

Projet de Fin d'Etudes

LES STRATEGIES LOCALES POUR LA PRODUCTION DU LOGEMENT SOCIAL

**Communauté d'Agglomération
Tour(s)plus**



2011-2012

**Directeur de recherche
THOMAS Eric**

HUE Camille

Face au désengagement de l'Etat et dans un contexte local donné, quelles sont les stratégies adoptées par les acteurs locaux pour poursuivre la production de logements sociaux ?

2011-2012

**Directeur de recherche
THOMAS Eric**

HUE Camille

AVERTISSEMENT

Cette recherche a fait appel à des lectures, enquêtes et interviews. Tout emprunt à des contenus d'interviews, des écrits autres que strictement personnel, toute reproduction et citation, font systématiquement l'objet d'un référencement.

L'auteur (les auteurs) de cette recherche a (ont) signé une attestation sur l'honneur de non plagiat.

FORMATION PAR LA RECHERCHE ET PROJET DE FIN D'ETUDES

La formation au génie de l'aménagement, assurée par le département aménagement de l'Ecole Polytechnique de l'Université de Tours, associe dans le champ de l'urbanisme et de l'aménagement, l'acquisition de connaissances fondamentales, l'acquisition de techniques et de savoir faire, la formation à la pratique professionnelle et la formation par la recherche. Cette dernière ne vise pas à former les seuls futurs élèves désireux de prolonger leur formation par les études doctorales, mais tout en ouvrant à cette voie, elle vise tout d'abord à favoriser la capacité des futurs ingénieurs à :

- Accroître leurs compétences en matière de pratique professionnelle par la mobilisation de connaissances et techniques, dont les fondements et contenus ont été explorés le plus finement possible afin d'en assurer une bonne maîtrise intellectuelle et pratique,
- Accroître la capacité des ingénieurs en génie de l'aménagement à innover tant en matière de méthodes que d'outils, mobilisables pour affronter et résoudre les problèmes complexes posés par l'organisation et la gestion des espaces.

La formation par la recherche inclut un exercice individuel de recherche, le projet de fin d'études (P.F.E.), situé en dernière année de formation des élèves ingénieurs. Cet exercice correspond à un stage d'une durée minimum de trois mois, en laboratoire de recherche, principalement au sein de l'équipe Ingénierie du Projet d'Aménagement, Paysage et Environnement de l'UMR 6173 CITERES à laquelle appartiennent les enseignants-chercheurs du département aménagement.

Le travail de recherche, dont l'objectif de base est d'acquérir une compétence méthodologique en matière de recherche, doit répondre à l'un des deux grands objectifs :

- Développer tout une partie d'une méthode ou d'un outil nouveau permettant le traitement innovant d'un problème d'aménagement
- Approfondir les connaissances de base pour mieux affronter une question complexe en matière d'aménagement.

REMERCIEMENTS

Je souhaite remercier l'ensemble des personnes qui m'ont aidée, de près ou de loin, dans la réalisation de ce projet de recherche.

Je remercie en particulier M. Thomas, qui m'a encadrée tout au long de ce travail, m'a guidée dans ma réflexion et m'a initié à la réalisation d'un mémoire de recherche.

Je tiens à remercier les représentants des différents organismes HLM ayant su se rendre disponibles pour répondre à mes questions et m'ayant fait part de leurs réflexions sur le logement social en général :

- M. Cailleret, directeur technique, et Mlle Rollin, monteuse d'opérations, de Tour(s)habitat
- M. Rochery, directeur général de la SEM Maryse Bastié
- M. Lignier, directeur du développement et de l'aménagement de Val Touraine Habitat
- M. Géré, chargé d'opérations à de LogiOuest

Je remercie également Mme Ravier, chargée d'études Habitat, à l'Agence d'Urbanisme de l'Agglomération de Tours et Mme Jaouen, chargée de projet Habitat, à Tour(s)plus, pour toutes les informations qu'elles m'ont donné.

SOMMAIRE

Avertissement	5
Formation par la recherche et projet de fin d'études	6
Remerciements	7
Sommaire	8
Introduction	9
Partie 1 : Produire du logement social en France : une mission de plus en plus difficile à mener ?	11
1. Une grande diversité d'acteurs.....	12
2. Les éléments justifiant le désengagement de l'Etat.....	14
3. Les perspectives d'avenir au niveau national pour le financement du logement social.....	19
Conclusion première partie :.....	22
Partie 2 : La Communauté d'Agglomération Tour(s)plus, contexte sociodémographique et état du logement social	23
1. Contexte sociodémographique local.....	25
2. 25% de logements sociaux en 2009 sur le territoire.....	29
Conclusion deuxième partie :.....	39
Partie 3 : La stratégie de la Communauté d'Agglomération Tour(s)plus et des bailleurs sociaux pour le maintien de la production du logement social	40
1. Une politique du logement social à l'échelle de l'agglomération.....	41
2. Les stratégies des organismes HLM pour pallier le désengagement de l'Etat.....	49
3. Quel avenir pour le logement social dans l'agglomération ?.....	57
Conclusion troisième partie :.....	60
Conclusion	61
Bibliographie	63
Tables des cartes	67
Tables des graphiques	68
Table des tableaux	69
Table des matières	70
Annexe	74

INTRODUCTION

C'est au 19^{ème} siècle que sont apparus les premiers logements sociaux en France, sous le nom d'Habitation Bon Marché (HBM). Mais, ce n'est qu'après la 2^{nde} guerre mondiale que le logement social a connu un essor considérable. C'est, en effet, à cette période qu'ont été mis en place, en remplacement des logements HBM, les Habitations à Loyer Modéré (HLM). Au même moment une série de mesures a également été adoptée pour augmenter les capacités d'intervention de l'Etat avec pour objectif la construction de 240 000 logements par an. Depuis cette période, la question du logement social est au cœur de l'action publique et alimente périodiquement de nouvelles politiques publiques.

En ce qui concerne, l'intervention de l'Etat dans la production de logements social, on peut considérer que celle-ci remonte pour la première fois à la loi du 13 avril 1850 relevant de l'assainissement des logements insalubres¹. Depuis cette première loi, l'implication de l'Etat a beaucoup évolué. Cela est particulièrement remarquable depuis la période après-guerre. En effet, le soutien à la production a été plus ou moins important depuis cette époque. Cependant, depuis 2005, l'intervention de l'Etat ne cesse de diminuer, au point que l'on peut parler de désengagement. Aujourd'hui, l'Etat se désengage donc de façon directe en diminuant les financements pour la construction et de façon indirecte en menant des politiques incitatives auprès des organismes HLM pour faire en sorte que ces derniers trouvent des nouvelles sources de financements et gagnent en autonomie. Ce sujet a d'ailleurs fait l'objet d'un PFE au cours de l'année universitaire 2010-2011 : «Les stratégies des organismes HLM face aux désengagements de l'Etat», par Clara Kalpakdjian. Certains éléments de réflexion de ce travail reprendront ainsi des faits déjà mis en évidence dans cette précédente étude².

Dans ce contexte avéré de désengagement de l'Etat, le mouvement HLM, représenté par l'Union Sociale de l'Habitat (USH), chargé de construire les logements sociaux et d'en assurer la gestion, est aujourd'hui confronté à un problème majeur entravant la production. En effet, alors que le besoin en logement social est croissant et que les exigences concernant la qualité des logements sont de plus en plus importantes, les aides de l'Etat diminuent. Il semble donc qu'aujourd'hui la crise du logement soit : « une crise de moyens : outre l'insuffisance de l'offre de logements, elle exprime une insuffisance des aides accordées par l'Etat en faveur du logement »³.

C'est donc dans cette situation, de retrait de l'intervention publique et de difficultés des organismes sociaux qu'intervient ce travail de recherche. Celui-ci s'attachera à répondre à la problématique suivante : face au désengagement de l'Etat et dans un contexte local donné, quelles sont les stratégies adoptées par les acteurs locaux pour poursuivre la production de logements sociaux ?

¹ Voir DRIANT Jean-Claude, « les prémices : la mise en place de structures du logement social » in Les politiques du logement en France. Paris : La documentation Française, 2009. p. 94.

² Voir KALPAKDJIAN Clara. *Les stratégies des organismes HLM face aux désengagements de l'Etat*. Tours : PolytechTours, Aménagement, 2011.

³ Voir MOUILLART Michel. « La Crise du logement en France, pourquoi et pour qui ? » in Crise et politique du logement. Paris : Regards sur l'actualité, avril 2006. p. 5. (La documentation Française).

Une première supposition est faite selon laquelle les stratégies ne sont pas les mêmes d'un territoire à l'autre et qu'elles sont fonctions du contexte démographique et immobilier local, du patrimoine social déjà présent et des acteurs intervenant dans le financement et la production des logements sociaux sur le territoire. Pour cela, il a donc été choisi d'effectuer ce travail sur deux Communautés d'Agglomérations différentes : Tour(s)plus et Saint-Etienne Métropole.

Le territoire d'étude choisi pour le travail suivant est la Communauté d'Agglomération de Tour(s)plus.

Il sera abordé dans une première partie les éléments justifiant du désengagement direct et indirect de l'Etat, dans la continuité du PFE réalisé au cours de l'année universitaire 2010-2011.

Dans une seconde partie, consacrée au territoire d'étude concerné, une analyse du contexte local sera réalisée. Elle permettra au lecteur de comprendre le fonctionnement du territoire à travers l'évolution démographique de celui-ci et le marché immobilier local. L'état du parc social et la dynamique de construction actuelle y seront également présentés.

De ces deux premières parties découleront des hypothèses de stratégies potentiellement mises en place par les acteurs locaux du logement.

Ces stratégies feront l'objet d'une troisième partie où seront notamment validées ou non les hypothèses émises. Elles seront dégagées des entretiens réalisés avec différents acteurs du logement social du territoire d'étude.

PARTIE 1 :

PRODUIRE DU LOGEMENT SOCIAL EN FRANCE : UNE MISSION DE PLUS EN PLUS DIFFICILE A MENER ?

1. Une grande diversité d'acteurs

Le secteur du logement social fait intervenir plusieurs acteurs au statut différent, des partenaires publics (notamment les collectivités locales) aux organismes HLM, en passant par les sociétés d'économie mixte. Il sera donc question par la suite de présenter ces différents acteurs et leur capacité d'intervention dans ce secteur.

Il est possible de séparer les acteurs du logement social en deux catégories. La première catégorie regroupe les acteurs participant à l'élaboration des lois et des politiques du logement. Ce sont les acteurs publics.

On peut ainsi tout d'abord distinguer comme partenaire l'Etat. Celui-ci intervient dans le logement social via le ministère de l'Ecologie, du Développement Durable, des Transports et du Logement. Ce ministère s'occupe de la gestion des problématiques du logement social en France.

Les acteurs publics du logement social au sein de cette catégorie sont ensuite représentés par les collectivités territoriales. Celles-ci interviennent à différents échelons dans la politique du logement social. Les régions participent avec l'Etat aux actions de renouvellement urbain. Les conseils généraux sont chargés de la mise en place du Plan Départemental d'Action pour le Logement des Personnes Défavorisées (PDALP). Les communes et/ou EPCI peuvent mettre en place à leur échelle un Programme Local de l'Habitat (PLH).

La deuxième catégorie d'acteurs rassemble les partenaires appliquant les politiques du logement et participant au travail de construction de logement social. Il peut être différencié divers acteurs au sein de cette catégorie.

On peut tout d'abord citer la fédération des Entreprises Publiques Locales (EPL) réunissant les Sociétés d'Economie Mixte (SEM). Celles-ci prennent part aux actions liées au renouvellement urbain mais aussi construisent des logements locatifs sociaux ainsi qu'en accession à la propriété.

Néanmoins, l'acteur principal au sein de ce mouvement est celui des organismes sociaux représenté par l'Union Sociale pour l'Habitat (USH). Cette confédération a été créée en 1929 et regroupe actuellement 800 organismes HLM qui détiennent 4.2 millions de logements. Elle réunit les cinq fédérations d'organismes HLM qui ont pour but commun de construire, gérer et d'améliorer les logements sociaux. Ces fédérations sont les suivantes⁴ :

- la **Fédération Nationale des Offices Publics de l'Habitat** (OPH). Ces organismes sont au nombre de 274. Ils résultent de la fusion au 1^{er} février 2007 des Offices Publics

⁴ USH : <http://www.union-habitat.org/> et KALPAKDJIAN Clara. *Les stratégies des organismes HLM face aux désengagements de l'Etat*. Tours : PolytechTours, Aménagement, 2011.

d'Aménagement et construction (OPAC) et des Offices Publics HLM (OPHLM). Ce sont des établissements publics locaux rattachés aux collectivités locales. Leur conseil d'administration est constitué de représentants des collectivités locales, de l'administration, des partenaires financiers et sociaux ainsi que des représentants des locataires. Le patrimoine des OPH représente au 1^{er} janvier 2010 2 261 600 logements soit 52% du parc de logements sociaux dont 2 137 000 logements locatifs sociaux, les autres étant des équivalents-logements : résidences pour personnes âgées, jeunes travailleurs, étudiants.

- la **Fédération Nationale des Entreprises Sociales pour l'Habitat (ESH)**. Ces Sociétés Anonymes HLM, au nombre de 274, gèrent actuellement près de la moitié du parc de logement social, soit environ 2 millions de logements en 2010. De plus, les ESH construisent actuellement plus de 50% des logements locatifs sociaux, soit environ 60 000 logements en 2009. Ce sont des entreprises privées dont les profits restent dans l'entreprise et sont limités. Elles ont comme actionnaire les Caisses Interprofessionnelles du Logement (CIL) au titre du 1% logement mais également des établissements financiers. Leur conseil d'administration est composé des représentants des locataires mais aussi d'élus.

- la **Fédération Nationale des Sociétés coopératives HLM**, créée en 1906, elle a développé l'accession sociale à la propriété. Ces sociétés, au nombre de 166, ont produit plus de 50% de la production HLM en accession à la propriété en 2009. Elles interviennent également en tant que lotisseurs et commercialisent des terrains à bâtir mais aussi gèrent et construisent des logements locatifs sociaux.

- le **réseau Procivis** né en 2008 de la fusion des Sociétés Anonymes Coopératives d'Intérêt Collectif pour l'Accession à la Propriété (SACICAP) et de l'Union de l'Economie Sociale pour l'Accession à la Propriété (UES - AP). Ce réseau est composé de 56 sociétés et est spécialisé dans l'accession très sociale. Il a différentes activités, tout d'abord une activité de crédit avec le Crédit Immobilier de France (CIF) mais aussi une activité immobilière avec PROCIVIS Immobilier.

- la **Fédération Nationale des Associations Régionales (FNAR)** d'habitat social regroupe 21 associations régionales en France et une association représentant les organismes d'habitat social d'outre-mer. La FNAR a pour mission principale la mise en œuvre des politiques de l'habitat au niveau territorial en assurant un lien permanent entre les agences régionales de l'habitat social et l'USH avec les fédérations qui la composent. Elle représente aussi les Associations Régionales auprès des organismes et groupements nationaux de collectivités territoriales et d'élus, pour les questions de décentralisation, d'habitat, de politique de la ville, de cadre de vie ou encore d'urbanisme.

Les deux types de bailleurs les plus importants sont donc les OPH et les ESH qui se partagent presque à part égale la quasi-totalité du patrimoine national.

2. Les éléments justifiant le désengagement de l'Etat

On remarque depuis plusieurs années un désengagement de l'Etat en matière de la politique liée à la production du logement social. Ce désengagement se traduit par une baisse des financements du logement social mais également par la mise en place de politiques incitatives vis à vis des organismes HLM, afin de les pousser à augmenter leur fonds propres pour améliorer leur capacité d'autofinancement.

21. Un désengagement direct : la baisse des financements pour la construction

Le désengagement dans le secteur du logement social a été marqué par deux grandes étapes depuis les années 1980. En 1983, l'Etat a commencé à diminuer ses aides puisque selon une étude de l'INSEE⁵, le nombre de ménages ne devaient pas augmenter pour les années 2000. Or cette hypothèse s'est avérée être inexacte puisqu'en réalité leur nombre a continué de progresser.

En 1995, confronté à une crise de la construction de grande ampleur (le niveau de construction était en 1993 sous le niveau de 1954), l'Etat s'est réengagé dans le secteur du logement, via des politiques d'investissement et de construction. En 2000, la part du logement représentait 1.36 % du Produit Intérieur Brut (PIB).

Néanmoins depuis cette période, nous assistons à un nouveau désengagement de l'Etat. La part du logement n'a cessé de diminuer dans le PIB depuis 2000, elle était de 1.11 % dans le PIB en 2007. Ce désengagement de l'Etat depuis les années 2000 s'est traduit par différentes mesures dans la politique gouvernementale. Il est donc question par la suite d'en présenter les principales.

a) La diminution des aides à la pierre et le prélèvement de 340 millions d'euros au mouvement HLM

Les aides à la pierre constituent l'ensemble des aides accordées par l'Etat destinées à favoriser l'investissement immobilier. Ces aides sont depuis plusieurs années en constante diminution comme le montre le tableau suivant. En 2011, celles-ci ont été d'un montant de 500 millions d'euros, soit une baisse de 26 % par rapport à 2010. En réalité, parmi ces 500 millions d'euros, 340 millions ont été financés par la nouvelle taxe imposée aux bailleurs sociaux. Ainsi, la diminution réelle des aides à la pierre accordée par l'Etat est de l'ordre de 75 %.

