville un charme particulier et aux neuilléens un cadre de vie spécifique.

Dès le milieu du XIX^{ème} siècle, Neuilly-sur-Seine est totalement urbanisée. Même si le parc de la ville est, pour une part significative, relativement ancien, il a été bien entretenu. Ainsi, 68% des logements ont été construits entre 1915 et 1967, 84% des logements sont tout confort et 90% des immeubles du parc privé possèdent un ascenseur⁷². Ces chiffres illustrent le faible potentiel de renouvellement urbain qui n'a conduit la ville à ne produire que 66 logements par an en moyenne durant ces 25 dernières années.

⁷¹ INSEE RP 2009

⁷² Direction de l'Aménagement Urbain et de l'Habitat, Neuilly-sur-Seine, 2012

De plus, le foncier mutable y est rare et la surreprésentation des immeubles en copropriété limite le potentiel existant.

	Monopropriété	Copropriété
Paris	15.8 %	84.2 %
Neuilly-sur-Seine	14.0 %	86.0 %
Hauts-de-Seine	27.1 %	72.9 %

Figure 8 : Répartition par type de propriété

(Source : FILICOM 2007)

Ce potentiel constructible est d'autant plus restreint que 20% du territoire communal est concerné par les servitudes du PPRI. De ce fait, l'importance de la zone inondable réduit les capacités de production de logements.



Figure 9 : Plan de zonage du PPRI

(Source : Direction de l'Aménagement Urbain et de l'Habitat, Ville de Neuilly-sur-Seine, 2011)

Le coût du foncier apparaît de la même manière comme un frein majeur à la mise en œuvre de la politique du logement à Neuilly-sur-Seine. Il y est le plus élevé du département et de la petite couronne et à près de 8 400€/m² dans l'ancien, il rend le financement des opérations de logement social très difficile car l'équilibre est rude à atteindre.

Malgré ces différentes difficultés, la ville réussit régulièrement à réaliser des opérations de logements sociaux sur son territoire permettant un peu plus chaque année de se rapprocher des obligations qui lui incombent. La mise en œuvre de la politique du logement social à l'échelle locale nécessite un suivi attentif des opérations réalisées sur le territoire communal depuis les premières opérations comptabilisables à la loi SRU jusqu'aux opérations en cours de réalisation ou projetées. Ainsi, la Direction de l'Aménagement Urbain et de l'Habitat de Neuilly-sur-Seine tient un tableau de suivi de la mise en œuvre de la politique du logement social sur son territoire (voir Annexe 4). Cet outil lui permet d'évaluer l'état d'avancement de la réalisation des objectifs triennaux fixés, de calculer les éventuelles dépenses déductibles à venir ou à prévoir.

Ce suivi permet à la ville de présenter en détail, durant la commission départementale, les opérations menées au cours du bilan triennal échu afin que le préfet évalue son niveau d'implication dans la réalisation des dispositions SRU et détermine ainsi les suites à donner. Ainsi, au cours du bilan 2008-2010, le préfet des Hauts-de-Seine a analysé les raisons pour lesquelles la ville de Neuilly-sur-Seine n'a pu atteindre les objectifs qui lui avaient été fixés. Toutefois, il a constaté qu'elle avait bien fait des efforts dans la mise en œuvre de la politique du logement social en mettant en place des outils favorisant la production de logements sociaux et en investissant largement dans cette production.

2. Les contraintes liées au contexte actoriel

Les raisons de l'échec des opérations projetées à Neuilly-sur-Seine relèvent, pour une part significative, de l'importance du coût du foncier dans la mise en œuvre

des opérations de logement social. En effet, le coût du foncier limite l'émergence de projets destinés à développer le parc social car les opérations ne trouvent que rarement un équilibre permettant leur réalisation. Dans le cas de Neuilly-sur-Seine, les opérations ne pourraient voir le jour sans la participation financière de la Ville mais également de l'Etat et du département. Cependant, si les attributions des subventions par la Ville sont systématiques pour ce type de projet, celles de l'Etat et du Conseil Général sont plus aléatoires freinant, et le plus souvent empêchant, la mise en œuvre de projets qui pourraient permettre à la ville de se rapprocher de ses obligations légales.

Le rapport de la DRIHL des Hauts-de-Seine sur « L'hébergement et le logement dans les Hauts-de-Seine en 2010 » permet d'appréhender la répartition des subventions versées par l'Etat, dans le cadre de la délégation des aides à la pierre, dans les différentes communes des Hauts-de-Seine et par la même occasion de comprendre l'état d'avancement de la mise en conformité du département avec les obligations légales. Ainsi, « 14 communes sur les 36 du département restent en deçà du seuil de 20% de logements sociaux fixé par l'article 55 de la loi SRU. Les efforts de rattrapage se poursuivent néanmoins sur une grande partie du territoire »⁷³.

Le Conseil Général des Hauts-de-Seine instruit, depuis 2006, les demandes d'attribution des aides à la pierre. « En 2010, les aides de l'Etat attribuées par le Conseil Général des Hauts-de-Seine (...) pour accroître le parc locatif public aidé se sont élevées à 39.82 millions d'euros (29.95 millions d'euros en 2009). (...) les 36.11 M€ de subventions de l'Etat pour développer l'offre nouvelle de logements locatifs sociaux ont permis de financer 3 344 logements (hors logements cédés par ICADE). (...) A ces logements doivent être ajoutés 410 logements financés dans le cadre des interventions de l'Agence Nationale pour la Rénovation Urbaine pour la reconstruction d'une offre, à la hauteur de 7 M€ (...) Il est à noter que 5 M€ de subventions de l'Etat ont été consacrés au développement de l'offre d'hébergement,

⁷³ DRIHL Hauts-de-Seine, « L'hébergement et le logement dans les Hauts-de-Seine en 2010 », Repères Territoires, septembre 2011, p.4

103 places d'hébergement ayant été financées en PLAI au titre du plan de relance.»⁷⁴.

Par l'intermédiaire du CG92, l'Etat a participé au financement de 3 344 logements en 2010. Cependant, il apparaît que les subventions attribuées ne sont pas fonction des difficultés réelles rencontrées par les communes pour atteindre les objectifs SRU. En effet, au 1^{er} janvier 2009, Nanterre possédait 55.78% de logements sociaux et s'est vu accorder en 2010 des aides pour le financement de 379 logements rapportant son taux à 55.89% alors que Neuilly-sur-Seine, qui ne possédait que 3.58% en 2009, s'est vu financer 112 logements pour 2010.