⁵ « L'INSEE sur la base de ses projections démographiques annonçait [...] 24 305 000 ménages à l'horizon du 1er janvier 2005 en 1986 [...] pour une réalité observée par le Recensement de 2004 à 25 431 000 ménages ! » MOUILLART, Michel. « La Crise du logement en France, pourquoi et pour qui ? » in Crise et politique du logement. Paris : Regards sur l'actualité, avril 2006. p.12. (La documentation Française).

En effet avec la loi de finances de 2011, un nouveau prélèvement a été mis en place auprès des bailleurs sociaux. Celui-ci s'intègre dans un plan global à trois niveaux visant à récupérer 340 millions d'euros afin de pallier au manque de financement pour l'ANRU.

Afin de permettre l'acquisition de ces 340 millions d'euros, 95 millions d'euros sont prélevés chaque année sur les crédits prévus pour le Grand Paris. Cette ponction constitue ainsi le premier niveau du prélèvement global. Les deux niveaux restants du plan global viennent eux impacter directement le budget des organismes sociaux. Le premier constitue l'augmentation de la cotisation que paient chaque année les organismes HLM à la Caisse de Garantie du Logement Locatif Social (CGLLS). Jusqu'en 2010 celle-ci permettait d'apporter 60 millions d'euros par an à l'Etat. Depuis 2011, celle-ci permet dorénavant de récolter 70 millions d'euros par an. La majoration effectuée est reversée au budget de l'ANRU.

La seconde mesure impactant les organismes sociaux et constituant le dernier échelon du prélèvement général de 340 millions d'euros correspond à l'instauration d'une nouvelle taxe. Celle-ci est basée sur le potentiel financier et le nombre de logements de l'organisme et sera assise sur les cinq dernières années d'exploitation de la société. Cette taxe sera consacrée en partie à alimenter le budget de l'ANRU. Le taux de ce prélèvement est fixé par le ministre du logement dans l'objectif d'un produit de 175 millions d'euros. Il est néanmoins plafonné à 8 % des ressources de l'organisme. De plus les organismes ayant connu des difficultés financières dans les quatre dernières années seront exonérés.

L'instauration de cette cotisation va amputer chaque organisme d'environ 2 % de ces loyers (fonds propres) soit un manque à construire de près de 20 000 logements au total. Elle va ainsi contribuer à augmenter lourdement la difficulté d'autofinancement des organismes.

Selon les prévisions effectuées par l'USH, cette diminution de financements accordés par l'Etat devrait se poursuivre pour les années à venir. En 2013, elle devrait en effet être de l'ordre de 90 % par rapport à 2012 en se rapportant aux financements venant directement de l'Etat. Cette perpétuelle diminution remet en question aujourd'hui l'avenir et l'existence à terme des aides à la pierre.

En M€	2008	2009	2010	2011	2012*	2013*
Ligne fongible	784,7	546,3	480,0	500,0	450,0	400,0
Plan de relance		170,0	150,0			
Total	784,7	716,3	630,0	500,0	450,0	400,0
Dont financé prélèvement Hlm				340,0	340,0	340,0
Dont financé Etat	784,7	716,3	630,0	160,0	110,0	60,0
Variation / 2010				-75%	-83%	-90%

* Prévisions

Tableau 1: Evolution des aides à la pierre en France

Source : USH du Nord-Pas-de-Calais, projet de budget logement 2011

b) La réaffectation du 1% logement⁶

Le Plan Courant, adopté en 1953, a permis la mise en place du 1% logement qui représente la Participation des Employeurs à l'Effort de Construction (PEEC), certaines entreprises doivent reverser 1% de leur masse salariale à des collecteurs spécifiques. Aujourd'hui le 1% logement se nomme Action Logement. Il permet d'investir dans le logement locatif (logements sociaux, meublés, conventionnés) et participe depuis 2001 à la politique de renouvellement urbain. Les collecteurs d'Action Logement sont les Comités Interprofessionnels du Logement (CIL) et les Chambres de Commerces et d'industries (CCI).

Initialement, les entreprises (du secteur privé, non agricole) de plus de 10 salariés devaient reverser 1% de leur masse salariale pour loger leur personnel. Depuis 2006, Action Logement ne concerne plus que les entreprises de plus de 20 salariés. Bien que les aides soient maintenues pour les entreprises ayant entre 10 et 20 salariés, l'Etat s'était engagé à compenser la diminution des ressources. Par ailleurs, le taux de 1% initial a diminué progressivement pour être fixé en 1992 à 0,45%.

Cependant, les entreprises continuent à verser un taux de leur masse salariale supérieur à celui versé pour Action Logement seulement : 0,95%. 0,45% sont donc versés à Action Logement et 0,50% au Fond National d'Aide au Logement (FNAL) qui finance les allocations logement sans contrepartie pour les quelques 200 000 entreprises adhérentes.

Lors de sa création, le 1% Logement permettait d'intervenir essentiellement dans deux domaines : l'investissement pour la réservation de logements locatifs et le financement de prêts aux salariés. Progressivement le 1% logement est venu financer des politiques publiques. Les prestations directes aux salariés ont donc diminué.

Aujourd'hui le 1% Logement subventionne également l'Agence Nationale pour la Rénovation Urbaine (ANRU) (6 milliards d'euros pour la période 2004-2018), l'Agence Nationale de l'Habitat (ANAH), le Programme National de Requalification des Quartiers Anciens Dégradés (PNRQAD) et la Garantie des Risques Locatifs (qui assure les bailleurs privés contre la dégradation de leurs biens et les impayés de loyers).

Entre 1995 et 2002, l'Etat a également prélevé 5 milliards d'euros sur Action Logement pour financer le Prêt à Taux Zéro (PTZ) et les Fonds d'Accession à la Propriété (FAP). C'est donc autant d'argent qui n'a pas pu être utilisé pour la construction de logements locatifs.

L'Etat s'est donc désengagé en ce qui concerne le 1% logement, d'une part en diminuant progressivement le taux de masse salariale prélevé pour Action Logement et d'autre part en réaffectant l'argent collecté à d'autres utilisations que celle de la construction de logement locatif pour les salariés.

⁶ Action Logement.: <http://www.actionlogement.fr/> et KALPAKDJIAN Clara. *Les stratégies des organismes HLM face aux désengagements de l'Etat*. Tours : PolytechTours, Aménagement, 2011.

c) La diminution des financements PLUS, PLAI et PLS

En France, la construction de logement social est permise par l'Etat via le versement d'aides à la pierre mais aussi par le biais de prêt à long terme que la Caisse des Dépôts et Consignation (CDC) attribue à des taux subventionnés. Ces prêts sont financés par les liquidités issues du livret A et des autres épargnes réglementées et font l'objet d'une programmation nationale annuelle : les enveloppes sont réparties entre les différentes directions régionales de la Caisse des dépôts. La CDC accorde les prêts en fonction du type de logement social voulant être réalisé. Il existe actuellement 5 types de financement différents :

- Le Prêt Locatif à Usage Social (PLUS) permet la création de logement accessible à 68 % de la population française
- Le Prêt Locatif Aidé d'Intégration (PLA-I) est accessible aux ménages cumulant des faibles ressources et des difficultés d'adaptation sociale, soit 32% de la population.
- Le Prêt Locatif Social (PLS), pour des opérations moins sociales, il peut être mis à disposition d'autres investisseurs (public ou privé) que les bailleurs sociaux. Ce type de prêt n'ouvre pas le droit à des subventions de l'Etat. Il concerne 82% des ménages.
- La Prime à l'Amélioration des Logements à Usage Locatif Sociale (PALULOS) est destinée au financement de la réhabilitation du parc de logements locatifs
- Le Prêt Locatif Intermédiaire (PLI) correspond également à des opérations moins sociales comme le PLS. Il peut être alloué à des organismes sociaux pour des ménages n'ayant pas droit à l'APL.

Aujourd'hui les différentes aides attribuées subissent différentes évolutions venant ainsi confirmer un certain désengagement de l'Etat. En effet, les aides accordées vont être modulées selon les territoires : « un logement très social (PLAI) sera toujours subventionné à hauteur de 12 000 euros en zone tendue, mais la subvention de l'Etat passera à 8000 euros en zone non tendue. Par ailleurs la subvention de l'Etat pour un logement social PLUS est diminuée de 3000 à 1000 euros. »⁷

22. Un désengagement indirect : les politiques incitatives

Il a été expliqué précédemment par quels moyens l'Etat se désengage financièrement de la construction de logements sociaux. Ce désengagement financier peut être considéré comme un désengagement direct.

⁷ Voir GERBEAU Delphine. « Logement : la baisse des aides à la pierre déguisée en territorialisation ». *La gazette des communes*. Consulté le 26 mars 2012. Disponible sur : <http://www.lagazettedescommunes.com/29609/logement-la-baisse-des-aides-a-la-pierre-deguisee-en-territorialisation/>

Cependant l'Etat se désengage également de façon indirecte en élaborant des politiques incitatives et en encourageant les organismes HLM à les appliquer.

a) La fusion des ESH

L'Etat ne cache pas son souhait de diminuer le nombre d'organismes HLM. L'avantage de la fusion des ESH avancé par l'Etat est la mise en commun de leur fonds propres et la mutualisation de leurs ressources entre zones tendues et non tendues. Les ESH seraient incitées à vendre leur patrimoine en zones non tendues et à stopper la construction pour pouvoir construire davantage en zones tendues.

La fusion des ESH permettrait de créer de grands groupes de bailleurs sociaux de taille nationale ou plurirégionale. Il est possible qu'un seuil minimal à atteindre en nombre de logements soit fixé pour la création de ces groupes, variable suivant les régions.⁸

Cette réflexion fait suite au regroupement des collecteurs du 1% logement en juillet 2009. En effet, ceux-ci étaient auparavant 107, ils sont aujourd'hui 21.

Si la réflexion sur la fusion des ESH aboutit, diverses conséquences sont à prévoir. Les petites ESH gérant peu de patrimoine seront reprises par de plus grandes au risque de perdre de la cohérence territoriale. Des groupes de plus en plus influents apparaîtront. Quels pouvoirs pourront alors conserver les collectivités locales qui se sont investies dans ces ESH ?

b) La vente de logements aux locataires

En 2007 l'Etat et l'USH ont signé un accord pour que les organismes HLM vendent 40 000 logements sociaux par an à leurs locataires, l'objectif étant de procéder à la vente de 1% du parc par an. Le but de la vente de logements sociaux est de permettre aux organismes HLM de reconstituer ou d'augmenter leurs fonds propres pour continuer à investir dans le logement. Cependant les objectifs fixés sont loin d'être atteints puisqu'en 2008 par exemple, seuls 6 000 logements sociaux ont été vendus aux locataires.

Pour aller plus loin dans cette stratégie de vente de patrimoine, l'UMP a proposé en novembre 2011 de mettre en place un "droit à l'achat" pour les locataires de logements sociaux "qui serait assorti de conditions très favorables (jusqu'à 35 % de décote pour le prix et majoration du prêt à taux zéro) mais aussi de contraintes (10 à 15 ans de location, solvabilité, impossibilité de revendre le bien dans les cinq ans pour éviter tout effet d'aubaine)." Le bénéfice des ventes irait à la création de nouveaux logements sociaux.

En favorisant cette politique de vente de logements, l'Etat espère que les organismes HLM pourront s'autofinancer de façon plus importante.⁹

⁸ Voir LOCALTIS. « Benoist Apparu au 1% : des ESH de taille nationale ou plurirégionale ». *Localtis* Consulté le 24 mars 2012. Disponible sur : <http://www.localtis.info/cs/ContentServer?pagename=Localtis/artJour/artJour&cid=1250259200141>

⁹ Voir LE MONDE. « L'UMP veut inciter les locataires de HLM d'acheter leur logement ». *Le Monde*. Consulté le 24 mars 2012. Disponible sur : http://www.lemonde.fr/politique/article/2011/11/14/l-ump-veut-inciter-les-locataires-de-hlm-a-acheter-leur-logement_1603690_823448.html

Cependant, les organismes HLM ne sont pas convaincus par cette mesure et avancent plusieurs arguments à cela. La vente de logements ne peut se faire de façon éparpillée au risque pour les organismes d'être confrontés à des problèmes de copropriétés. Si l'organisme décide de donner la priorité au locataire occupant pour l'achat, celui-ci doit être solvable, ce qui n'est pas toujours le cas. Par ailleurs les logements qui peuvent trouver preneur le plus facilement sont les logements situés en zone tendue. Or ce sont précisément les logements que souhaitent conserver les organismes pour loger les personnes les plus démunies.

Les logements satisfaisants tous les critères pour la vente ne sont donc pas suffisants en général pour augmenter les fonds propres des organismes à l'heure actuelle. C'est pourquoi ceux-ci n'affichent pas d'enthousiasme à la mise en place de cette mesure.

3. Les perspectives d'avenir au niveau national pour le financement du logement social

31. Les attentes du Mouvement HLM¹⁰

Dans un contexte national d'élections présidentielles en mai et législatives en juin prochain, le Mouvement HLM, réuni en Convention le jeudi 19 janvier 2012 a validé les 10 propositions qu'il souhaitait présenter aux candidats. Par le biais de ces propositions le Mouvement HLM a donc souhaité réaffirmer son rôle au sein de la société. De plus, dans un contexte actuel de crises : économique et sociale, il apparaît comme essentiel pour l'USH de garantir l'accès au logement pour tous. Le mouvement interpelle donc, via ses propositions, les candidats aux élections à leur engagement dans ce domaine.

Les dix propositions du Mouvement HLM se déclinent autour de plusieurs thèmes. Il sera traité par la suite des propositions apportant des réponses directes au manque de financement pour la production de logement social.

Quatre des propositions de l'USH font référence à la préservation de la solidarité par le biais du logement, et de l'investissement pour l'avenir et le soutien de l'activité et de l'emploi. Parmi ces propositions trois interviennent directement sur l'augmentation des financements accordés par l'Etat.

Une des propositions phare de ce thème est la mise en place d'un plan quinquennal d'augmentation des aides à la pierre afin d'accroître l'offre de logement social, de baisser les loyers et de stimuler l'activité économique des territoires. Cette proposition passerait par l'élaboration, entre les pouvoirs publics et les acteurs du logement, au niveau régional, d'objectifs de rénovation, de construction neuve, de réhabilitation et d'adaptation pour les personnes âgées. Ce plan intégrerait également les objectifs du développement durable.

¹⁰ Voir UNION SOCIALE POUR L'HABITAT. « Les dix propositions du Mouvement HLM ». *Habitat & société* n°65, mars 2012, p. 36-40. Et UNION SOCIALE POUR L'HABITAT, « Le mouvement HLM s'adresse aux candidats ». *Habitat & société* n°65, mars 2012, p. 39.

Une seconde proposition concerne l'action en faveur des ménages à très bas revenus. Cette proposition serait traduite par l'augmentation du financement des logements PLAI qui permettrait d'obtenir des loyers inférieurs.

La troisième proposition suggère de maintenir un effort public soutenu en faveur de la rénovation urbaine et de la politique de la ville. Cette proposition se traduit par la nécessité du financement de la fin du premier Programme National de Rénovation Urbaine (PNRU) et par l'engagement de fonds propres pour un second PNRU. Cette mesure assurerait une continuité des résultats obtenus dans les quartiers rénovés.

Les trois propositions suivantes, faites par le Mouvement HLM, ont pour but de dégager des marges de manœuvre pour réaliser le programme précédent.

Une de ces propositions revendique la suppression du prélèvement effectué par l'Etat sur les organismes sociaux qui, selon l'USH, est « injuste dans son assiette et dans sa répartition, et principalement destiné à pallier la défaillance de l'Etat dans le financement de l'ANRU et de l'ANAH ». ¹¹

Une seconde proposition propose la mobilisation d'autres ressources. En effet, le 1% devrait retrouver sa vocation première : le logement pour les salariés et les jeunes.

Cette proposition suggère également d'augmenter le plafond du livret A pour que la Caisse des Dépôts et Consignation puisse davantage soutenir la construction de logements. De plus dans cette proposition le Mouvement HLM rejette la vente de logements aux locataires comme moyen de financement par les bailleurs sociaux de la production de logements à la place de l'Etat.

Bien que n'ayant pas décrit chacune des propositions de l'USH aux candidats, les propositions restantes traitent notamment du respect des objectifs de la loi SRU et du renforcement du taux de logements sociaux imposés (passage de 20 à 25% de logements sociaux par exemple). D'autres propositions concernent également le renforcement de la coopération entre les acteurs privés et publics du logement social ou encore la réaffirmation des pouvoirs et missions des collectivités territoriales.

32. Quelles réponses possibles au vu de l'élection présidentielle ?

Le 6 mai 2012, M. Hollande a été élu Président de la République française. Lors de sa campagne, ce dernier avait formulé trois propositions ¹² afin d'intensifier la production de logements sociaux :

- Elever le plafond du livret A, passant de 15 300 euros à 30 600 euros.

¹¹ Voir UNION SOCIALE POUR L'HABITAT. « Les dix propositions du Mouvement HLM ». *Habitat & société* n°65, mars 2012, p. 36-40.

¹² Voir GUERIN Jean-Yves. « Le logement social au cœur de la campagne de Hollande ». *Le Figaro*. Consulté le 06 avril 2012. Disponible sur : <http://www.lefigaro.fr/immobilier/2012/01/23/05002-20120123ARTFIG00600-le-logement-social-au-c339ur-de-la-campagne-de-hollande.php>

- Mettre à disposition des collectivités locales des terrains appartenant à l'Etat, dans un délai de 5 ans, pour construire de nouveaux logements.
- Durcir les sanctions pour les communes ne respectant pas la loi SRU.