On se demande donc si les subventions ne devraient pas être réparties en fonction des obligations permettant de se mettre en conformité avec la loi plutôt qu'en fonction de la rentabilité coût/production des opérations. Ainsi, le coût du foncier joue un rôle de premier ordre sur l'équilibre du projet. Le délégataire des aides à la pierre applique dans le cas des Neuilly-sur-Seine la règle du tiers (1/3 Etat, 1/3 CG, 1/3 Ville) pour le financement d'opérations ; cependant, lorsque la valeur du foncier s'avère trop élevée, cette règle n'est plus appliquée (« applicable » selon le délégataire) puisqu'à subvention égale, plus de logements pourraient être financés dans une autre commune. Du fait de cette problématique, la ville a vu échouer bon nombre de projets pour lesquels l'Etat et le Conseil Général ne souhaitaient apporter qu'une part non significative du financement par rapport à la valeur totale des opérations obligeant alors la Ville à financer le complément, nettement supérieur au tiers rendant, de ce fait, l'opération fragile et non « équilibrable ». Or une opération de logement social qui n'est pas équilibrée ne peut voir le jour.

Ces échecs résultent également des recours portés sur les opérations de logement social. En effet, à Neuilly-sur-Seine, l'essentiel des recours qui sont portés contre les différents projets qu'instruit la Direction de l'Aménagement Urbain et de

⁷⁴ DRIHL Hauts-de-Seine, « L'hébergement et le logement dans les Hauts-de-Seine en 2010 », Repères Territoires, septembre 2011, p.6

l'Habitat portent sur des projets pouvant porter atteinte au cadre de vie des administrés notamment en terme de détérioration du cadre végétal de la ville ou de la modification de la structure sociale dominante à Neuilly-sur-Seine, à savoir les catégories supérieures. Ainsi, les opérations de logement social sont très critiquées. Dans la majeure partie des cas, la municipalité essaye de trouver des compromis avec les administrés en leur garantissant des améliorations générales sur les projets dans leur ensemble. Cependant, des compromis ne sont pas toujours envisageables ; dès lors, les recours peuvent se poursuivre devant le tribunal administratif. Dans ce cas de figure, les requérants ne déclarent pas s'opposer à proprement parler à l'aspect social du projet mais fondent leurs revendications sur d'autres éléments, généralement des équipements, générateurs de nuisances tels que la diminution du parc de stationnement, l'augmentation de la circulation engendrant des nuisances sonores notamment.

Ainsi, les recours gracieux sont plus explicites que les recours contentieux mais représentent cependant une moindre contrainte face aux procédures engagées pouvant aller jusqu'à faire annuler un projet. Dans les deux cas, les recours sont portés plus ou moins implicitement sur la crainte de certains résidents de voir arriver de nouvelles populations ne correspondant pas à leur catégorie sociale. Le refus de mixité sociale vient donc complexifier d'avantage la mise en œuvre de la politique du logement social sur un territoire déjà contraint tel que celui de Neuilly-sur-Seine.

La municipalité de Neuilly-sur-Seine se trouve de ce fait confrontée à une double problématique à savoir se plier aux exigences de ses administrés et électeurs (enjeu politique) ou tendre à répondre aux obligations légales en mettant en place de outils opérationnels venant parfois à l'encontre des volontés des locaux (enjeux social et territorial)⁷⁵.

⁷⁵ BRIAND Elodie et HILAIRE Marina, « La SEMINE et la question du logement social à Neuilly-sur-Seine », p.12

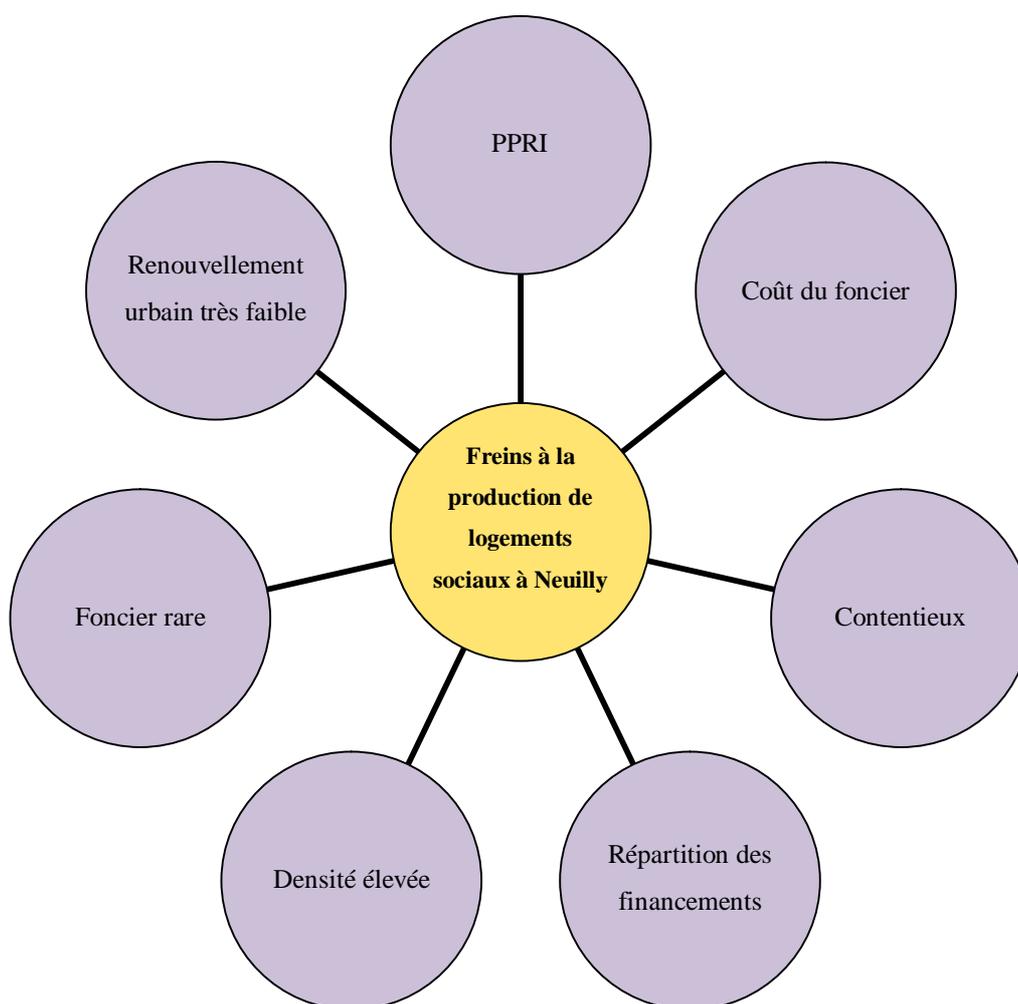


Figure 10 : Freins à la production de logements sociaux

Malgré les représentations qui émergent de l'implication des villes déficitaires, certaines affirment leur volontarisme dans la mise en œuvre de la politique du logement social sur leur territoire en réalisant des opérations malgré les contraintes qu'elles rencontrent pour mener à bien leurs projets. Cependant, elles n'utilisent pour autant pas l'ensemble des outils qui pourraient permettre de réaliser plus de projets ; tel est le cas de Neuilly-sur-Seine.

III. Pistes à exploiter

Si la ville de Neuilly-sur-Seine fait l'objet de nombreuses critiques sur son implication dans la mise en œuvre de la politique du logement, elle n'en reste pas moins active dans les actions qu'elle entreprend pour développer son parc social.

Ainsi, parallèlement à la rédaction de son PLU, elle mène celle de son PLH afin de rendre cohérentes l'ensemble de ses actions liées à la production de logements sur son territoire. Ceci lui permet d'intégrer à son document d'urbanisme les dispositions qu'elle avait successivement prises en faveur du logement social. En effet, depuis qu'elle a délibéré en ce sens, la ville autorise la majoration de l'ensemble des règles de constructibilité à hauteur de 20% pour les logements libres et de 30% pour les logements sociaux.

De même, pour faciliter l'émergence de projets de logements sociaux pouvant répondre aux obligations légales, elle favorise le dialogue avec les promoteurs immobiliers et les bailleurs sociaux afin de mutualiser les réflexions et d'inciter ces acteurs à la mise en œuvre de projets. De plus, la ville a mis en place un observatoire des ventes (suivi des DIA) permettant de capter l'ensemble de ventes intéressantes pour la production de logements sociaux sur son territoire. Ainsi le droit de préemption urbain renforcé qu'elle a instauré permet d'optimiser la réalisation d'opérations et renforce ainsi l'implication de la ville dans la mise en œuvre de la politique du logement social. Ce volontarisme n'est toutefois pas suffisant pour palier les difficultés liées aux territoires qui freinent l'évolution de la production de logements sociaux sur le territoire communal. A ce titre, la commission départementale a conseillé à la ville de préempter tous types de biens sans se focaliser sur les immeubles en totalité et ainsi acheter en diffus, au coup par coup en copropriété malgré les inconvénients qu'impliquent ce genre d'acquisitions.

Afin de réduire d'avantages les contraintes précédemment citées, la ville de Neuilly-sur-Seine devrait peut-être majorer d'avantage les droits à construire en matière de logements sociaux en les plafonnant au maximum autorisé par la loi à savoir 50% et non 30% comme aujourd'hui. De la même manière, actuellement en train d'élaborer son PLU, elle pourrait prévoir de réduire ses marges de reculement

permettant de densifier d'avantage et ainsi produire plus, cependant cela se ferait au détriment de l'impression d'aération que les larges avenues arborées concourent à offrir aux résidents malgré la densité du bâti existant. De même, dans ce cadre elle pourrait également envisager d'autoriser des surélévations et permettre des constructions plus hautes de un à deux étages selon les secteurs, voire plus sur l'avenue Charles-de-Gaulle qui le permet vu sa largeur. Ces différentes dispositions permettraient d'accentuer les droits à construire et ainsi de favoriser le développement du parc social sur le territoire car, à parcelle égale, plus de logements pourraient être construits.

De plus, afin de développer son parc social, elle pourrait avoir recours aux baux avec convention d'usufruit, qu'elle n'utilise pour ainsi dire jamais, quitte à ne se rapprocher que ponctuellement des obligations légales. Ce procédé lui permettrait de voir plus loin et lui laisserait donc le temps de mettre en œuvre des opérations durables.

De la même manière, pour faciliter la mise en œuvre de projets, elle pourrait passer une convention avec l'EPF des Hauts-de-Seine afin qu'il participe aux opérations en mettant à disposition du foncier dont les caractéristiques, tant spatiales que pécuniaires, permettraient la réalisation d'opérations de logements sociaux. Cependant, à ce jour, les relations entre l'EPF 92 et la ville de Neuilly-sur-Seine semblent relativement stériles car l'EPF ne dit pouvoir intervenir que lorsque le foncier est « accessible à un coût raisonnable »⁷⁶.

Enfin, mettre en place des opérations de communication et de sensibilisation destinées aux administrés, leur présentant des cas concrets d'opérations de logements sociaux qui ont vu le jour dans des villes dont les contextes sociaux et économiques sont proches de celui de Neuilly-sur-Seine, permettrait de limiter les oppositions quasi systématiques qui viennent à l'encontre des opérations projetées et qui freinent de ce fait les actions mises en œuvre par la ville.

⁷⁶ Réunion de travail DRIHL 92, DRIEA, EPF 92 et Espacité à Neuilly-sur-Seine, 20 juin 2012

Toutefois, la gestion du parc social de la ville de Neuilly-sur-Seine par la SEMINE et l'inexistence de document précisant dans le détail les critères d'attribution des logements viennent contrebalancer l'implication dont elle fait preuve. Que la ville confie la gestion de son parc social à la SEMINE semble normale puisque la municipalité en est l'actionnaire majoritaire et a créé cette société dans ce but. Cependant, le manque de lisibilité des conditions d'attributions et donc des bénéficiaires rend opaque le volontarisme de la ville à répondre aux objectifs de mixité sociale fixés législativement malgré ses investissements dans l'évolution du parc.

Ainsi, les actions de la ville de Neuilly-sur-Seine concourent tant à prouver qu'il y a une réelle volonté de sa part de tendre à respecter les obligations légales quantitativement qu'à nuancer les objectifs sociaux attendus par la ville qui ne semblent pas être à la hauteur de ceux exprimés par la loi en terme de mixité. L'honnêteté des villes déficitaires est à ce titre fragilisée non parce qu'elles n'agissent pas comme il le faudrait mais bien parce que la circulation des informations les concernant n'est pas transparente. Ces contextes concourent à laisser planer un doute sur les réelles intentions des municipalités concernées à savoir agir pour ne pas avoir à payer d'amende ou bien agir par réelle conviction et donc pour rendre cohérente une politique publique telle que celle du logement social.