D'après M. Repentin, sénateur PS et président de l'USH depuis décembre 2008, «grâce à ces dispositifs, nous pourrions livrer 150 000 logements sociaux par an pendant la mandature contre 90 000 aujourd'hui»¹³. Il y a donc une vraie volonté de répondre aux besoins croissants en logements sociaux de la population française.

Malgré les propositions concrètes de M. Hollande, celles-ci ne répondent qu'en partie aux attentes du mouvement HLM. M. Hollande n'a pas fait mention, lors de sa campagne présidentielle, de la mise en place d'un 2nd PNRU, d'une augmentation possible des aides à la pierre ou encore de la suppression de la taxe de 340 millions d'euros imposée aux organismes HLM.

La production de logements sociaux devrait être favorisée si les mesures proposées sont mises en place prochainement. Cependant, il restera des efforts à faire de la part de l'Etat pour aider directement les organismes HLM.

¹³ Voir LEGRAND Baptiste. « Logement social : François Hollande fait dans le concret ». *Le nouvel observateur*. Consulté le 22 janvier 2012. Disponible sur : <http://tempsreel.nouvelobs.com/election-presidentielle-2012/20120122.OBS9494/logement-social-francois-hollande-fait-dans-le-concret.html>

Conclusion première partie :

Le désengagement de l'Etat en ce qui concerne le logement social est aujourd'hui avéré, comme il vient de l'être montré. Il oblige le monde HLM à revoir son organisation pour la production de logements sociaux et à mettre en place des stratégies pour pallier la diminution des financements.

Néanmoins, ces évolutions diffèrent selon les territoires considérés. En effet, elles sont fonction du patrimoine (nombre de logements et répartition spatiale, état du parc ...) dont le territoire a hérité, du contexte sociodémographique et des acteurs intervenant pour le logement social.

C'est pourquoi nous nous poserons tout au long de ce travail de recherche la question suivante :

Face au désengagement de l'Etat et dans un contexte local donné, quelles sont les stratégies adoptées par les acteurs locaux pour poursuivre la production de logements sociaux ?

Une première hypothèse peut déjà être formulée :

Les bailleurs sociaux investissent de plus en plus de fonds propres dans les opérations. Cette tendance a pu être vérifiée à l'échelle nationale grâce à un précédent travail de recherche effectué en 2011.¹⁴ Elle est également encouragée par l'Etat qui incite les bailleurs sociaux à vendre une partie de leur patrimoine aux locataires ou à se regrouper entre eux dans le but d'augmenter leurs fonds propres.

La deuxième hypothèse découlera des analyses effectuées dans la partie 2 et sera propre au territoire d'études.

Il a été choisi d'étudier le cas de deux agglomérations qui présentent, dans leur histoire et leur évolution, un contexte différent. Les deux territoires choisis sont donc : la Communauté d'Agglomération Saint-Etienne Métropole ainsi que la Communauté d'Agglomération Tour(s)plus.

La suite de ce travail portera sur la Communauté d'Agglomération Tour(s)plus.

¹⁴ KALPAKDJIAN Clara. *Les stratégies des organismes HLM face aux désengagements de l'Etat*. Tours : PolytechTours, Aménagement, 2011.

PARTIE 2 :

LA COMMUNAUTE D'AGGLOMERATION TOUR(S)PLUS, CONTEXTE SOCIODEMOGRAPHIQUE ET ÉTAT DU LOGEMENT SOCIAL

La Communauté d'Agglomération Tour(s)plus a été créée en janvier 2001.



Carte 1 : Le territoire de Tour(s)plus

Source : unregardsurtours.blogspot.fr

Composée de 19 communes pour une population d'environ 280 000 habitants, elle est la troisième agglomération du Grand Ouest après Nantes Métropole et Rennes Métropole.

La Communauté d'Agglomération de Tour(s)plus a été créée en 1999 et s'est agrandie progressivement jusqu'à atteindre 19 communes en 2010.

La Communauté d'Agglomération Tour(s)plus exerce quatre compétences obligatoires :

- Développement économique
- Aménagement de l'espace communautaire
- Equilibre social de l'habitat
- Politique de la ville

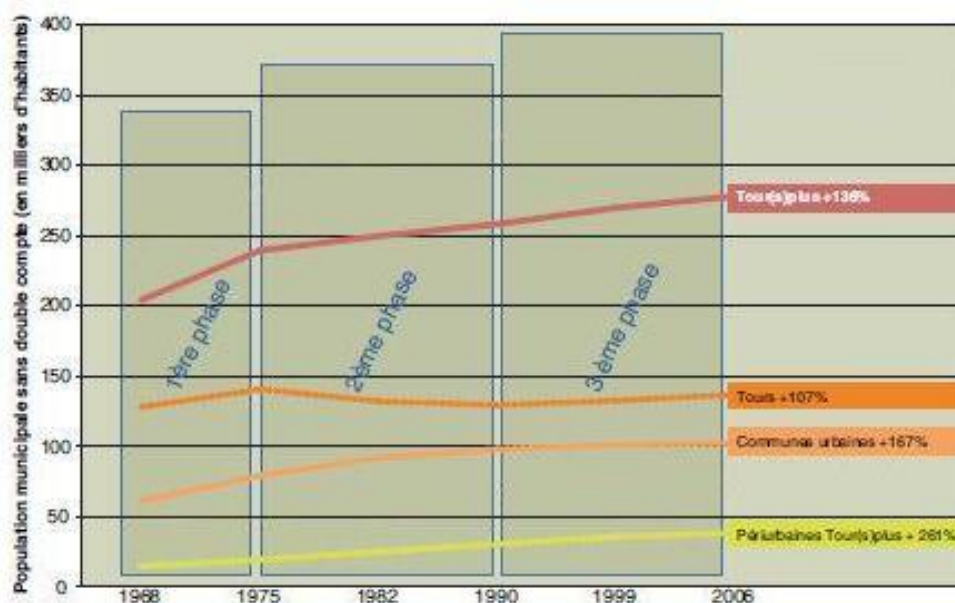
Son Président depuis sa création est M. Jean Germain, sénateur maire de Tours.

La Communauté d'Agglomération se trouve dans le périmètre du SCoT de l'Agglomération Tourangelle, regroupant en plus de la Communauté d'Agglomération, 3 Communautés de Communes. Celui-ci est en cours d'élaboration.

Dans cette partie nous verrons comment a évolué l'agglomération de Tours au niveau démographique et quel est l'état du marché immobilier local. Puis nous verrons quelle est la situation du logement social sur l'agglomération et comment l'offre évolue.

1. Contexte sociodémographique local

11. Une croissance démographique fragile



Graphique 1 : Evolution de la population par secteur

Source : PLH de la Communauté d'Agglomération Tour(s)plus

Les communes urbaines sont les communes de plus de 9 000 habitants : Chambray-Lès-Tours, Joué-Lès-Tours, La Riche, Saint-Avertin, Saint-Cyr-sur-Loire et Saint-Pierre-des-Corps. Les autres communes, mise à part Tours, sont désignées comme les communes périurbaines.

L'évolution de la population dans le périmètre de Tour(s)plus peut se décomposer en trois phases.

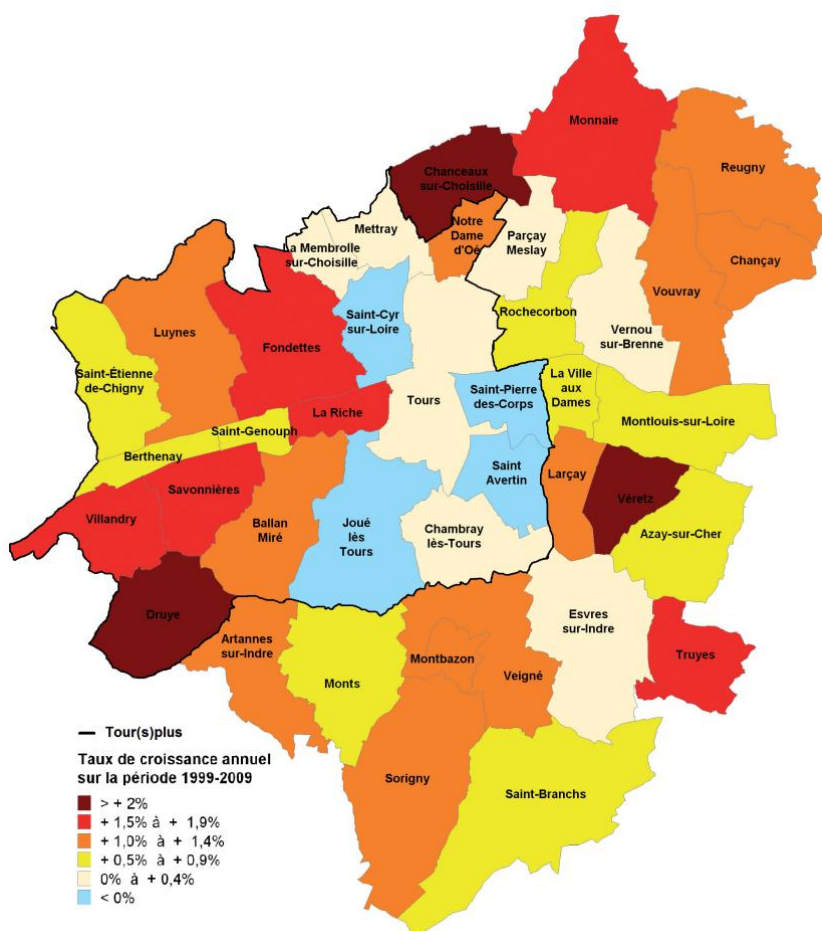
La première phase, allant de 1968 à 1975, présente une croissance relativement forte dans tous les périmètres de l'agglomération mais en particulier dans les communes périurbaines et dans la ville de Tours. Cette période correspond à une période de construction de logements importante dans ces communes, permettant d'accueillir des populations quittant le monde rural.

C'est lors de la deuxième phase, allant de 1975 à 1990, que la ville centre, Tours, voit sa population décliner (-1% environ) au profit des communes urbaines (+24%) et périurbaines (+60%). Le modèle du pavillon de banlieue est en plein essor et c'est le développement dans les communes périphériques qui est privilégié.

La troisième phase, allant de 1990 à 2006, est marquée par un retour de croissance dans la ville centre qui comptait en 2008 un peu plus de 135 000 habitants (soit près de 50% de la population de l'agglomération). La croissance dans les communes urbaines stagne tandis que celle des communes périurbaines continue d'augmenter.

Jusqu'en 1999, la croissance démographique était comparativement plus importante dans l'agglomération que dans le département. Depuis 1999, on constate que la population s'éloigne de plus en plus, de façon concentrique, du noyau urbain constitué par l'agglomération pour s'installer dans des communes plus rurales. Les projections de l'INSEE prévoient donc pour les prochaines années un recul de la croissance démographique. Celle-ci sera trois fois moindre d'ici à 2030 qu'entre 1999 et 2006 (300 habitants par an contre 1 100 par an sur la période précédente).

La carte ci-après, à l'échelle du SCoT, montre bien que la croissance démographique est plus importante en périphérie du noyau urbain.



Carte 2 : Evolution de la population entre 1999 et 2009

Source : *Périscope de l'Observatoire de l'Habitat, Agence d'Urbanisme de l'Agglomération de Tours*

La Communauté d'Agglomération Tour(s)plus, comme d'autres territoires urbains en France, voit au fur et à mesure sa croissance démographique décliner, au profit de communes rurales, toujours plus éloignées des centres urbains.

12. Un marché immobilier dominé par la promotion privée

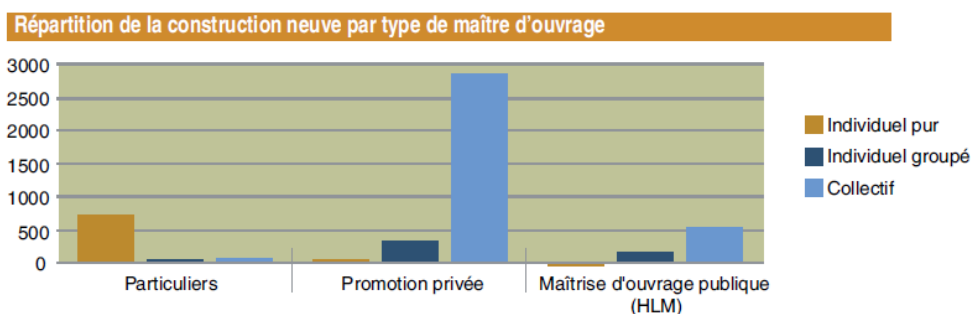
Le prix de l'immobilier (à la vente comme à la location) est assez élevé à Tours comparativement aux autres agglomérations importantes situées au Centre Ouest de la France comme le montre le tableau suivant. Cela peut s'expliquer par la présence du tgv reliant la ville à Paris et l'attractivité de la ville pour une clientèle parisienne.¹⁵

Nom de la ville	Prix location euros/m ²	Prix vente euros/m ²
Angers	10,36 euros	2 483,00 euros
Bourges	10,00 euros	1 872,22 euros
Chartres	11,06 euros	2 628,09 euros
Le Mans	12,30 euros	2 016,53 euros
Orléans	10,09 euros	2 522,03 euros
Poitiers	10,66 euros	2 014,14 euros
Tours	12,35 euros	3 048,40 euros

Tableau 2 : Prix à la location et à la vente par ville

Source : <http://www.linternaute.com/argent/immobilier/prix-au-m-l-immobilier-dans-600-villes-de-france/region-ouest.shtml>

Dans ce contexte, la promotion privée occupe une large place dans la construction neuve pour offrir des logements de haute qualité à la population.



Graphique 2 : Répartition de la construction neuve par type de maître d'ouvrage

Source : PLH de la Communauté d'Agglomération de Tours

Données : Sit@del 2006 à 2008

Comme le montre ce graphique, la promotion privée domine largement le marché du logement collectif sur l'agglomération et est également l'acteur le plus présent dans la construction de logements individuels groupés. Les logements individuels purs sont construits la plupart du temps par des particuliers, dans les communes périurbaines de l'agglomération.¹⁶ A Tours et dans les communes urbaines où la plupart des nouveaux logements sont des logements collectifs, ce sont donc les promoteurs privés qui dominent le marché.

¹⁵ D'après un agent immobilier travaillant sur l'agglomération contacté, 26 avril

¹⁶ Voir TOUR(S)PLUS. *Programme Local de l'Habitat de la Communauté d'Agglomération Tour(s)plus 2011-2016*. Juin 2011.

Le tableau ci-dessous montre que les prix de vente des logements commercialisés par les promoteurs privés ne sont pas suffisamment accessibles aux ménages ayant des revenus médians. En effet, la promotion privée cale ses prix sur une catégorie de population ayant des revenus élevés. Cela a deux conséquences : pour une grande partie de la population l'offre en logements n'est pas adaptée et il existe un risque de surproduction de logements à des prix trop élevés qui ne trouveraient plus preneurs. En effet, «les programmes vendus au-dessus de 3 000 euros le mètre carré, aux limites nord ou sud de la ville, ne se vendent plus.»¹⁷

Clientèle	Revenu mensuel médian	Capacité d'emprunt maximum dans le neuf (ancien*)	Ancien		Neuf	
			Prix 2009 **	Parcours résidentiel	Prix 1er Trim 2009 ***	Parcours résidentiel
Couple SMC	2000 €	104 000 € (94 000 €)	T2 à Tours : 92 K€		T2 Chambray : 96 K€	
			T3 communes urbaines : 104 K€		T3 Communes urbaines : 139 K€	
Couple sans enfant	2650 €	122 000 € (121 000 €)	T2 communes urbaines : 104 K€		T2 La Riche : 100 K€	
			T3 Tours ou communes urbaines : 141 K€		T3 La Riche : 145 K€	
Couple avec 1 enfant	3180 €	131 000 € (140 000 €)	T3 à Notre-Dame : 158 K€		T3 Chambray : 139 K€	
			T4 périurbain : 127 K€		T4 Chambray : 167 K€	
			Maison T3 périurbain : 144 K€		Maison T3 Chambray : 145 K€	
Couple avec 3 enfants	3400 €	138 000 € (150 000 €)	T4 à Joué (134 K€) ou communes urbaines (160K€)		T4 La Riche : 174 K€	
			T5 à Joué (146 K€) ou communes urbaines (216 K€)		T5 Chambray : 203 K€	
			Maison T5 communes urbaines : 220 K€		Maison T5 communes urbaines : 220 K€	

- Produit non accessible par sa principale cible : besoin non couvert
- Produit en limite d'accessibilité par sa principale cible : besoin très partiellement couvert
- Produit accessible par sa principale cible : besoin couvert

La solvabilité des ménages tient compte du PTZ État et du prêt imm0% et d'un crédit immobilier libre sur 20 ans à 4,25% et dans le neuf d'un PASS Foncier en individuel comme en collectif

** Source PERVAL 2008

*** Premier prix de gamme (Source OCELOS 2009)

Tableau 3 : Offre commerciale de logements mis en vente par les promoteurs privés et capacité d'achat des ménages

Source : PLH de la Communauté d'Agglomération Tour(s)plus

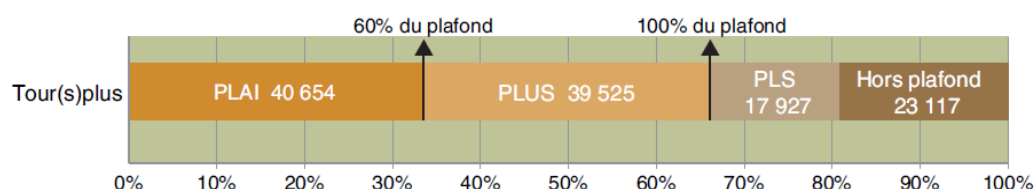
¹⁷ Voir SARAGAGLIA Benjamin. «Le marché immobilier de Tours s'est grippé au printemps». *Capital*. Consulté le 07 janvier 2012. Disponible sur : <http://www.capital.fr/immobilier/zoom-sur-une-ville-et-sa-region/le-marche-immobilier-de-tours-s-est-grippe-au-printemps-635744>

13. Un besoin en logement social croissant pour retenir les populations modestes dans le noyau urbain

Face à ces prix élevés, beaucoup de ménages modestes éprouvent des difficultés à trouver un logement dans le noyau urbain. On assiste d'ailleurs à une spécialisation démographique du territoire. Les ménages modestes sont les premiers à s'éloigner du centre de l'agglomération.¹⁸ Les logements sociaux présents dans les communes urbaines permettent d'en retenir une partie. En revanche les communes périurbaines accueillent globalement une population privilégiée.