CONCLUSION

L'Etat est le garant de la politique du logement social en France et les collectivités en sont les exécutrices. Cependant, sa mise en œuvre révèle ses limites et elle apparaît donc aujourd'hui comme devant faire l'objet d'une réforme générale trouvant sa cohérence à l'échelle intercommunale plus qu'à l'échelle locale.

Le nouveau gouvernement a prévu prochainement de réformer l'objectif de mixité sociale imposé par la loi SRU en tenant compte des contextes locaux. En effet, Cécile Duflot, ministre de l'Egalité des territoires et du Logement a déclaré, « Vous avez parlé de la loi SRU, Monsieur Retière : je confirme qu'on renforcera l'objectif de mixité sociale en passant de 20 à 25 % et en tenant compte des réalités locales. Pour cela, les documents de planification doivent être accompagnés d'une véritable stratégie foncière, avec l'aide des établissements publics fonciers qui ont vocation à être généralisés. Ainsi, ce sont les liens transversaux « urbanisme-habitat-transports-services-emplois » qui sont au cœur des réflexions sur les territoires de demain. C'est pourquoi je souhaite souligner l'intérêt des SCOT. Ils doivent permettre d'anticiper et préparer des projets d'aménagement durable, à la bonne échelle.»⁷⁷. Cependant, cette annonce semble aujourd'hui laisser entendre implicitement que « la bonne échelle » est celle de l'intercommunalité. Pourtant, la création d'une intercommunalité relève du choix de communes de décider de se regrouper pour mener ensemble des projets et mutualiser la gestion du territoire de l'EPCI en fonction des compétences qui lui ont été attribuées. Ainsi, le regroupement intercommunal n'est théoriquement pas une obligation mais les communes ne faisant pas partie d'un EPCI sont sans cesse incitées, directement (loi Chevènement, incitations financières...) ou indirectement (échelles d'interventions plus vaste pour si une commune seule rencontre des difficultés à mettre en œuvre de la politique du logement social à l'échelle locale) par l'Etat à en intégrer un ou à créer une nouvelle

⁷⁷ DUFLOT Cécile, « Discours pour la clôture des 8èmes rencontres nationales des SCOT à Nantes », Ministère de l'Egalité des territoires et du Logement, 29 juin 2012

intercommunalité en se regroupant avec d'autres communes. Or des regroupements de communes ne sauraient être envisageables de manière évidente sur l'ensemble du territoire national à fortiori dans des contextes tendus comme nombreux sont ceux en Ile-de-France notamment. Ainsi, les contextes territoriaux, sociaux et politiques, entre Neuilly-sur-Seine et ses communes limitrophes par exemple, sont marqués par des différences telles que trouver à partager des ambitions communes semble aujourd'hui problématique et difficile à imaginer à court ou moyen termes. Les collectivités agissant à l'heure actuelle de manière indépendante attendent donc des précisions sur les modalités de prise en compte des réalités locales craignant qu'elles ne soient de nouveau pénalisées par des obligations légales qui ne s'adapteraient pas vraiment aux réalités et aux exigences de leurs territoires.

La mise en œuvre de la politique du logement social en France repose sur des problématiques liées aux moyens d'actions des collectivités tant humains que financiers et fonciers. Cette diversité des contextes nécessite une application de la loi qui soit adaptable aux réalités locales. Telle que les obligations légales l'imposent aujourd'hui, la prise en compte des réalités intercommunales ne suffit donc pas pour permettre d'adapter l'offre sociale aux besoins et contextes locaux sur l'ensemble du territoire national. La France se distingue des autres pays européens par son maillage institutionnel reposant sur plus de trente six mille entités communales. La prégnance de cette échelle locale représente une des spécificités françaises que le gouvernement ne souhaite pas abandonner, augmentant d'avantage le champ de compétences des communes et renforçant ainsi leur rôle dans la mise en œuvre des politiques publiques à l'échelle du territoire national. Ainsi, en déléguant la compétence logement aux communes, l'Etat leur confie la mise en œuvre de la politique nationale du logement et du logement social c'est pourquoi il semble important d'envisager une réforme de cette politique publique en direction des communes et non directement des EPCI.

La multiplication des articles de presse pointant du doigt les collectivités hors la loi dans la mise en œuvre de la politique du logement social sur leur territoire révèle ouvertement les problèmes que rencontre l'échelle locale à mettre en œuvre

une politique publique globale. Passant généralement sous silence les difficultés en tant que tel et se contentant de faire un état des aboutissants et non des tenants de l'échec de la mise en œuvre de cette politique. Il apparaît donc que cette politique revêt, à mis parcours, des limites et fait aujourd'hui l'objet de critiques.

Les institutionnels, comme les particuliers, voient les obligations légales d'un regard différencié en fonction des réalités de leur territoire. Ainsi, il s'agit bien d'appliquer la loi à la hauteur des possibilités qu'offre un territoire et non en fonction d'un objectif global inatteignable pour certaines collectivités concourant à accentuer les disparités entre les communes à l'échelle du territoire national. Les politiques publiques telle que celle du logement social comportent des limites liées généralement à leurs conditions d'application. Elles nécessitent donc d'adapter les obligations aux contextes locaux et de mettre en place des outils permettant de faire émerger plus facilement des projets de constructions.

La loi relative au Grand Paris permettra certainement d'apporter des solutions pour répondre aux difficultés en terme d'offre de logements sur son territoire d'intervention. Cependant, l'ensemble du territoire national est concerné par ces difficultés c'est pourquoi une réforme générale de la politique du logement social et de la législation relative à sa mise en œuvre semble nécessaire. Elle doit passer par une refonte des périmètres d'application et une restructuration des obligations.

Dans cette optique, le gouvernement a décidé d'engager une réforme qui devrait passer dès l'automne par la mise à disposition de terrains appartenant à l'Etat pour construire du logement social. En effet « 2 000 hectares sur 900 sites, permettant la construction de 110 000 logements sociaux »⁷⁸ devraient être cédés gratuitement aux collectivités facilitant la mise en œuvre d'opérations sur leur territoire. Cependant, ces cessions gratuites de terrains ne permettront d'alléger qu'une des difficultés que rencontrent les communes pour répondre aux obligations

⁷⁸ ESCUDIE Jean-Noël, *Logement : la course de vitesse est engagée*, 03 août 2012, <http://localtis.info.fr/> (consulté le 19 août 2012)

légales et aux objectifs triennaux qui leurs sont fixés. Ainsi, ces dispositions permettront d'éviter le blocage d'une partie du foncier et dans ces conditions d'alléger la charge foncière. Toutefois, la mise à disposition de foncier propriété de l'Etat ne saurait constituer la solution pour débloquer la mise en œuvre de la politique du logement social dans les zones tendues d'autant que l'Etat doit, pour se faire, disposer de foncier disponible dans des zones pouvant accueillir du logement.

Si les villes rencontrant des difficultés pour mettre en œuvre la politique du logement social, comme c'est le cas de Neuilly-sur-Seine, ne mettent généralement pas suffisamment à profit l'ensemble des outils qui sont mis à leur disposition pour produire du logement social et ainsi se rapprocher des obligations légales, elles sont limitées par la capacité de leur territoire à accueillir de nouvelles constructions. Telle qu'elle existe aujourd'hui, la politique du logement social contribue donc plus à accentuer les inégalités territoriales qu'à introduire de la mixité sociale sur l'ensemble du territoire national.

Agir sur le parc privé en maîtrisant l'évolution des loyers comme l'a déjà engagé l'Etat permettra de maintenir ponctuellement un équilibre social mais ne permettra toutefois pas de répondre à l'obligation de quotas imposé par le législateur. La répartition des logements sociaux apparaît donc fragmentée selon la capacité d'action locale et non des objectifs globaux qui leurs incombent.

Fixer des obligations à l'échelle communale apparaît difficile en terme d'application dans des contextes contraints. Ainsi, travailler à l'échelle des bassins d'habitat plus qu'à celle des communes ou des EPCI permettrait d'élargir l'offre en logement social sur un territoire en construisant en fonction des contraintes mais en répondant toutefois aux besoins. En effet, la mixité peut difficilement s'imposer puisque les bénéficiaires de logements sociaux peuvent refuser de s'installer dans des quartiers où le coût de la vie est élevé. Dès lors, réfléchir à l'échelle des bassins d'habitat, pour développer l'offre en logements sociaux à proximité de ces zones mais dans des secteurs où le coût de la vie correspondrait d'avantage aux capacités financières des résidents permettrait de répondre territorialement et socialement aux besoins en logement des populations.

Généraliser et uniformiser la mise en œuvre de la politique publique du logement social sur le territoire national nécessite donc l'intervention de l'Etat qui doit passer par l'équilibrage des obligations, l'élargissement des moyens de production et la clarification des procédures de financement. Le gouvernement doit fixer de nouvelles règles permettant d'éviter le blocage des opérations et favoriser le développement de l'offre sociale à une échelle cohérente. La réforme de la politique du logement social doit intervenir à tous les niveaux de la gouvernance. Ainsi, les communes doivent se doter d'outils pertinents leur permettant, malgré leurs difficultés, de répondre aux obligations imposées actuellement par le législateur et d'insérer de la mixité sociale à l'échelle de leur territoire. Les changements doivent intervenir à la source et tenter notamment de faire évoluer les représentations qui mettent les collectivités en porte-à-faux entre obligations légales et volontés locales.

BIBLIOGRAPHIE

Ouvrages :

DRIANT Jean-Claude, *Les politiques du logement en France*, collection « Les études », La Documentation française, 2009, 184p.

FROMANTIN Jean-Christophe, *Le temps des territoires : pour un nouveau modèle de croissance*, François Bourdin Editeur, Politique, 2012, 145p.

GRAEFFLY Romain, *Le logement social : étude comparée de l'intervention publique en France et en Europe occidentale*, LGDJ, Bibliothèque de Droit Public Tome 247, 2006, 626p.

QUILICHINI Paule, *La politique locale de l'habitat*, Essentiels Experts Urbanisme, Editions Le Moniteur, 2006, 413p.

Regards sur l'actualité n°367, *Ville et logement : quelles politiques ?*, La Documentation française, janvier 2011, 100p.

Articles :

AFP, « Logement social : Neuilly-sur-Seine dépose un recours contentieux contre l'Etat », 21 décembre 2010

CHAUVOT Myriam, « Paris, Neuilly et Nice, mauvais élèves du logement social », *les Echos*, 27 décembre 2010

DAGUET Fabienne, « La population de la France, Une croissance sans précédent depuis 1946, INSEE Première n°444, avril 1996

FAURE Sonya, « Il faudra augmenter les pénalités », *Libération*, 20 décembre 2010

FELTIN Michel, « Neuilly taxable, mais pas taxée », *L'express*, 02 février 2006

GERAUD Alice, « Dans le riche Ouest lyonnais, pauvre en logements sociaux », *Libération*, 20 décembre 2010

GUEKIERE Laurent, « Repenser le logement social en Europe » in *Le logement social en Europe au début du XXI^e siècle*, Presses Universitaires de Rennes, avril 2010, pp. 233-239

JACQUOT Henri, « De l'urbanisme de séparation à l'urbanisme de mixité », *Droit et ville* n°34, 1992

LELIEVRE Marie-Dominique, « La fracture sociale vue de Neuilly », *Marianne*, 24 février au 2 mars 2007

LITZER Jean-Bernard, « De nouvelles pistes pour construire plus et mieux », *Le Figaro*, 23 avril 2012

MENU Stéphane, « SRU : vouloir ou pouvoir ? », *La lettre du cadre territorial* n°380, 15 mai 2009

NIVELLE Pascale et VALLAEYS Béatrice, « Neuilly-La Défense, l'axe de la dynastie Sarkozy », *Libération*, 24 octobre 2009

QUINIO Paul, « Impunité », *Libération*, 20 décembre 2010

SERAFINI Torino, « Sarkozy, donneur de leçons sur le terrain des HLM », *Libération*, n°7594, 08 octobre 2005

SERAFINI Torino, « Logement social : dix ans de petits calculs », *Libération*, 20 décembre 2010

SERAFINI Torino, « Tactique sonique à Wissous », *Libération*, 20 décembre 2010

SERAFINI Torino, « Ces maires qui refusent le logement social », *Libération*, 20 janvier 2011

VENTURINI Lionel, « Neuilly, cœur de pierre face au logement social », *l'Humanité*, 23 février 2011

Sites internet :

A-Ch.D, *Les « cancre » de la loi SRU*, 20 décembre 2010, <http://www.lejdd.fr/> (consulté le 15 mai 2012)