Le besoin en logement social sur l'agglomération est pour le moment mal connu. En effet, le 1^{er} PLH prévoyait la création d'un observatoire de la demande sociale. Ceci n'a pas été fait. En revanche, depuis avril 2012, un fichier unique pour le département d'Indre-et-Loire, répertoriant les demandes en logement social, a été créé¹⁹. Les personnes à la recherche d'un logement s'inscrivent sur internet. Ce système permet de réunir toutes les demandes pour pouvoir les gérer de façon globale. Il instaure davantage de transparence dans les attributions de logements et permettra d'ici peu d'affiner la connaissance des besoins en logements sociaux sur le département et l'agglomération.

Actuellement il y environ 12 000 demandes actives de logements sociaux sur l'agglomération. Par ailleurs, on sait que plus de 80% des ménages de l'agglomération peuvent prétendre au logement social comme en témoigne le graphique suivant.



Graphique 3 : Population éligible au logement social dans la Communauté d'Agglomération

Source : PLH de la Communauté d'Agglomération

2. 25% de logements sociaux en 2009 sur le territoire

Les analyses qui suivent ne tiendront pas compte des 5 dernières communes (Ballan-Miré, Berthenay, Druye, Savonnières et Villandry) ayant intégré la Communauté d'Agglomération en 2010. En effet, les chiffres utilisés pour les analyses qui suivent sont

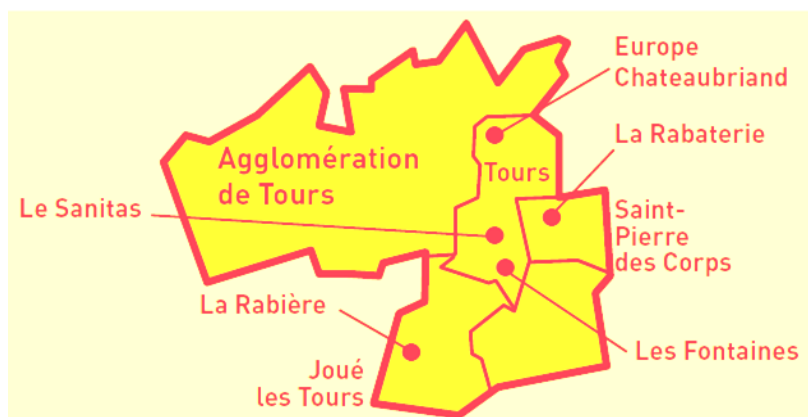
¹⁸ Voir TOUR(S)PLUS. *Programme Local de l'Habitat de la Communauté d'Agglomération Tour(s)plus 2011-2016*. Juin 2011.

¹⁹ Voir LA NOUVELLE REPUBLIQUE. «Recherche logement social ? Tous sous le même toit !». *La Nouvelle République*. Consulté le 19 avril 2012. Disponible sur : <http://www.lanouvellerepublique.fr/Indre-et-Loire/Actualite/Economie-social/n/Contenus/Articles/2012/04/14/Recherche-logement-social-Tous-sous-le-meme-toit>

pour la plupart tirés du diagnostic du PLH 2011-2016 de l'agglomération. Ce diagnostic ne prend pas en compte ces 5 communes.

La population totale de ces 5 communes, d'après les données INSEE 2008, est d'environ 13 000 habitants, soit 5% de la population totale de l'agglomération. Ces communes étant relativement peu peuplées elle comporte peu ou pas de logements sociaux à l'exception de Ballan-Miré qui en compte 403, d'après les données INSEE 2008.

21. Les grandes étapes de constitution du parc



Carte 3 : Les quartiers de grands ensembles de l'agglomération

Source : USH Région Centre

Au total l'agglomération comprenait 31 935 logements sociaux en 2009 soit un taux SRU de près de 25%. Comme la plupart des grandes agglomérations, la majorité du parc HLM s'est constitué après la seconde guerre mondiale. Les quartiers de grands ensembles qui vont être présentés par la suite regroupent donc la majorité du parc HLM de l'agglomération.

Les grands quartiers de logements HLM de Tours

Le Sanitas : Le Sanitas fut le premier grand quartier de logements HLM sur l'agglomération. La construction de celui-ci débuta en 1959, sur une ancienne zone ferroviaire bombardée en 1944. Il fut réalisé en tranches successives depuis le Nord vers le Sud de 1959 jusqu'à 1969. Il compte aujourd'hui près de 3 000 logements dont la quasi-totalité appartient à Tour(s)habitat (OPH communal).

Les Rives du Cher : La construction de ce quartier a débuté en 1962 avec une première étape de remblaiement des terrains bordant le Cher. Ce n'est donc qu'en 1966 que les premiers immeubles voient le jour. Comme l'avait souhaité Jean Royer, maire de Tours à l'époque, différents opérateurs sont intervenus sur ce quartier (offices HLM, SEM...) pour plus de mixité. Les Rives du Cher compte environ 2 500 logements.

Les Fontaines : Le chantier a été lancé en 1968 et s'est étalé sur 13 années. 3 460 logements au total y ont été construits. Tout comme pour les Rives du Cher, il y a eu une diversité dans les opérateurs. Les Fontaines est le plus vaste quartier de logement social de la ville de Tours.

Europe / Chateaubriand : Achievé en 1972, ce quartier comprend environ 1 350 logements appartenant à Tour(s)habitat.

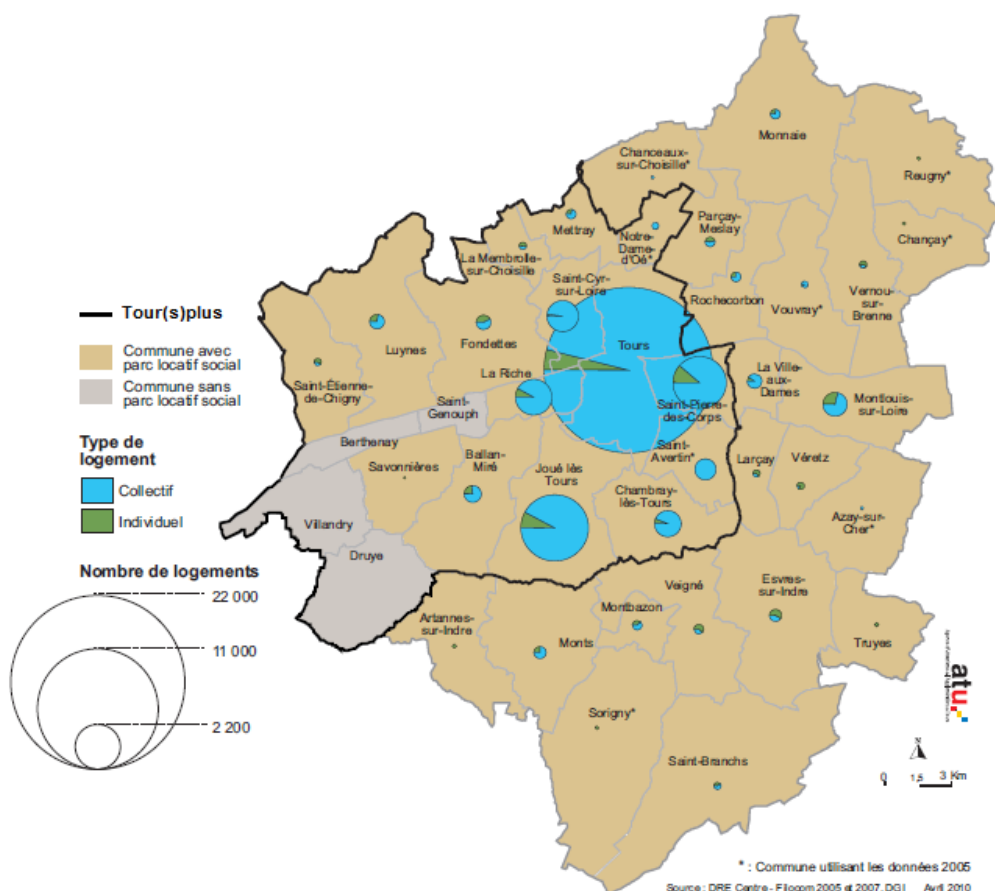
Les autres grands quartiers de logements HLM de l'agglomération

La Rabière à Joué-Lès-Tours : Construit entre 1958 et 1978, ce quartier compte près de 3 600 logements détenus en grande majorité par Val Touraine Habitat (OPH départemental). 21% de la population de Joué-Lès-Tours vit dans ce quartier aujourd'hui.

La Rabaterie à Saint-Pierre-des-Corps : Construit entre 1967 et 1985, ce quartier compte environ 2 600 logements.

Suite à la période d'après-guerre, le rythme de construction du logement social a fortement diminué. La qualité a été privilégiée à la quantité, par conséquent des opérations de plus petite envergure ont été faites et mieux réparties spatialement de façon à favoriser la mixité sociale.

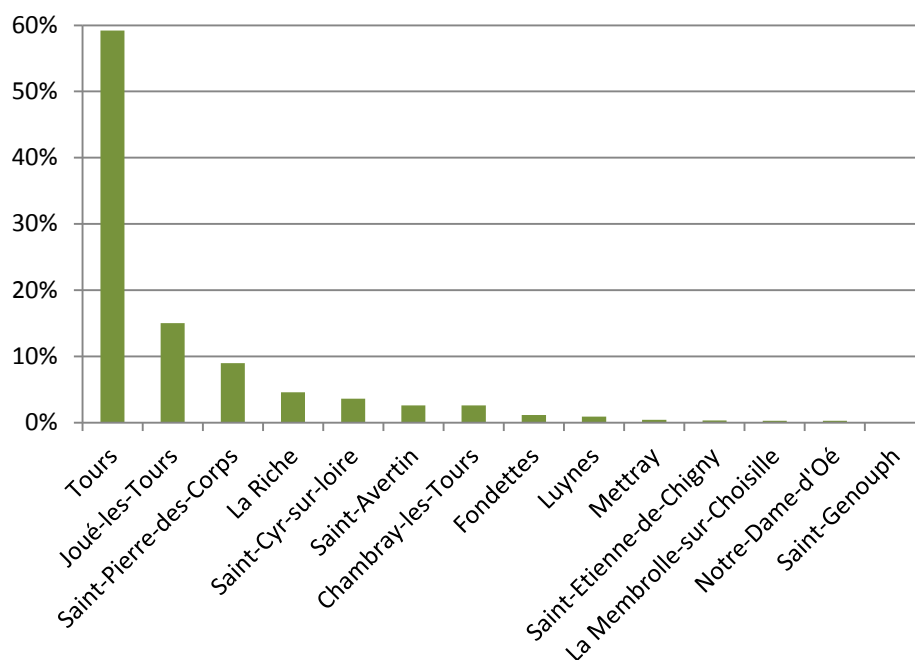
22. 60% des logements sociaux de l'agglomération sont dans la ville centre



Carte 4 : Parc locatif social par commune en 2005
Source : PLH de la Communauté d'Agglomération Tour(s)plus

La majorité du parc social se trouve sur la ville de Tours. Les communes possédant une forte proportion de logements sociaux sont les communes urbaines à proximité directe de Tours, ce sont également les communes les plus importantes en terme de population.

Le graphique ci-dessous montre la répartition des logements de l'agglomération dans les différentes communes.



Graphique 4 : Répartition des logements sociaux dans les communes de l'agglomération

Réalisation : Camille Hue

Données : inventaire SRU réalisé par la DDT37 en 2009

58,2% des logements sociaux de l'agglomération se situent à Tours. Bien loin derrière se trouvent les villes de Joué-Lès-Tours et Saint-Pierre-des-Corps avec respectivement 14,8% et 8,8% des logements sociaux de l'agglomération. Le pourcentage élevé de logements sociaux sur la ville centre s'explique par la présence des quartiers de grands ensembles construits dans les années 60. Jean Royer, maire de Tours à l'époque, y a largement contribué.

L'agglomération se caractérise donc par une forte proportion de logements sociaux dans la ville centre. Le reste des logements sociaux se trouve pour la plupart dans les communes urbaines (plus de 9 000 habitants). Les communes de Joué-Lès-Tours, Saint-Pierre-des-Corps, La Riche, Saint-Cyr-sur-Loire, Saint-Avertin et Chambray-Lès-Tours regroupent à elles toutes 37% des logements sociaux de l'agglomération.

	Habitants (RGP 2007 population municipale)	Résidences principales* (janvier 2009)	Logements locatifs sociaux (janvier 2009)	Taux SRU*
Chambray-lès-Tours	10 719	5 020	827	16,47%
Fondettes	9 989	3 960	367	9,27%
Joué les Tours	35 836	15 989	4 802	30,03%
La Membrolle-sur-Choisille	3 042	1 104	91	8,24%
La Riche	9 990	5 083	1 462	28,76%
Luynes	5 025	1 902	295	15,51%
Mettray	1 951	845	130	15,38%
Notre-Dame-d'Oé	3 511	1 383	86	6,22%
Saint-Avertin	14 006	5 863	837	14,28%
Saint-Cyr-sur-Loire	15 975	7 677	1 159	15,10%
Saint-Étienne-de-Chigny	1 364	554	105	18,95%
Saint-Genouph	1 015	387	0	0,00%
Saint-Pierre-des-Corps	15 665	6 994	2 869	41,02%
Tours	136 578	70 735	18 905	26,73%

Tableau 4 : taux SRU des communes de l'agglomération

*Source : PLH de la Communauté d'Agglomération Tour(s)plus,
d'après l'inventaire SRU réalisé par la DDT37 en 2009*

Bien que la ville de Tours regroupe plus de la moitié des logements sociaux de l'agglomération, son taux SRU est inférieur à celui de 3 communes : Joué-Lès-Tours, Saint-Pierre-des-Corps et La Riche.

C'est la ville de Saint-Pierre-des-Corps qui possède le taux SRU le plus important : 41,02%. Historiquement, c'est une ville caractérisée par sa forte proportion de population ouvrière. Depuis le congrès de Tours en 1905, la municipalité de Saint-Pierre-des-Corps a toujours été un bastion communiste, ce qui explique une volonté politique de produire du logement social.

Ce tableau met en évidence les communes qui ne respectent pas la loi SRU : Chambray-Lès-Tours, Fondettes, Luynes, Notre-Dame-d'Oé, Saint-Avertin et Saint-Cyr-sur-Loire. Nous verrons par la suite que Tour(s)plus avait fixé des objectifs plancher dans la construction de logements sociaux sur la période 2004-2010 pour ces 6 communes, afin qu'elles rattrapent leur retard mais que ces objectifs peinent à être atteints.

23. Une dynamique croissante de la construction de logements sociaux

a) Une croissance maîtrisée depuis la mise en pace du PLH en 2004

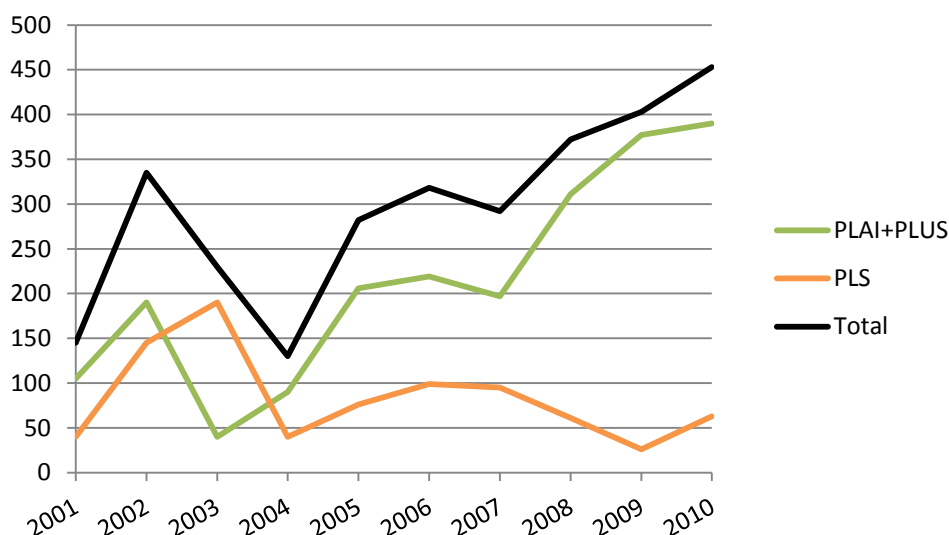
Le 1^{er} PLH intercommunal de Tour(s)plus a été établi pour la période 2004-2009. Il a marqué la naissance d'une politique globale de l'habitat sur l'agglomération. Celle-ci ayant été créée peu de temps avant, elle ne disposait pas de document officiel rendant compte de la situation du logement et des enjeux du territoire. Le PLH a donc permis de dresser un diagnostic de l'habitat sur l'agglomération afin de définir des principes et objectifs pour la politique de l'habitat et de déterminer un programme d'actions.