ASSOUS LEGRAND Marie-Lise, *La loi du 6 août 2012 relative à la suppression de la majorité des droits à construire*, 22 août 2012, <http://juritravail.com/> (consulté le 29 août 2012)

Communiqué de presse des Verts Hauts de Seine et Neuilly-Puteaux, *Logement social : la solidarité passe mal à Neuilly*, 2008, <http://vertsneuilly.puteaux.free.fr/> (consulté le 23 mars 2012)

DUBOIS Perrine, *Le respect du quota de 20% de logements sociaux sous surveillance*, FNARS, 06 juillet 2007, <http://www.fnars.org/> (consulté le 15 mai 2012)

ESCUDIE Jean-Noël, *Logement : la course de vitesse est engagée*, 03 août 2012, <http://localtis.info.fr/> (consulté le 19 août 2012)

HIRTSCHE Martin, *Logement social et pénalités de la loi SRU : soyons subversifs !*, 29 décembre 2010, <http://martinhirsch.blogs.nouvelobs.com/> (consulté le 27 avril 2012)

Le Moniteur Publi Redactionnel, *Foncier, Terrains ferroviaires* (consulté le 23 août 2012)

MANAC'H Erwan, *A Neuilly-sur-Seine, la ville anti-logements sociaux : « Une loi, c'est fait pour être détournée »*, 2011, <http://www.politis.fr/> (consulté le 23 mars 2012)

Ministère de l'Ecologie, du Développement durable, des Transports et du Logement, *Article 55 de la loi SRU*, 08 octobre 2010 (mis à jour le 21 juin 2011), <http://www.developpement-durable.gouv.fr/> (consulté le 25 avril 2012)

Ministère de l'Écologie, du Développement durable, des Transports et du Logement, *L'histoire du logement*, 03 novembre 2010 (mis à jour le 28 avril 2011), <http://www.developpement-durable.gouv.fr/> (consulté le 01 mars 2012)

OPH Paris Habitat, *Quels logements ?*, <http://www.parishabitatoph.fr/> (consulté le 29 août 2012)

PS Neuilly, *Le logement social à Neuilly*, Avril 2008, <http://www.psneuillysurseine.org/> (consulté le 19 avril 2012)

RAOUL Eric (Union pour un Mouvement Populaire-Seine-Saint-Denis), *Question N°99018*, 13^{ème} législature, <http://assemblee-nationale.fr/> (consulté le 15 mai 2012)

Verts de Neuilly et Puteaux, *Bilan du logement social : Neuilly une exception malheureuse*, 2008, <http://vertsneuilly.puteaux.free.fr/> (consulté le 23 mars 2012)

Verts de Neuilly et Puteaux, *Neuilly taxé : les objectifs de logements sociaux ne sont pas respectés*, 2008, <http://vertsneuilly.puteaux.free.fr/> (consulté le 23 mars 2012)

Études :

ANIL (Agence Nationale pour l'Information sur le Logement), « Engagement National pour le Logement/ENL », Habitat Actualité, juillet 2006, 38p.

Apur, IAU Ile-de-France et Paris Métropole, « Pour une nouvelle politique du logement en faveur des habitants et du territoire de la métropole. Enquête sur les projets de logements des collectivités adhérentes de Paris Métropole Principaux résultats et commentaires », mars 2012, 29p.

BRIAND Elodie et HILAIRE Marina, « La SEMINE et la question du logement social à Neuilly-sur-Seine », 21p.

Rapports :

Association des Maires de France, « Majoration des droits à construire : les maires se prononcent en faveur de l'abrogation de la loi du 20 mars 2012 », Communiqué de Presse, 12 juillet 2012

Cour des Comptes, « Les aides à la pierre : L'expérience des délégations de l'Etat aux intercommunalités et aux départements », Rapport public thématique, mars 2011

DRIHL Hauts-de-Seine, « L'hébergement et le logement dans les Hauts-de-Seine en 2010 », Repères Territoires, septembre 2011

Ministère de l'écologie, de l'énergie, du développement durable et de la mer, « Deux décennies d'aides au logement », Observation et Statistiques n°129, juin 2012

Ministère de l'écologie, de l'énergie, du développement durable et de la mer, « Les Programmes Locaux de l'Habitat : Impact de la loi du 25 mars 2009 sur les PLH », 1^{er} février 2010

Préfecture de Paris, « Loi SRU, prélèvement prévu à l'article L.302-7 du code de la construction et de l'habitation », Direction de l'Urbanisme, du logement et de l'équipement, 26 février 2010

Discours :

DUFLOT Cécile, « Discours pour la clôture des 8èmes rencontres nationales des SCOT à Nantes », Ministère de l'Égalité des territoires et du Logement, 29 juin 2012

Codes :

Code de la Construction et de l'Habitation, Dalloz, 2012

Code de l'Urbanisme, Dalloz, 2012

Documents internes à la Mairie de Neuilly-sur-Seine :

DRIEA Ile-de-France, Courrier à Jean-Christophe Fromantin, maire de Neuilly-sur-Seine, « Complément d'information au titre du porter à connaissance », 16 septembre 2011

Préfecture des Hauts-de-Seine, Courrier à Louis-Charles Bary, maire de Neuilly-sur-Seine, « Point de vue de l'Etat sur le territoire communal dans le cadre de l'association », septembre 2005

Ville de Neuilly-sur-Seine, « Projet de PLH », Direction de l'Aménagement Urbain et de l'Habitat, 2012

Ville de Neuilly-sur-Seine, « Projet de PLU », Direction de l'Aménagement Urbain et de l'Habitat, 2012

Réunions :

Commission Logement Paris Métropole à Paris, 25 mai 2012

Les voies de progression et de production de logements sociaux à Paris, 17 avril 2012

Réunion de travail DRIHL 92, DRIEA, EPF 92 et Espacité à Neuilly-sur-Seine, 20 juin 2012

ANNEXES

Annexe 1 : Fiche de calcul du prélèvement 2008 à Neuilly-sur-Seine	98
Annexe 2 : Evolution du parc social de Neuilly-sur-Seine	99
Annexe 3 : Tableau des dépenses déductibles retenues par l'Etat	100
Annexe 4 : Tableau de suivi des investissements par opération de logement social	101

Nom de la commune :	Neuilly-sur-Seine	
N° INSEE :	92 051	
Nombre de logements sociaux manquants ¹	4 978	(a)
Montant du prélèvement par logement manquant	565,56 €	(b) ou (c)
20 % du potentiel fiscal par habitant fixé à 2 244,31 € = (b) ou si majoration du prélèvement :		
(b) + (b) x tm% = (c)		
avec tm : taux de majoration après arrêté de carence		
Montant brut du prélèvement	2 815 375,60 €	(d1) ou (d2)
(a) x (b) = (d1) ou (a) x (c) = (d2)		
Montant brut du prélèvement après plafond		
Montant des dépenses réelles de fonctionnement pris en compte (5 %)	3 680 130,18 €	(e)
Montant brut du prélèvement après plafond	2 815 375,60 €	(e), (d1) ou (d2)
si (d1) ou (d2) > (e) = (e) si (d1) ou (d2) < (e) = (d1) ou (d2)		
Montant net du prélèvement		
Montant du surplus des dépenses déductibles des années précédentes	548 273,35 €	(f)
Montant des dépenses déductibles réalisées en 2006	2 144 070,00 €	(g)
Ajout des dépenses déduites indûment l'année précédente	0,00 €	(h)
Déduction du trop-perçu de l'année précédente ²	0,00 €	(i)
Montant net du prélèvement	123 032,25 €	
((e) ou (d1) ou (d2)) - (i) - (f) - (g) + (h)		
Montant des dépenses déductibles excédentaires reportables sur l'année suivante ³	0,00 €	

¹ Détail du calcul :

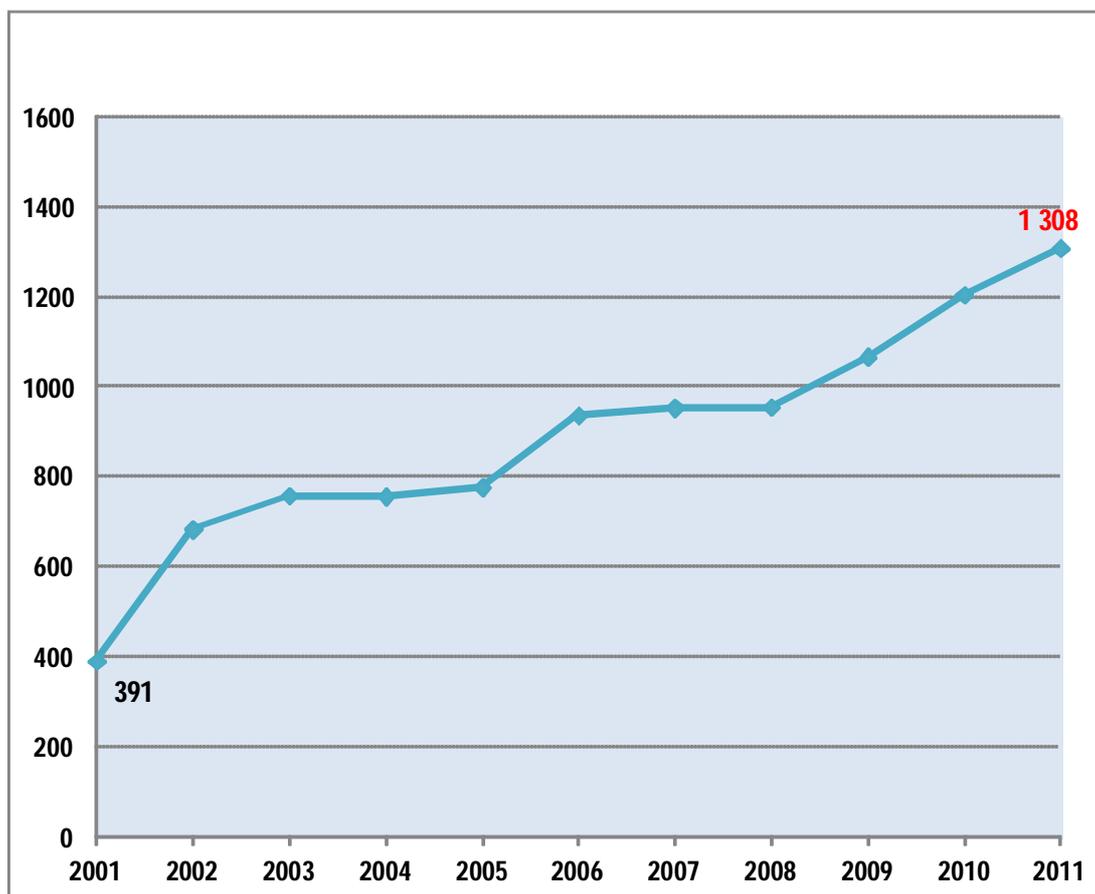
Commune	Nombre de logements locatifs sociaux au 01/01/2007	Nombre de résidences principales au 01/01/2007	Pourcentage de logements locatifs sociaux au 01/01/2007	Nombre de logements locatifs sociaux correspondant à 20% de résidences principales	Nombre de logements sociaux manquants pour atteindre 20%
Neuilly-sur-Seine	954	29 664	3,22 %	5 933	4 978

² En cas d'omission dans l'inventaire des logements sociaux de l'année précédente.

³ Montant total. Les différents montants des surplus des dépenses déductibles et leur durée de report peuvent faire l'objet d'une note séparée.

Annexe 1 : Fiche de calcul du prélèvement 2008 à Neuilly-sur-Seine

(Source : Préfecture des Hauts-de-Seine, 2008)



Annexe 2 : Evolution du parc social de Neuilly-sur-Seine

(Source : Direction de l'Aménagement Urbain et de l'Habitat, Ville de Neuilly-sur-Seine, 2012)

Années	Dépenses déductibles
2000	2 693 393,00
2001	2 765 044,04
2002	1 655 961,68
2003	1 863 133,00
2004	4 515 778,00
2005	1 513 599,00
2006	2 144 070,00
2007	4 502 145,00
2008	5 457 275,00
2009	2 628 400,00
2010	3 330 633,00
2011	2 264 633,00
2012	2 729 325,00
TOTAL	38 063 389,72

Annexe 3 : Tableau des dépenses déductibles retenues par l'Etat

(Source : Direction de l'Aménagement Urbain et de l'Habitat, Ville de Neuilly-sur-Seine, 2012)