La mise en place du PLH a permis à l'agglomération de devenir délégataire des aides à la pierre. En effet, pour qu'une collectivité locale soit délégataire des aides à la pierre, l'élaboration d'un PLH est une condition obligatoire. Le montant des aides à la pierre déléguées est ainsi fixé sur la base des objectifs définis dans le PLH. Au 1^{er} janvier 2010, 54% des Communautés Urbaines et Communautés d'Agglomération étaient délégataire des aides à la pierre en France.

La délégation des aides à la pierre a fait l'objet d'une convention entre l'Etat et Tour(s)plus en 2005. Celle-ci stipule que la compétence pour décider de l'attribution des aides de l'Etat en faveur de la production et la réhabilitation de logements locatifs sociaux, de la location-accession, de la création de places d'hébergement et de la rénovation de l'habitat privé est déléguée à la Communauté d'Agglomération.

Tour(s)plus est donc devenu le principal pilote de la politique de l'habitat sur l'agglomération en 2005.

Le graphique ci-dessous représente l'évolution du nombre de logements sociaux financés dans la Communauté d'Agglomération depuis 2001.



Graphique 5 : Evolution du nombre de logements sociaux financés dans la Communauté d'Agglomération

Réalisation : Camille Hue

Source : Tour(s)plus

On constate qu'entre 2001 et 2004, le nombre de logements sociaux financés était très variable. Il dépendait probablement d'opérations indépendantes, réalisées au coup par coup.

A partir de 2004, la croissance est plus contrôlée. Mise à part en 2006 où le nombre de logements financés a été inférieur à celui de l'année précédente, la croissance est stable. Cela peut s'expliquer par les deux éléments exposés précédemment : la mise en place du PLH et la délégation des aides à la pierre. A partir de 2004 la construction du logement social sur l'agglomération est maîtrisée et répond à des objectifs globaux.

b) Les logements PLUS et PLAI favorisés depuis la mise en place du CUCS en 2007

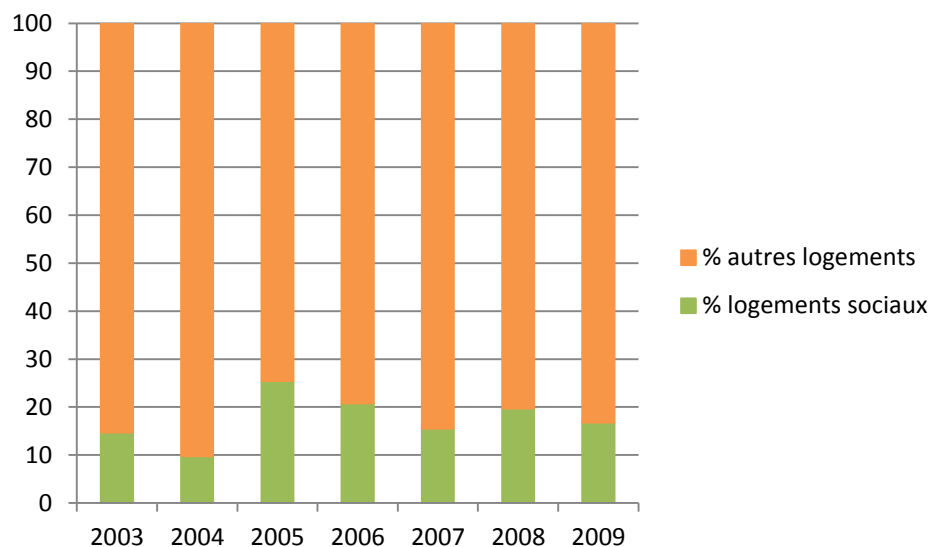
Le graphique précédent a montré que la croissance ne s'était pas faite de façon homogène entre les logements PLS et les logements PLUS et PLAI. C'est à partir de 2008 qu'une rupture s'effectue avec une baisse du nombre de logements PLS financés et une hausse soudaine du nombre de logements PLUS et PLAI financés, ce qui répond davantage aux besoins de la population.

La rupture dans la construction peut s'expliquer par la mise en place du Contrat Urbain de Cohésion Sociale (CUCS), de l'agglomération tourangelle, qui s'applique pour les communes de Tours, Saint-Pierre-des-Corps, Joué-Lès-Tours et la Riche. Les CUCS représentaient à ce moment là un nouveau cadre contractuel de la politique de la ville en faveur des quartiers en difficulté. Ils faisaient suite aux contrats de ville, en vigueur entre 2001 et 2006. Le CUCS de l'agglomération tourangelle a été validé en 2007 pour une période de 3 ans et a été renouvelé une fois. Il s'applique donc jusqu'en 2012.

Le CUCS fixait comme objectif une production minimale de 300 logements locatifs sociaux par an et le soutien aux opérations PLAI. Dans le CUCS est défini la participation financière de l'Etat (environ 1,9 millions d'euros) ainsi que celle des communes et de la Communauté d'Agglomération (1,65 millions d'euros au total).

Ces objectifs, accompagnés d'une enveloppe financière supplémentaire de l'Etat ont donc contribué à l'augmentation du nombre de logements financés par an depuis 2007. Le CUCS étant en vigueur jusqu'en 2012, on peut supposer que cette dynamique se tiendra en 2011 et 2012.

Le graphique suivant permet de constater quelle a été la part de logements sociaux dans la construction totale sur l'agglomération entre 2003 et 2009. Les données utilisées pour ce graphique sont le nombre de logements commencés provenant de la base de données sit@del2 ainsi que le nombre de logements sociaux financés sur l'agglomération d'après les données de Tour(s)plus. Cependant, il faut tenir compte d'un délai entre le financement d'un logement et sa réalisation. Le délai théorique est d'environ 2 ans. Ainsi un logement financé par exemple en 2002 a été considéré comme réalisé en 2004. Il faut d'ailleurs attendre encore en moyenne un an avant que le logement ne soit mis en service.



Graphique 6 : Part du logement social dans la construction totale

Réalisation : Camille Hue

Source : Tour(s)plus et base de données sit@del2

Suite à la mise en application du PLH et depuis l'année 2005, la part de logements sociaux financés dans la construction totale de logements a augmenté, elle oscille autour de 20%. Avant 2005 la part de logements sociaux était plus aléatoire. Il y a donc depuis 2005 une volonté de maintenir le taux SRU de l'agglomération actuellement de 25%.

Tour(s)plus est devenu délégataire des aides à la pierre en 2005. C'est précisément à partir de cette date que l'on observe une croissance positive et maîtrisée du logement social.

Cela amène à formuler la deuxième hypothèse de stratégie locale mise en place pour pallier le désengagement de l'Etat. En devenant pilote de la politique d'habitat et en se saisissant de l'outil de financement principal pour la construction du logement social, Tour(s)plus s'est investi personnellement dans la production de logement social grâce à des subventions, au point de devenir indispensable auprès des bailleurs sociaux.

24. Le Programme de Renouvellement Urbain : 1% du parc social démoli et 9% réhabilités

Le Programme National de Rénovation Urbaine (PNRU) est apparu avec la loi du 1^{er} août 2003 d'orientation et de programmation pour la ville et la rénovation urbaine, s'appliquant sur la période 2004-2008. Il a été prolongé par la loi du 13 juillet 2006 portant Engagement National pour le Logement jusqu'en 2013. Le but du PNRU est de restructurer, dans un objectif de mixité sociale et de développement durable, les quartiers classés en Zone Urbaine Sensible (ZUS).

L'Agence Nationale pour la Rénovation Urbaine (ANRU) sert d'intermédiaire entre l'Etat et les collectivités locales. Elle a pour mission de contribuer à la réalisation du PNRU en aidant financièrement les collectivités. La convention entre Tour(s)plus et

l'ANRU a été signée en 2004. Le Programme de Renouvellement Urbain (PRU) est intégré au dispositif de la politique de la ville. L'objectif de ce programme était de redonner de l'attractivité aux quartiers concernés et de les ouvrir sur le reste de l'agglomération.

Cinq quartiers répartis sur trois communes sont concernés par le PRU de l'agglomération : Le Sanitas, Europe/Chateaubriand et Les Fontaines sur la commune de Tours ; La Rabaterie sur la commune de Saint-Pierre-des-Corps ; et La Rabière sur la commune de Joué-Lès-Tours. Ces quartiers de grands ensembles sont composés de barres et de tours. Ce sont environ 26 000 habitants et 9 000 logements sociaux qui sont concernés par le PRU sur l'agglomération.

Le parc social ayant été globalement bien entretenu²⁰, il ne s'y trouve pas aujourd'hui de gros "points noirs"²¹. C'est pourquoi il n'y a pas eu nécessité de rénovations lourdes et très peu de démolitions ont été effectuées (à peine 0,8% du parc total de logement social). Par ailleurs les démolitions étant plus coûteuses que les réhabilitations, elles sont rarement la solution privilégiée. Les réhabilitations ont concerné plus de logements (9% du parc).

50% des logements concernés par le PRU appartiennent à Tour(s)plus(s)habitat et 30% à Val Touraine Habitat. Les 20% de logements restants sont répartis entre Touraine Logement, Nouveau Logis Centre Limousin et la SEM Maryse Bastié. Ce sont donc principalement les Offices Publics de l'Habitat qui bénéficient du PRU.

Il existe plusieurs raisons à cela :

- Tour(s)habitat et Val Touraine Habitat sont les bailleurs possédant le plus grand nombre de logements sur l'agglomération. A eux deux, ils totalisent 75% des logements sociaux de l'agglomération.
- Ce sont des bailleurs anciens qui ont constitué la majorité de leur patrimoine dans les années 60.

	Programme initial					Total
	OPAC de Tours	VTH	NLCL	SEM Maryse Bastié	Touraine Logement	
Démolitions	126	36	60	30	-	252
Reconstructions	39	46	34	37	-	156
Sur site	8	12	34	-	-	54
Hors site	31	34	-	37	-	102
Réhabilitations	1 973	832	-	194	97	3 096
Résidentialisations	3 006	2 212	-	229	97	5 544

Tableau 5 : Logements concernés par le PRU en fonction des bailleurs

Source : USH Région Centre, septembre 2010

²⁰ Voir TOUR(S)PLUS. *Programme Local de l'Habitat de la Communauté d'Agglomération Tour(s)plus 2011-2016*. Juin 2011.

²¹ D'après M. Loubet, directeur de Tour(s)habitat dans *Evaluation à mi-parcours du PLH de Tour(s)plus*. Tours : PolytechTours, Aménagement, 2007.

Les 126 logements démolis appartenant à Tour(s)habitat anciennement OPAC de Tours se situent au Sanitas. Les 126 autres logements démolis, répartis entre les autres bailleurs, se situent à La Rabière.

Au 31 décembre 2010, la moitié de la centaine d'opérations physiques qui constituent le PRU était achevée.

L'agglomération dispose d'un parc social correctement entretenu et pour ces raisons n'a pas bénéficié d'un lourd PRU. Cependant, au vu des exigences environnementales croissantes, il reste de nombreux logements à rénover prochainement

L'agglomération a conscience de cette problématique de rénovation énergétique et souhaite que le PRU trouve « un second souffle pour faire face à la rénovation énergétique qui n'a été que partiellement réalisée dans les cycles précédents d'amélioration et lutter contre un effet de contraste avec des secteurs non investis. »²²

²² Voir TOUR(S)PLUS. *Programme Local de l'Habitat de la Communauté d'Agglomération Tour(s)plus 2011-2016*. Juin 2011.

Conclusion deuxième partie :

La Communauté d'Agglomération est en croissance démographique même s'il est prévu un fort ralentissement de celle-ci dans les années à venir. Par ailleurs le marché immobilier est largement dominé par la promotion privée qui propose des biens en dehors des moyens de la majorité de la population. Dans ce contexte, la production du logement social sur l'agglomération prend toute son importance. Jusqu'à aujourd'hui, celle-ci était croissante mais la baisse des financements de l'Etat et les restrictions en nombre de logements sociaux à construire sont de plus en plus difficiles à gérer pour la Communauté d'Agglomération et les bailleurs sociaux.

La troisième partie de ce mémoire portera donc sur la politique de l'habitat menée par Tour(s)plus. Elle présentera également les bailleurs sociaux les plus importants de l'agglomération et leurs stratégies pour le financement de logements neufs.

Cette partie permettra de vérifier les hypothèses émises précédemment : pour faire face à la baisse des financements de l'Etat, les bailleurs sociaux investissent de plus en plus de fonds propres dans les opérations de logements neufs et la Communauté d'Agglomération, en tant que pilote de la politique de l'habitat, soutient financièrement les bailleurs dans cette action.

PARTIE 3 :

LA STRATEGIE DE LA COMMUNAUTE D'AGGLOMERATION TOUR(S)PLUS ET DES BAILLEURS SOCIAUX POUR LE MAINTIEN DE LA PRODUCTION DU LOGEMENT SOCIAL

1. Une politique du logement social à l'échelle de l'agglomération

L'équilibre social de l'habitat est une des 4 compétences de la Communauté d'Agglomération. Pour mettre en œuvre cette compétence, la Communauté d'Agglomération dispose d'un PLH, outil stratégique pour la définition de la politique d'habitat et des moyens de mise en œuvre. De plus, elle est délégataire des aides à la pierre. C'est donc à l'échelle de l'agglomération que les financements pour le logement social sont attribués.

11. Le PLH : des objectifs de construction atteints pour la période 2004-2010 mais une répartition spatiale hétérogène des logements sociaux²³

Initialement prévu pour la période 2004-2009, le 1^{er} PLH de l'agglomération a été prolongé jusqu'à 2010. Celui-ci avait fixé pour la période, différents objectifs quantitatifs à atteindre en terme de construction de logements sociaux. Des bilans de la mise en œuvre des objectifs du PLH ont été réalisés chaque année et un bilan à mi-parcours (en 2007) plus important a été effectué. Celui-ci avait permis de reformuler les priorités pour les trois années restantes de la mise en œuvre du PLH.

Le 2nd PLH a été adopté en juin 2011 et couvre la période 2011-2016. Il prend en compte 5 nouvelles communes, ayant intégré l'agglomération en 2010, pour les objectifs qu'il fixe.

- Bilan des objectifs du 1^{er} PLH

Le PLH prévoyait la production de 9 600 nouveaux logements (publics et privés), soit 1600 nouveaux logements par an. Grâce à la base de données sit@del2, il a pu être vérifié si les objectifs avaient été atteints. Sur la période 2004-2009, 10 494 logements ont été construits soit 17% de plus que l'objectif fixé.

Le PLH avait fixé un objectif de 1 800 logements sociaux, soit 300 par an. Au total c'est 1 760 logements sociaux qui ont été construits. L'objectif a donc été pratiquement atteint.

80% de logements sociaux construits sur cette période sont des logements PLUS et PLAI tandis que les 20% restants sont des logements PLS. Cela ne correspond pas tout à fait aux objectifs du PLH qui étaient 33% de PLS pour 67% de PLUS et PLAI.

Si les objectifs en quantité de logements ont été plus ou moins bien atteints, il n'en va pas de même pour les objectifs de répartition équilibrée des logements sociaux.

²³ Les informations chiffrées proviennent des bilans annuels du PLH de la Communauté d'Agglomération Tour(s)plus

Afin de rééquilibrer spatialement l'offre en logement social sur l'agglomération, des objectifs plancher ou plafond, en terme de nombre de logements sociaux, à atteindre dans la construction neuve avaient été fixés dans chaque commune. Cela devait permettre d'augmenter la valeur absolue et la part relative du logement social dans les communes déficitaires au sens loi SRU et d'abaisser la part relative dans les communes fortement excédentaires (plus de 25% de logements sociaux).

Ainsi un objectif plancher de 20% avait été fixé pour les communes de Chambray-Lès-Tours, Saint-Avertin, Saint-Cyr-sur-Loire, Luynes, Fondettes et Notre-Dame-d'Oé, qui ne respectaient pas la loi SRU. Les autres communes urbaines avaient un objectif plafond de 15%. 4 communes périurbaines n'étaient pas soumises à la loi SRU et n'avaient pas d'objectif par conséquent.

	Objectif du PLH	Taux de logements sociaux dans la construction neuve sur la période 2004-2010
Tours	Plafond 15%	20%
Chambray-Lès-Tours	Plancher 20%	51%
Joué-Lès-Tours	Plafond 15%	24%
La Riche	Plafond 15%	14%
Saint-Avertin	Plancher 20%	17%
Saint-Cyr-sur-Loire	Plancher 20%	3%
Saint-Pierre-des-Corps	Plafond 15%	34%
Fondettes	Plancher 20%	20%
Luynes	Plancher 20%	28%
Notre-Dame-d'Oé	Plancher 20%	15%
La Membrolle-sur-Choisille	/	26%
Mettray	/	0%
Saint-Etienne-Chigny	/	15%
Saint-Genouph	/	7%

Tableau 6 : Taux de logement social dans la construction neuve sur la période 2004-2010 et objectif initial du PLH

Réalisation : Camille Hue

Données : DREAL Centre, sit@del2 et Tour(s)plus

Les objectifs ont été peu respectés dans la plupart des communes. En ce qui concerne les objectifs plancher, les communes de Saint-Avertin et Notre-Dame-d'Oé sont légèrement en dessous alors que Saint-Cyr-sur-Loire avec 3% de logements sociaux dans la construction neuve entre 2004 et 2010 se trouve bien en deçà de l'objectif de départ. La commune de Chambray-Lès-Tours devance toutes les communes avec 51% de logements sociaux dans la construction neuve.

En ce qui concerne les objectifs plafond, ils ont été largement dépassés dans les communes de Saint-Pierre-des-Corps et Joué-Lès-Tours.

Finalement, les objectifs de répartition spatiale équilibrée n'ont pas été atteints, malgré la volonté de Tour(s)plus de rééquilibrer l'offre en logement social. Le PLH étant un document incitatif et non contraignant, aucune sanction n'est prévue pour les communes qui n'en respecteraient pas les objectifs. Tour(s)plus ne peut en aucun cas forcer les communes à les appliquer. La construction de logement social reste à leur initiative ou à celle du bailleur. Ce n'est qu'au moment des négociations que le PLH intervient et que la commune vérifie être dans les objectifs qui la concernent.

L'influence du PLH, en ce qui concerne la mise en place d'une politique territorialisée au sein même de l'agglomération est donc limitée puisque Tour(s)plus peine à faire respecter les objectifs de répartition spatiale des logements sociaux. Ils ont continué à être construits entre 2004 et 2010 dans les communes qui avaient l'habitude d'en accueillir déjà beaucoup (Saint-Pierre-des-Corps, Joué-Lès-Tours).

- Objectifs du 2nd PLH

Si les objectifs du 2nd PLH sont respectés, 9 500 logements neufs seront produits entre 2011 et 2016, dont 2 100 logements locatifs sociaux (22% de la production totale de logements). 40% de ces logements sociaux seront construits dans les communes déficitaires au sens de la loi SRU.

Pour ce 2nd PLH il n'y a pas eu d'objectifs plancher ou plafond définis. Pour chaque commune, un nombre de logements (tous types confondus) a été fixé avec le nombre de logements sociaux (dont PLUS, PLAIS et PLS) à atteindre parmi ceux-ci, en accord avec les élus de chaque commune. A travers ces chiffres, Tour(s)plus renforce les objectifs du 1^{er} PLH pour équilibrer l'offre spatiale. Par exemple Saint-Cyr-sur-Loire devra construire 138 logements sociaux sur la période 2011-2016 soit 33% de la production de logement total.

Tour(s)plus fixe donc dans ce 2nd PLH des objectifs plus ambitieux concernant la répartition spatiale des logements sociaux et le comblement du déficit pour les communes ne respectant pas la loi SRU. Cependant, elle ne semble pas prévoir dans son programme d'actions de moyens (financiers ou autres) différents de ceux du 1^{er} PLH. La mise en application effective de ces objectifs peut donc être mise en question.

Tout comme le 1^{er} PLH, celui-ci fera l'objet de bilans annuels et d'une évaluation à mi-parcours qui permettront de constater avant la fin de la mise en application du PLH si les objectifs de celui-ci sont respectés.

12. Une compensation significative de la diminution des aides de l'Etat par Tour(s)plus²⁴

a) Tour(s)plus délégataire des aides à la pierre

La première convention de délégation des aides à la pierre a été signée en 2005 pour une durée de 6 années. C'est cette convention qui permet à Tour(s)plus de recevoir les aides à la pierre de l'Etat et de les redistribuer. Les engagements financiers définis dans cette convention l'ont été à titre prévisionnel. Chaque année la convention a fait l'objet d'un avenant qui venait préciser la participation financière effective de l'Etat comme de la Communauté d'Agglomération. L'enveloppe de l'Etat reçue par cette dernière était donc réajustée annuellement.

Les aides à la pierre déléguées sont un outil puissant pour la mise en œuvre de la politique locale de l'habitat. Elles confèrent à l'agglomération une certaine autonomie quant à l'application de sa politique d'habitat. Par ailleurs, l'évaluation à mi-parcours du 1^{er} PLH a montré que les bailleurs et les élus des communes étaient satisfaits que Tour(s)plus soit délégataire des aides à la pierre car cela facilitait les démarches. Les relations sont plus aisées avec l'agglomération qu'avec la DDT37 (DDE à l'époque) autrefois interlocuteur principal pour les aides à la pierre.

Cependant, le caractère prévisionnel du montant alloué par l'Etat à l'agglomération et la possibilité de résilier la convention à tout moment en font un outil à la fiabilité limitée pour la planification de l'habitat sur l'agglomération à long terme, notamment lorsque l'Etat réajuste les subventions à la baisse.

b) Un investissement croissant de Tour(s)plus dans le financement du logement social

La 1^{ère} convention de délégation des aides à la pierre fixait le montant prévisionnel des aides de l'Etat sur la période 2005-2011, qui s'élevait à 14,632 millions d'euros pour le logement privé et public (le montant prévisionnel pour le logement social uniquement n'étant pas mentionné, il est impossible de le comparer au montant effectivement versé). Elle fixait également le montant prévisionnel des fonds propres que Tour(s)plus engagerait : 8,4 millions d'euros sur la période, soit 36,5% du montant total des aides. A titre de comparaison, dans sa convention de délégation des aides à la pierre, la Communauté d'Agglomération d'Orléans avait prévu de participer pour 27,8% du montant total.

Parmi les 8,4 millions d'euros que Tour(s)plus avait engagé, 7,56 millions d'euros étaient destinés au logement social. Tour(s)plus s'est donc engagé à financer le logement social sur ses fonds propres à hauteur de 1,4 millions d'euros par an en moyenne.

²⁴ Les informations chiffrées proviennent des bilans annuels du PLH de la Communauté d'Agglomération Tour(s)plus

Le tableau suivant récapitule les aides qui ont été accordées chaque année pour la production de logements sociaux.

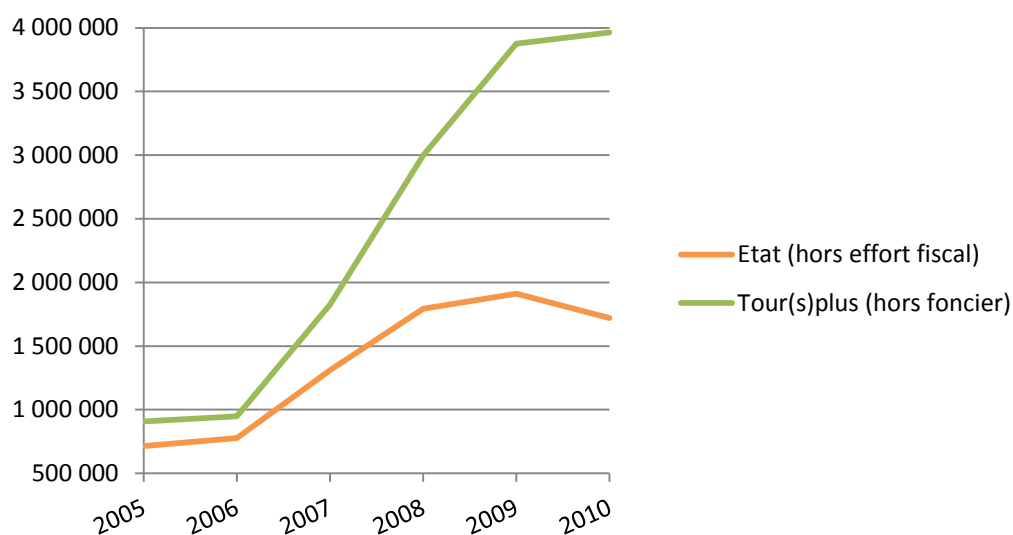
	Etat (hors effort fiscal) en euros	Tour(s)plus (hors foncier) en euros
2005	713 734	908 000
2006	778 382	949 000
2007	1 309 723	1 825 700
2008	1 793 901	2 998 300
2009	1 910 396	3 875 316
2010	1 719 100	3 962 900

Tableau 7 : Aides directes pour le logement social

Réalisation : Camille Hue

Données : Tour(s)plus

Il peut être constaté qu'en 2005 et en 2006, Tour(s)plus se trouvait en dessous de la moyenne fixée dans la convention. A partir de 2007, les aides versées ont été largement supérieures à celles prévues. Au total c'est un peu plus de 14,5 millions d'euros qui ont été versés par Tour(s)plus au lieu des 8,4 millions d'euros prévus.



Graphique 7 : évolution des aides directes pour le logement social

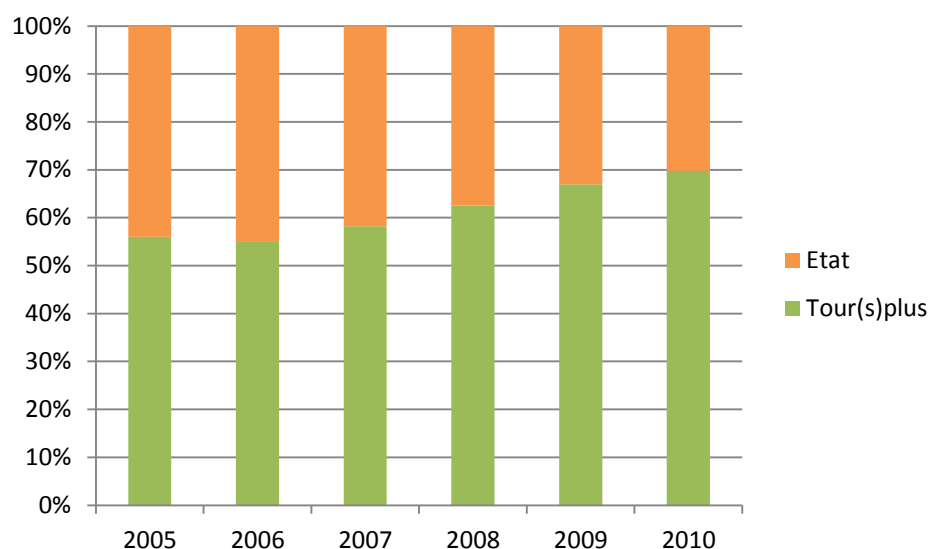
Réalisation : Camille Hue

Données : Tour(s)plus

Le graphique ci-dessus permet de rendre compte de l'évolution des financements. Ceux-ci n'ont cessé de croître entre 2005 et 2008. Ce n'est que depuis 2009 que les aides de l'Etat ont commencé à diminuer. En 2010 les logements PLUS étaient financés à hauteur de 900 euros par l'Etat, les logements PLAI l'étaient à hauteur de 11 500 euros. Alors

que la subvention pour les logements PLAI est restée fixe en 2011, celles des logements PLUS a chuté à 1 euros symbolique. La baisse de subvention a été compensée par Tour(s)plus. Bien que le graphique montre que les aides de l'Etat ont été croissantes jusqu'en 2009, au total, sur la période d'application de la convention, l'Etat n'a pas respecté le montant de 14,632 millions d'euros qu'il avait engagé.²⁵

Le graphique suivant représente la part de l'Etat et celle de Tour(s)plus dans le financement du logement social entre 2005 et 2010. Il montre que l'investissement de Tour(s)plus dans le logement social est de plus en plus important. Alors qu'en 2005, 56% des subventions provenaient de Tour(s)plus, en 2010 ce chiffre s'élève à 70%.



Graphique 8 : Part d'investissement dans le logement social par an

Réalisation : Camille Hue

Données : Tour(s)plus

Cet investissement toujours plus important de la Communauté d'Agglomération se prolongera au moins jusqu'en 2016. En effet, une deuxième convention de délégation des aides à la pierre a été signée entre l'Etat et Tour(s)plus en juin 2011 pour la période 2011-2016. Tout comme la première convention, celle-ci fixe un montant prévisionnel de subventions de la part de l'Etat et de la part de Tour(s)plus. Pour le logement privé et social, l'Etat versera donc 5 366 301 euros sur la période et Tour(s)plus 32 098 000 euros, soit 85% du total des subventions. Cette augmentation est considérable par rapport à la première convention, que ce soit en volume global ou en proportion par rapport aux subventions de l'Etat.

Pour répondre au désengagement de l'Etat il avait été supposé précédemment que les bailleurs sociaux s'appuyaient sur une Communauté d'Agglomération qui s'investissait de plus en plus dans le financement du logement social. C'est bien le cas puisque, depuis 2005, Tour(s)plus ne cesse d'augmenter ses subventions et se substitue peu à peu à l'Etat.

²⁵D'après Mme Jaouen, chargée de projet Habitat à Tour(s)plus

c) Des aides pour l'achat de foncier destiné à accueillir des logements sociaux

Tour(s)plus dispose d'un Programme d'Action Foncière (PAF) en faveur de l'acquisition de terrains destinés à l'habitat. Ce programme a été mis en place en 2005 suite à son inscription dans le programme d'actions du PLH. Il devait constituer un outil permettant la relance de la production du logement social dans l'agglomération.

Le principe est le suivant : «Tour(s)Plus accompagne tous les porteurs de projets, qu'ils soient bailleurs sociaux, communes, ou opérateurs de ZAC. Le principe consiste à les aider à acquérir du foncier, mais en répercutant sur le prix du loyer la diminution du coût global de l'opération induite par l'aide de la collectivité. Précision utile : l'opération ne doit pas être située dans un quartier relevant de la politique de la ville.»²⁶

Ces subventions peuvent concerner l'acquisition de foncier destiné à la construction de logements sociaux à court terme, l'acquisition de foncier dans le cadre de projets urbains à moyen terme (5 ans) ou l'acquisition de foncier en vue de la constitution de réserves à long terme.

Depuis sa mise en place, le foncier acquis a permis la construction de plus de 700 logements sociaux, pour environ 1,8 millions d'euros de subventions. Les bailleurs sociaux qui en ont bénéficié sont divers, tous comme les communes dans lesquelles se situaient les terrains.

d) Un système de bonus dans la répartition des subventions

La délégation des aides à la pierre autorise le délégataire, Tour(s)plus, à définir des critères pour la répartition des subventions (déléguées ou sur fonds propres).

Les aides sont majorées selon différents cas :

- Lorsque les logements sont réalisés dans les communes SRU.
- Lorsque ce sont de petites opérations (10 logements ou moins). Tour(s)plus favorise ainsi la production de logements sociaux en petites unités.
- Lorsque les logements sont certifiés «habitat & environnement». Le bonus est légèrement supérieur pour les logements PLAI par rapport aux logements PLS et PLUS. En 2007 il pouvait atteindre 3 000 euros par logement.²⁷

D'après le programme d'actions du 2nd PLH, ce système de bonification sera conservé. Le tableau suivant montre les taux de bonification appliqués suivant l'opération.

²⁶ Voir HABITAT & TERRITOIRES CONSEIL. *Présentation de la politique locale de l'habitat, et du volet "Programme d'Action Foncière et outil d'observation"*. Habitat & territoires conseil, mars 2007. Disponible sur [http://www.fnar-habitat.org/hlm/pomv2.nsf/DB198BB965668945C12577C10045BECA/\\$file/Tours%20plus.pdf](http://www.fnar-habitat.org/hlm/pomv2.nsf/DB198BB965668945C12577C10045BECA/$file/Tours%20plus.pdf)

²⁷ Voir ALTENBURGER Aurélie, EDOUARD Marion, GAYDON Cécile, GLEYE Sylvain, PHILBERT Grégory. *Evaluation à mi-parcours du PLH de Tour(s)plus*. Tours : PolytechTours, Aménagement, 2007.

En € logement	Astreinte SRU	Construction neuve et acquisition-amélioration de plus de 10 logements		Acquisition-amélioration de 10 logements maximum
		Hors HPE/THPE/BBC	Avec HPE/THPE/BBC	
PLAI	Oui	8 500 €	11 000 €	11 500 €
	Non	7 500 €	10 000 €	10 500 €
PLUS	Oui	4 500 €	6 800 €	11 500 €
	Non	3 500 €	5 800 €	10 500 €

Tableau 8 : Subventions accordées pas Tour(s)plus pour le logement social suivant les critères

Source : guide 2011 des aides habitat de Tour(s)plus

En 2011 l'agglomération a décidé d'expérimenter «le versement d'une subvention de 4 000euros /logement PLUS en contrepartie d'une minoration de 4% du loyer pratiqué.»²⁸ Ce dispositif est limité à 100 logements PLUS.

Les aides à la pierre déléguées ne représentent donc pas qu'un outil financier, elles sont aussi un outil permettant à l'agglomération d'affirmer son rôle de conducteur de la politique de l'habitat.

²⁸ Voir TOUR(S)PLUS. *La politique habitat de la Communauté d'Agglomération Tour(s)plus 2011.*

2. Les stratégies des organismes HLM pour pallier le désengagement de l'Etat

21. Présentation des organismes majeurs intervenant sur l'agglomération

a) 75% du parc social répartis entre les Offices Publics de l'Habitat de Tours et du département

2 OPH sont présentes sur l'agglomération : Tour(s)habitat, OPH communal, et Val Touraine Habitat, OPH départemental. Tour(s)habitat intervient en quasi-totalité sur la ville de Tours, le patrimoine de Val Touraine Habitat est localisé dans les autres communes de l'agglomération, en particulier Saint-Pierre-des-Corps et Joué-Lès-Tours.

- Tour(s) Habitat

L'Office Public d'Habitations à Bon Marché (OPHBM) pour la ville de Tours a été créé en 1921 et est devenu Office Public d'Aménagement et de Construction (OPAC) en 1988. En novembre 2011, l'OPAC de Tours change de dénomination et devient Tour(s)habitat.

L'activité principale de Tour(s)habitat est la construction et la gestion de logements sociaux ainsi que la promotion de logements destinés à l'accession à la propriété.

Tour(s)habitat gère 13 412 logements exclusivement sur la commune de Tours. Néanmoins en 2011, à l'occasion de son 90^{ème} anniversaire, l'office a annoncé son intention de construire et d'intervenir en dehors de Tours. Actuellement celui-ci fait de la prospection foncière sur des communes avoisinantes et notamment à Fondettes où il a commencé à acquérir des terrains en vue d'une opération de construction. Par ailleurs, 3 logements ont déjà été construits sur la commune de La Riche et 21 sur la commune de Luynes.

La majorité des logements de Tour(s)habitat se situe dans les quartiers du Sanitas (4 000 logements environ), des Fontaines (1 300 logements), et d'Europe-Chateaubriand (1 300 logements), soit dans les quartiers de grands ensembles de la ville.

- Val Touraine Habitat

Val Touraine Habitat a été créé en 1949 à l'initiative du Conseil Général d'Indre-et-Loire.

Le patrimoine immobilier de l'organisme s'élève à 22 300 logements répartis sur l'ensemble du département. 8% de la population départementale, soit 45 000 habitants, est logée dans le parc de Val Touraine Habitat.

Dans le périmètre de la Communauté d'Agglomération, l'office compte environ 8 300 logements. 50% de son patrimoine dans l'agglomération se trouve sur les communes de Joué-Lès-Tours et Saint-Pierre-des-Corps.

b) 20% du parc social réparti entre 3 ESH et 1 SEM

- Touraine Logement

Touraine Logement a été créée en 1969. Elle gère un peu plus de 5 000 logements répartis sur l'ensemble du département, dont 1 300 environ se trouvant sur l'agglomération de Tours.

Cet organisme n'ayant pu être rencontré, nous ne disposons pas d'informations plus précises.

- Nouveau Logis Centre Limousin (NLCL)

NLCL possède 4 726 logements au total répartis sur les régions centre et Limousin. Sur l'agglomération elle possède près de 1 400 logements. Elle appartient au groupe SNI qui est une filiale de la Caisse des Dépôts et Consignations.

Cet organisme n'ayant pu être rencontré, nous ne disposons pas d'informations plus précises.

- La Tourangelle

Cette société a été filialisée par Tour(s)habitat qui en est l'actionnaire majoritaire depuis 1999. La Tourangelle étant à l'époque dans une situation difficile, selon M. Cailleret, directeur technique de Tour(s)habitat, cela s'est fait «pour remettre de l'ordre dans les finances de l'organisme.»

Le patrimoine de cet organisme s'élève à 1 751 logements. Ceux-ci sont essentiellement des petits collectifs situés sur la ville de Tours, dont une partie importante dans le vieux Tours.

La Tourangelle ne dispose pas suffisamment de fonds propres pour construire des logements et effectue donc principalement une mission de gestion de patrimoine. Cependant son parc continue de s'accroître par le biais d'achats de logements en VEFA construits par Tour(s)habitat.

- SEM Maryse Bastié

La SEM Maryse Bastié est née en 2004 à la suite de la fusion entre 2 SEM, l'une à Tours qui possédait environ 1 100 logements et l'autre à Joué-Lès-Tours qui possédait environ 300 logements. L'actionnaire principale de la SEM est la ville de Tours (43,2%), suivie de près par la CDC (42,9%). La SEM possède un deuxième actionnaire public, la ville de Joué-Lès-Tours (8,9%).

Les trois principaux domaines d'intervention de la SEM Maryse Bastié sont :

- Le logement locatif conventionné

- L'immobilier tertiaire et d'activités
- L'aménagement

Son parc était constitué en 2010 de 1 458 logements locatifs répartis sur les communes de Tours et de Joué-Lès-Tours. Cependant, la SEM a compétence sur l'intégralité de l'agglomération et commence à étendre son patrimoine dans d'autres communes suivant les demandes des élus.

La SEM possède également un parc immobilier tertiaire et d'activités composé de 14 commerces et 5 749 m² de bureaux et locaux d'activités.

Il existe d'autres organismes HM intervenant sur l'agglomération mais ces derniers ne possèdent à eux tous qu'une très faible part du logement social de l'agglomération : 5% du parc environ pour 4 organismes (SEM et ESH).

c) La SEMIVIT : plus de 4 000 logements non conventionnés à des loyers équivalents à ceux des logements conventionnés à Tours

Les SEM construisant des logements sociaux peuvent bénéficier des financements aidés au même titre que les organismes HLM. Ce n'est cependant pas le cas de la Société d'Economie Mixte Immobilière de la Ville de Tours (SEMIVIT) qui ne construit pas de logements conventionnés. Elle ne reçoit donc aucune aide de l'Etat ou de Tour(s)plus pour la production de logements. Cependant, en 2005, elle a reçu une subvention de Tour(s)plus de plus de 100 000 euros pour l'achat d'un terrain en vue de la construction de 40 logements.

La ville de Tours est l'actionnaire majoritaire de cette SEM (78% du capital).

La SEMIVIT gère 4 075 logements sur la ville de Tours qui sont «considérés localement comme du logement social, eu égard au montant des loyers.»²⁹ Ses logements ne sont pas comptabilisés comme des logements sociaux dans les recensements, pourtant ils représentent 5,6% de l'offre en logement de la ville de Tours et 8,5% de l'offre en logement locatif. Ainsi, ils permettent de répondre à la demande en logement libres avec des loyers moins élevés que ceux des logements privés. Ses logements sont ouverts à toute personne, sans plafonds de ressources.

Avec ses 4075 logements à loyers faibles relativement aux loyers des logements privés, on peut supposer que la SEMIVIT est un acteur important du logement dans l'agglomération, qui permet d'absorber une partie de la demande en logements sociaux.

Dans la partie suivante les stratégies des organismes HLM qui leur permettent de faire face au désengagement de l'Etat vont être présentées. Celles-ci ont été dégagées des entretiens effectués avec des représentants de divers organismes HLM locaux.

²⁹Entretien téléphonique avec M. Massonnaud, directeur de la SEMIVIT, 30 mars 2012

22.Des organismes HLM encore peu touchés par la baisse des financements de l'Etat et qui comptent sur le soutien de Tour(s)plus

4 entretiens ont été réalisés afin de dégager les stratégies mises en place par les organismes HLM intervenant sur l'agglomération. La grille d'entretien qui a servi de fil conducteur pour les questions posées se trouve en annexe.

La grille d'entretien était découpée en trois parties. La première partie concernait la présentation de l'organisme afin d'avoir des informations sur l'évolution de la structure et du patrimoine de celle-ci. La seconde partie regroupait des questions relatives au financement des projets de construction de logement social et au financement général de l'organisme. Cette partie visait donc à établir les stratégies que mettait en place chaque organisme afin de répondre au désengagement financier de l'Etat en matière de production de logement social. La troisième et dernière partie du questionnaire portait sur le Plan Stratégique de Patrimoine (PSP). Bien que ce document soit confidentiel, ces questions ont permis d'aborder les stratégies qu'avaient les bailleurs sociaux pour le développement de leur patrimoine. Cette dernière partie a également permis d'appréhender la vision des directeurs des organismes HLM en ce qui concerne l'avenir du logement social en France.

Les personnes rencontrées ont été :

- M. Cailleret, directeur technique, et Mlle Rollin, monteuse d'opérations, de Tour(s)habitat le 22 février 2012
- M. Rochery, directeur général de la SEM Maryse Bastié, le 19 avril 2012
- M. Lignier, directeur du développement et de l'aménagement de Val Touraine Habitat, le 2 mai 2012
- M. Géré, chargé d'opérations à LogiOuest, le 24 avril 2012

a) Pour augmenter les fonds propres : la vente de logements aux locataires

Les organismes HLM doivent investir de plus en plus de fonds propres dans les opérations de production de logements, comme en témoigne M. Cailleret : «avant la diminution des aides de l'Etat, Tour(s)habitat finançait parfois jusqu'à 10% de l'opération pour équilibrer celle-ci. Aujourd'hui en dessous de 10% l'opération ne peut pas se réaliser.» Cela confirme l'hypothèse qui avait été faite.

Cependant, les fonds propres des organismes ne sont pas extensibles et ceux-ci ne pourront pas continuer à financer des logements si la part de fonds propres investis dans l'opération continuait à augmenter.

Afin d'augmenter leurs fonds propres, l'Etat incite, au niveau national, les organismes HLM à vendre une partie de leurs logements aux locataires. Cette stratégie commence à

être appliquée par les bailleurs sociaux intervenant sur l'agglomération même si pour certains des contraintes persistent.

(i) Des bailleurs volontaires

Le directeur de la SEM Maryse Bastié est très favorable à la vente de logements aux locataires et souhaite atteindre l'objectif d'1% du patrimoine vendu aux locataires par an. La SEM a déjà vendu une centaine de logements dans le quartier des Fontaines et l'expérience s'est révélée très positive. En moyenne elle vend 5 logements par an soit à peine 0,4% de son patrimoine.

En plus de «dégager des plus values qui pourront être réinvesties dans la construction de logements sociaux», l'organisme y voit l'occasion de favoriser l'accession sociale à la propriété de ses locataires et de créer de la mixité sociale. En effet, la SEM ne voit pas de contrainte à ne vendre qu'une partie de ses logements d'un même bâtiment et ainsi d'instaurer un statut de copropriété. Elle a pu constater au contraire que ses locataires s'investissaient plus quand le bâtiment était en copropriété.

Il en va de même pour Val Touraine Habitat qui a développé une stratégie en 2005 pour la vente de logements aux locataires. Un objectif de 100 logements par an, soit 0,5% de son patrimoine, est fixé dans la Convention d'Utilité Sociale de l'organisme. En 2011, 33 logements ont été vendus, l'office prévoit pour 2012, 60 logements vendus. D'après M. Lignier, directeur du développement et de l'aménagement de Val Touraine Habitat, la vente d'un logement permet le financement de 2 à 2,5 logements.

La vente de logements aux locataires permet donc bien aux organismes d'augmenter leur fonds propres pour permettre l'investissement dans de nouvelles opérations.

(ii) Mais des contraintes qui ralentissent le processus

Tour(s)habitat a engagé des réflexions relatives à la vente de logements en 1996. C'est la ville de Tours qui avait impulsé ces réflexions pour le quartier du Sanitas afin d'y apporter de la mixité sociale. Depuis, une dizaine de logements par an sont vendus par l'organisme soit à peine 0,1% de son patrimoine. Cependant celui-ci reste très prudent concernant ce processus. M. Cailleret estime que les contraintes à la vente de logements sont nombreuses et qu'il est par conséquent difficile d'augmenter les effectifs de logements vendus. En effet les logements sélectionnés pour la vente doivent :

- Ne plus faire l'objet d'un prêt. Si le prêt n'est pas remboursé et que le logement est vendu alors l'office vend à perte.
- Etre dans le même bâtiment. Pour éviter tout problème de copropriété qui compliquerait la gestion du patrimoine et un "mitage" de celui-ci dans la ville, l'office vend des logements compris dans les mêmes bâtiments.

Une fois les logements sélectionnés pour la vente il faut encore que le locataire soit d'accord pour l'acheter puisqu'il est prioritaire pour l'achat. Les ménages occupants doivent donc être intéressés et solvables. Si ce n'est pas le cas alors c'est l'ensemble de la vente des logements du bâtiment qui peut être remise en cause.

De plus, l'office évite de commercialiser ses logements se situant en zone tendue (centre ville) pour ne pas réduire de façon trop importante sa capacité à loger les ménages les plus démunis en centre ville. Or, ce sont précisément ces logements qui pourraient le plus intéresser pour l'achat.

L'Office estime donc qu'au vu des contraintes pour la vente, le nombre de 10 logements par an ne pourra guère être dépassé dans les prochaines années. Cette action seule n'est donc pas suffisante pour la reconstitution, voire l'augmentation, des fonds propres de l'organisme.

Un autre argument en défaveur de la vente de logements sociaux a été soulevé lors des entretiens. Si les organismes HLM venaient à vendre une quantité trop importante de logements, cela pourrait avoir des répercussions sur le marché immobilier local. En effet, cela pourrait entraver les ventes de logements de la promotion privée ou de logements de particuliers. Cependant, étant donné le marché immobilier local, on peut supposer que les ménages qui achètent des logements aux organismes HLM ne sont de toute façon pas les ménages en capacité de devenir propriétaires autrement.

La nécessité de reconstituer ou d'augmenter leurs fonds propres pour les organismes HLM est avérée. La vente de logements aux locataires est un moyen d'y parvenir. L'Etat souhaite qu'1% du patrimoine soit vendu chaque année. Cependant des contraintes subsistent et l'on est loin de parvenir à ce chiffre sur l'agglomération de Tours, même dans le cas où les organismes y sont très favorables comme la SEM Maryse Bastié et Val Touraine Habitat.

b) La VEFA : un moyen de développer l'offre mais une mise en concurrence des bailleurs sociaux possible

Lors de la crise immobilière de 2008, l'Etat a fortement incité les bailleurs à acheter en VEFA des logements à des promoteurs privés. Cela devait permettre de les aider à sortir de la crise en leur assurant une part de logements vendus dans leurs opérations. De plus, en pré-commercialisant une partie de leurs logements, cela permettait aux promoteurs de débloquer leurs opérations. En effet, une part de logements pré-commercialisés est en général requise par les banques pour l'accord des prêts. Cette part ne cesse d'augmenter, ce qui peut parfois retarder le lancement des opérations. L'intérêt pour les promoteurs privés de travailler avec les organismes HLM est donc fort dans le contexte actuel.

En 2008, l'agglomération, comme le département d'Indre-et-Loire, a donc été touchée par une crise immobilière³⁰. Les bailleurs sociaux de l'agglomération ont alors été sollicités par des promoteurs. Tour(s)plus a accepté de rentrer dans le processus et d'accorder les subventions pour les logements achetés en VEFA.

³⁰ Voir PAYS Matthieu. «37 Analyse départementale : un marché en convalescence». *Centre ouest immo*. Consulté le 27 avril 2012. Disponible sur : http://www.centreouest-immo.com/scripts/consult/dossiersThematiques/detail.asp?visu_force=1&DOC_id=241

(i) Des avantages : un développement rapide et des opportunités d'étendre l'offre en logement social dans les zones tendues

Parmi les organismes rencontrés, Val Touraine Habitat est celui dont la stratégie d'achat de logements en VEFA semble la plus développée car l'office fait l'effort d'intégrer ces achats dans des projets à long terme. Depuis 2007, l'office a acheté 444 logements à des promoteurs privés, en majorité des logements PLUS, ce qui a représenté 31% de sa production de logements totale entre 2007 et 2012.

Tour(s)habitat achète également des logements en VEFA mais semble davantage saisir des opportunités.

L'achat en VEFA comporte plusieurs avantages. D'après M. Cailleret, de Tour(s)habitat : «sous réserve d'un bon partenariat avec le promoteur pour maîtriser la typologie et la qualité des logements, la VEFA augmente la capacité de production et apporte une mixité dans le parc. De plus l'opération peut se trouver sur un terrain qui n'aurait pas pu être acquis.» L'achat en VEFA permet donc aux organismes de s'implanter dans des zones où ils ne peuvent pas acquérir de foncier. Ces zones, en général, sont des zones tendues qui intéressent les locataires. Cela crée de la mixité sociale.

L'achat en VEFA est aussi un moyen pour un organisme de se développer rapidement. D'après M. Géré, chargé d'opérations à LogiOuest, c'est principalement dans ce but que l'ESH a recours à ce processus. LogiOuest est une ESH implantée principalement dans le Maine-et-Loire et en Loire-Atlantique. Elle possède actuellement 250 logements sur l'agglomération. Elle y a construit ses premiers logements dans les années 70 puis, pendant des dizaines d'années, son patrimoine n'a pas évolué. Elle souhaite aujourd'hui relancer son développement sur l'agglomération. Cependant, elle ne construit aucun logement mais a pour projet d'acheter 167 logements en VEFA à Chambray-Lès-Tours prochainement ainsi que 29 logements à La Riche.

(ii) Des inconvénients : un coût de revient par logement supérieur et un risque de concurrence entre les bailleurs sociaux

Même si l'achat en VEFA comporte des avantages pour les bailleurs sociaux, il a l'inconvénient de ne pas être avantageux au niveau financier.

M. Rochery, directeur général de la SEM Maryse Bastié, reconnaît les avantages de l'achat en VEFA avancé par les autres bailleurs sociaux. En revanche, la SEM n'achète aucun logement en VEFA car selon le directeur, financièrement, l'organisme est trop perdant. En effet les promoteurs ont des marges assez importantes. Ce qui n'est pas le cas lorsque la SEM construit elle-même les logements. Ce point a été confirmé par M. Lignier, de Val Touraine Habitat. Le coût de revient d'un logement en VEFA est sensiblement plus important pour Val Touraine Habitat que le coût d'un logement construit par l'organisme lui-même : 1825 euros/m² contre 1675 euros/m².

De plus la qualité des logements proposés par les promoteurs n'est pas toujours satisfaisante. Par exemple, pour la SEM Maryse Bastié, les logements proposés par les promoteurs ne respectent pas toujours les exigences environnementales que la SEM s'impose dans ses propres constructions.

Par ailleurs, d'après M. Lignier, l'achat en VEFA peut avoir pour conséquence de créer une mise en concurrence des bailleurs sociaux de l'agglomération. En effet, les promoteurs privés proposent leurs logements à différents bailleurs et le vendent au plus offrant. Il y a donc un risque de surenchères de prix entre les bailleurs sociaux, faisant augmenter le prix final des logements. L'achat en VEFA devient alors moins intéressant car les organismes HLM sont plus perdants au niveau financier. D'après M. Lignier, cela pourrait être évité si les bailleurs travaillaient davantage en réseau et introduisaient plus de transparence dans leurs actions.

L'achat de logements en VEFA a été une réponse à la crise en 2008 et est devenu une pratique courante sur l'agglomération de Tours. Cependant face au désengagement de l'Etat, et étant donné le désavantage financier de l'achat en VEFA pour les bailleurs sociaux, l'avenir de cette pratique peut être remis en question. Par ailleurs à terme si cette pratique venait à s'intensifier encore plus, il y aurait un risque pour les organismes HLM de perdre leur compétence de construction de logements et de ne faire que de la gestion de logements.

c) La nécessité du soutien financier de Tour(s)plus

La question du soutien financier apporté par la Communauté d'Agglomération a été abordée lors de chaque entretien. Les personnes rencontrées ont été unanimes quant à sa nécessité.

Face à la diminution des financements de l'Etat et au coût croissant de production des logements, les bailleurs sociaux ont besoin des aides de Tour(s)plus pour continuer à produire. En effet, sans ces aides, c'est autant de fonds propres que les bailleurs devraient rajouter dans les opérations. Cela n'étant pas possible, certains parlent d'arrêt de la production de logements sociaux si Tour(s)plus ne compensaient plus la diminution des aides de l'Etat. Tour(s)plus est donc devenu indispensable auprès des bailleurs sociaux.

Cependant, les bailleurs sont conscients de l'intensité de l'effort fait par Tour(s)plus pour compenser le désengagement de l'Etat. C'est pourquoi ils n'attendent pas une aide illimitée de la Communauté d'Agglomération et s'accordent sur le fait que d'autres solutions sont à mettre en application en parallèle, comme par exemple la vente de logements aux locataires pour la reconstitution des fonds propres.

La diminution des aides de l'Etat s'est peu faite ressentir ces dernières années pour les bailleurs sociaux de l'agglomération puisqu'elle a été compensée par Tour(s)plus. Cela a permis d'instaurer un certain équilibre assurant une production croissante de logements sociaux et permettant aux organismes de ne pas être touchés de façon trop violente. Cependant en 2012, l'Etat a annoncé sa volonté de réduire davantage ses subventions pour l'agglomération et de restreindre le nombre de logements financés. Cela vient déstabiliser le système mis en place ces dernières années et amène à poser à la question

de la possibilité pour Tour(s)plus de continuer à pallier le désengagement de l'Etat et finalement la question de l'avenir du logement social sur l'agglomération.

3. Quel avenir pour le logement social dans l'agglomération ?

31. Un désengagement de l'Etat persistant

a) 2012 : une impossibilité de respecter les objectifs du PLH³¹

Adopté en juin 2011, le 2nd PLH de la Communauté d'Agglomération fixait comme objectif la construction de 350 logements pour l'année 2012. Ce PLH ayant été adopté, cela signifie que ces objectifs avaient été approuvés par tous, y compris l'Etat via le Préfet et la DDT37.

Or moins d'un an après l'adoption du PLH, en février 2012, l'Etat est revenu sur ses positions et a interdit à l'agglomération de construire plus de 250 logements sociaux. Ainsi, «l'État veut limiter l'effort qu'il consent indirectement en accordant à ces opérations l'exonération de la taxe foncière, la TVA à taux réduit, des prêts bonifiés de la Caisse des dépôts et le droit pour les locataires à l'allocation personnalisée au logement (APL).»³²

L'Etat a également annoncé qu'il limiterait son aide directe à 60 logements réservés aux foyers les plus modestes. Ces logements recevront donc une subvention de 11 500 euros chacun. Les 190 logements restants recevront donc l'agrément et pourront bénéficier des avantages qui vont avec mais l'Etat n'accordera pas de subventions pour ceux-ci.

100 logements prévus ont donc du être différés à l'année suivante alors que certaines opérations étaient sur le point de commencer ou de se poursuivre. La priorité a été donnée aux programmes achetés à des promoteurs en VEFA, probablement parce qu'un engagement était déjà pris avec les promoteurs privés.

Mme Arlette Bosch, adjointe au maire de Tours en charge du logement craint que les restrictions en nombre de logements ne créent des tensions sur le marché immobilier.³³ En effet, la population continue de croître et 650 familles de la Direction des Ressources

³¹ Voir GENDRY Christophe. «Logement social : l'agglomération se fâche». *La Nouvelle République*. Consulté le 13 mars 2012. Disponible sur : <http://www.lanouvellerepublique.fr/Indre-et-Loire/Actualite/Politique/n/Contenus/Articles/2012/02/24/Logement-social-l-agglomeration-se-fache>

³² Voir GENDRY Christophe. «Logement social : l'agglomération met la main à la poche». *La Nouvelle République*. Consulté le 13 mars 2012. Disponible sur : <http://www.lanouvellerepublique.fr/Indre-et-Loire/communes/Tours/n/Contenus/Articles/2012/01/21/Logement-social-l-agglomeration-met-la-main-a-la-poche>

³³ Voir GENDRY Christophe. «Logement social : coup dur pour l'agglomération». *La Nouvelle République*. Consulté le 13 mars 2012. Disponible sur : <http://www.lanouvellerepublique.fr/Indre-et-Loire/communes/Tours/n/Contenus/Articles/2012/02/18/Logement-social-coup-dur-pour-l-agglomeration>

Humaines de l'Armée de Terre et de la Marine sont attendues prochainement.³⁴ Le besoin en logement social sera donc certainement croissant.

Cette restriction du nombre de logements sociaux agrémentés pour l'année 2012 se ressentira d'ici 3 années, ce qui correspond au temps qu'il faut entre le financement d'un logement et sa mise en service.

b) Une Communauté d'Agglomération qui s'accroche mais pour combien de temps ?

Suite à la rétractation de l'Etat concernant le nombre de logements sociaux agrémentés pour 2012, Tour(s)plus a annoncé son intention de poursuivre son action. En janvier, Mme Arlette Bosch, a déclaré «d'un côté le gouvernement impose des normes environnementales coûteuses et de l'autre côté il réduit ses subventions. En matière de logement social, il a une vision pessimiste de la situation. A notre échelon, nous avons décidé, au contraire, de rentrer en résistance et de ne pas lâcher même si nous sommes en période de crise.»³⁵

Cependant le financement de la politique d'habitat et d'habitat social en particulier n'est pas la vocation unique de Tour(s)plus, même si en étant délégataire des aides à la pierre elle montre qu'elle souhaite assumer pleinement sa compétence d'équilibre social de l'habitat. La Communauté d'Agglomération ne pourra donc pas subventionner indéfiniment le logement social, au risque de négliger ses autres missions.

Mais elle est confrontée à un problème majeur : les aides de l'Etat diminuent et paradoxalement les exigences concernant la qualité des logements, en particulier la qualité environnementale, se font plus importantes, entraînant une hausse du coût de production des logements. Comme en témoigne Frédéric Jullian, directeur du développement urbain à Tour(s)plus, « En quelques années, le coût de la construction a augmenté de 15 % pour satisfaire aux exigences de performance énergétique.»³⁶ Le coût moyen d'un logement HLM est aujourd'hui de 140 000 euros.

En mars 2012, Mme Arlette Bosch déclarait : «À ce jour, c'est Tour(s)plus qui aide les bailleurs eux-mêmes obligés de financer ces surcoûts [concernant les normes énergétiques] qui ne peuvent être demandés aux locataires. [...] Mais est-ce tenable pour les offices et les collectivités locales ?»³⁷

Par ailleurs, Tour(s)plus peut décider de ne plus augmenter ses subventions pour ne pas rentrer dans le jeu de l'Etat. En effet, on peut imaginer qu'en voyant Tour(s)plus

³⁴ Voir TOURS INFOS. «Tour(s)plus au secours du logement social». *Tours Infos n° 139*, mars 2012, p. 16-18.

³⁵ Voir GENDRY Christophe. «Logement social : l'agglomération met la main à la poche». *La Nouvelle République*. Consulté le 13 mars 2012. Disponible sur : <http://www.lanouvellerepublique.fr/Indre-et-Loire/communes/Tours/n/Contenus/Articles/2012/01/21/Logement-social-l-agglomeration-met-la-main-a-la-poche>

³⁶ Voir GENDRY Christophe. «Logement social : l'agglomération met la main à la poche». *La Nouvelle République*. Consulté le 13 mars 2012. Disponible sur : <http://www.lanouvellerepublique.fr/Indre-et-Loire/communes/Tours/n/Contenus/Articles/2012/01/21/Logement-social-l-agglomeration-met-la-main-a-la-poche>

³⁷ Voir TOURS INFOS. «Tour(s)plus au secours du logement social». *Tours Infos n° 139*, mars 2012, p. 16-18.

subventionner toujours de manière plus importante le logement social, l'Etat décide de laisser l'EPCI continuer.

32. Une diversification des missions des bailleurs sociaux

La SEM Maryse Bastié ne construit pas uniquement des logements sociaux même si c'est sa vocation première. Elle a également une activité de construction d'immobilier tertiaire et d'activités. Cette activité permet à l'organisme de réaliser des plus values importantes qu'elle peut choisir de réinvestir dans la construction de logements sociaux. Cela lui permet pour l'instant de disposer de suffisamment de fonds propres pour continuer à construire des logements.

Les OPH et ESH ont également le droit de fonctionner de cette façon. Cependant cette compétence est encore peu exploitée. Elle pourrait être une solution face au désengagement de l'Etat. Les bailleurs sociaux, en diversifiant leur activité, pourraient réaliser des bénéfices plus conséquents qu'ils pourraient réinjecter dans les opérations de logement social.

Tour(s)habitat a conscience que cette activité d'aménageur pourrait être davantage exploitée. Cela a été le cas lors de la construction de l'écoquartier de Monconseil, dans le cadre d'une concession d'aménagement passée entre la ville de Tours et l'office. Cela a été la première opération d'aménagement d'une telle ampleur (20 ha) pour Tour(s)habitat.

Conclusion troisième partie :

La participation de l'Etat à la construction du logement social dans la Communauté d'Agglomération diminue et cette tendance risque de s'accroître au vu des objectifs de construction réduits en 2012. Face à cela Tour(s)plus investit de plus en plus d'argent afin de maintenir une politique de construction et de conservation du logement social sur son territoire et de répondre au besoin de la population. En plus du versement de subventions pour la construction, elle mène également une politique d'aide à l'achat de foncier.

Les bailleurs sociaux, quant à eux, sont encore assez peu touchés par le désengagement de l'Etat du fait de la compensation de Tour(s)plus. Malgré quelques contraintes techniques, ils développent tout de même la vente de logements aux locataires pour augmenter leurs fonds propres. Pour conserver une offre dans les zones les plus tendues du territoire, ils pratiquent l'achat de logements en VEFA, au risque d'instaurer une concurrence entre eux. Cependant, si Tour(s)plus venait à ne plus pouvoir compenser le désengagement de l'Etat, il faudra pour les bailleurs développer d'autres stratégies pour poursuivre leur action.

CONCLUSION

Ce travail de recherche a tout d'abord permis de dresser le bilan du désengagement de l'Etat que connaît, depuis 2005 et ceci de manière continue, le mouvement HLM dans la production de logement social. En effet, les aides à la pierre ne cessent de diminuer. Cette baisse devrait continuer selon les prévisions sauf en cas de changement de politique qui pourrait être amenée par le nouveau gouvernement récemment élu. L'Etat incite également les organismes HLM à augmenter leurs fonds propres. Ainsi, il a pu être mis en évidence comme première hypothèse : les bailleurs sociaux investissent de plus en plus de fonds propres dans leurs opérations. Cela a pu être confirmé au cours des entretiens réalisés. Aujourd'hui, pour que les opérations se réalisent, les bailleurs doivent investir une part plus importante de fonds propres qu'auparavant. Il leur faut donc trouver des moyens d'augmenter ceux-ci, c'est pourquoi la vente de logements aux locataires se développe sur la Communauté d'Agglomération de Tour(s)plus.

Grâce au choix d'un territoire spécifique, il avait pu être formulé une seconde hypothèse en lien direct avec le contexte local et le jeu d'acteurs impliqués dans le logement social. La Communauté d'Agglomération Tour(s)plus compense le désengagement de l'Etat au point de devenir indispensable pour que les bailleurs sociaux continuent à mener leur action. L'analyse des bilans de PLH a montré qu'effectivement l'implication de la Communauté d'Agglomération était de plus en plus importante. En devenant délégataire des aides à la pierre en 2005, elle s'est affirmée comme le pilote de l'habitat au niveau local. Au vu de la 2^{ème} convention élaborée en 2011 et du désengagement persistant de l'Etat, on peut même dire que la politique publique locale se substitue à la politique nationale sur l'agglomération.

Au commencement de ce travail, il avait été émis l'hypothèse que deux territoires pouvaient avoir des stratégies différentes en matière de production de logement social, face au désengagement de l'Etat. Il avait donc été choisi de s'intéresser à deux agglomérations différentes. Au vu de la réalisation de ce travail, il peut être en effet confirmé que les stratégies des acteurs locaux du logement social varient en fonction du territoire.

La Communauté d'Agglomération Saint-Etienne Métropole est confrontée à une crise démographique due à la disparition progressive de l'industrie métallurgique qui était fortement présente sur le territoire. Grâce à cette industrie, un grand nombre de logements s'était développé dans les années 70. Aujourd'hui ce parc, nécessite des rénovations importantes. L'agglomération de Saint-Etienne, mène donc une politique de réhabilitation et de renouvellement de son offre, grâce notamment aux subventions ANRU conséquentes dont elle bénéficie. Au contraire la Communauté d'Agglomération Tour(s)plus bénéficie d'une démographie positive et d'un parc de logements en relatif bon état. Elle se concentre donc sur la production de logements neufs et l'achat de logements en VEFA à des promoteurs pour diversifier son offre. Par ailleurs Saint-Etienne Métropole n'est pas délégataire des aides à la pierre. Elle est donc beaucoup moins impliquée dans la construction du logement social que ne l'est Tour(s)plus.

Ainsi, les stratégies pour la production de logement social semblent bien conditionnées par un contexte local particulier

BIBLIOGRAPHIE

OUVRAGES

AMZALLAG Michel, TAFFIN Claude. *Le Logement social*. Paris : LGDJ, 2010, 127 pages.

BALLAIN René, DESROUSSEAUX Pascal, DRIANT Jean-Claude, EYMERI Jean-Michel, FRIBOURG Anne-Marie, MOUILLART Michel, ROBERT Christophe. *Crise et politique du logement*. Paris : La documentation Française, 2006, 117 pages. (Regards sur l'actualité).

DRIANT Jean-Claude. *Les Politiques du logement en France*. Paris : La documentation Française, 2009, 183 pages.

INSTITUT DE L'EPARGNE IMMOBILIERE ET FONCIERE. *Le marché immobilier français*. Paris : Delmas, 2005, 308 pages

MAUSSION Jean, BEDOS Leslie, GUITTIER Jacques. *OPAC de Tours, 1921-2001 : une histoire de l'habitat social*. Tours : Office public d'aménagement et de construction de Tours, 2001, 155 pages.

STEBE Jean-Marc. *Le Logement Social en France*. Paris : puf, 2007, 127pages. (Que sais-je ?)

RAPPORTS

ALTENBURGER Aurélie, EDOUARD Marion, GAYDON Cécile, GLEYE Sylvain, PHILBERT Grégory. *Evaluation à mi-parcours du PLH de Tour(s)plus*. Tours : PolytechTours, Aménagement, 2007.

HABITAT & TERRITOIRES CONSEIL. *Présentation de la politique locale de l'habitat, et du volet "Programme d'Action Foncière et outil d'observation"*. Habitat & territoires conseil, mars 2007. Disponible sur [http://www.fnar-habitat.org/hlm/pomv2.nsf/DB198BB965668945C12577C10045BECA/\\$file/Tours%20plus.pdf](http://www.fnar-habitat.org/hlm/pomv2.nsf/DB198BB965668945C12577C10045BECA/$file/Tours%20plus.pdf)

KALPAKDJIAN Clara. *Les stratégies des organismes HLM face aux désengagements de l'Etat*. Tours : PolytechTours, Aménagement, 2011.

LUSSAULT Michel. *Tours, images de la ville et politique urbaine*. Tours : Maison des sciences de la ville, Université François Rabelais, 1993, 415 pages.

PREFECTURE D'INDRE-ET-LOIRE. *