INDEX

AFP : Agence France Presse

APL : Aide Personnalisée au Logement

CA : Communauté d'Agglomération

CC : Communauté de Communes / Carte Communale

CG : Conseil Général

CGCT : Code Général des Collectivités Territoriales

COS : Coefficient d'Occupation du Sol

CSP : Catégorie Socioprofessionnelle

CU : Communauté Urbaine

DALO : Droit au Logement Opposable

DIA : Déclaration d'Intention d'Aliéner

DPU : Droit de Prémption Urbain

DRIEA : Direction Régionale et Interdépartementale de l'Équipement et de l'Aménagement d'Ile-de-France

DRIHL 92 : Direction Régionale et Interdépartementale de l'Hébergement et du Logement des Hauts-de-Seine

ENE : loi Engagement National pour l'Environnement (dite loi « Grenelle 2 »)

ENL : loi Engagement National pour le Logement

EPCI : Etablissement Public de Coopération Intercommunale

EPF 92 : Etablissement Public Foncier des Hauts-de-Seine

Espacité : Bureau d'étude

GRIDAUH : Groupement de Recherche sur les Institutions et le Droit de l'Aménagement, de l'Urbanisme et de l'Habitat

HLM : Habitation à Loyer Modéré

LOF : Loi d'Orientation Foncière

LOV : Loi d'Orientation pour la Ville

MOLLE : Loi de Mobilisation pour le Logement et la Lutte contre l'Exclusion

NIMBY : Not In My Back Yard

PDALPD : Plan Départementale d'Action pour le Logement des Personnes Défavorisées

PDH : Plan Départemental de l'Habitat

PDUIF : Plan de Déplacements Urbains d'Ile-de-France

PLAI : Prêt Locatif Aidé Intégration

PLD : Plafond Légal de Densité

PLH : Programme Local de l'Habitat

PLU : Plan Local d'Urbanisme

PLUS : Prêt Locatif à Usage Social

PLS : Prêt Locatif Social

POS : Plan d'Occupation des Sols

PPRI : Plan de Prévention du Risque Inondation

RFF : Réseau Ferré de France

SDRIF : Schéma Directeur de la Région Ile-de-France

SEM : Société d'Economie Mixte

SEMINE : Société d'Economie Mixte de Neuilly-sur-Seine

SNCF : Société Nationale des Chemins de Fer français

SOeS : Service de l'Observation et des Statistiques

SOVAFIM : Société de Valorisation Foncière et Immobilière

SRU : loi Solidarité et Renouvellement Urbains

TFPNB : Taxe Foncière sur les Propriétés Non Bâties

TVA : Taxe sur la Valeur Ajoutée

ZAC : Zone d'Aménagement Concerté

LISTE DES TABLES

Figure 1 : Cité Jardin de Stains (93) édifée entre 1921 et 1933.....	17
Figure 2 : Grand Ensemble de Sarcelles (95) édifée entre 1955 et 1970.....	18
Figure 3 : Familistère de Guise initié par Godin entre 1858 et 1883.....	22
Figure 4 : Extension pavillonnaire de Brumath (67) entre 1975 et 1982.....	24
Figure 5 : Hiérarchie des normes en Ile-de France	38
Figure 6 : Vue aérienne de Neuilly-sur-Seine	75
Figure 7 : Densité urbaine.....	76
Figure 8 : Répartition par type de propriété.....	77
Figure 9 : Plan de zonage du PPRI.....	77
Figure 10 : Freins à la production de logements sociaux	82

TABLES DES MATIERES

RÉSUMÉ	4
REMERCIEMENTS	7
INTRODUCTION.....	8
Première Partie : EVOLUTION DE LA POLITIQUE DU LOGEMENT SOCIAL EN FRANCE	15
Chapitre 1 : CONTEXTE HISTORIQUE	15
I. Les besoins en logement.....	15
1. Bouleversements sociaux d’après-guerre	15
2. Développement de concepts résidentiels.....	16
A. Naissance des cités jardins	16
B. Emergence des grands ensembles	17
C. Apparition du pavillonnaire	19
3. Création de l’aide au logement	19
II. Besoins et diversité des territoires	20
1. Un contexte politique déterminant.....	20
2. Des constructions liées au bassin d’emploi.....	21
3. Une dynamique de production croissante.....	23
4. Une économie initiatrice de décalages territoriaux.....	25

Chapitre 2 : LA POLITIQUE DU LOGEMENT SOCIAL AUJOURD’HUI	28
I. Obligations législatives	28
II. Rôle de l’Etat	31
III. Outils opérationnels	33
1. Les documents réglementaires.....	33
A. PLH.....	33
B. SCOT	35
C. PLU.....	35
D. SDRIF	37
2. Maîtrise foncière	38
IV. Financement du logement social.....	40
1. Montage juridique	40
2. Spécificités des acteurs et participations financières	41
3. Participations foncières	44
 Deuxième Partie : MISE EN ŒUVRE DE LA POLITIQUE DU LOGEMENT SOCIAL DU NATIONAL AU LOCAL	 48
Chapitre 1 : FREINS A L’APPLICATION DE LA POLITIQUE DU LOGEMENT A L’ECHELLE LOCALE	 48
I. Des caractéristiques contraignantes	48
1. Densité.....	49
2. Servitudes	50

3.	Renouvellement urbain.....	51
4.	Coût du foncier	52
5.	Tradition et dynamiques résidentielles.....	52
II.	Les limites de la gouvernance.....	53
1.	Limites de l'évaluation du prix du foncier par les Domaines.....	53
2.	Conséquences de la délégation des aides à la pierre	54
3.	Décision du ministre à l'issue de la commission nationale.....	55
4.	Les conflits et les recours contentieux en excès de pouvoir.....	55
Chapitre 2 : LIMITES ET MOYENS D'ACTION		57
I.	Outils et limites	57
1.	Favoriser la construction	57
2.	Tendre au respect des dispositions SRU sans construire	60
II.	Limites de la loi	62
III.	Les solutions envisageables.....	64
Chapitre 3 : L'IMPLICATION DES VILLES DEFICITAIRES : EXEMPLE DE NEUILLY-SUR-SEINE		68
I.	Diversités des représentations.....	68
1.	La communication : information ou désinformation ?.....	68
2.	Le point de vue des populations.....	70
3.	Stigmatisation par la presse et le grand public	72

II.	Contextes locaux contraignants	74
1.	Les freins territoriaux à la production de logements.....	74
2.	Les contraintes liées au contexte actoriel	78
III.	Pistes à exploiter	83
CONCLUSION		86
BIBLIOGRAPHIE		91
ANNEXES.....		97
INDEX.....		102
LISTE DES TABLES.....		105
TABLES DES MATIERES.....		106

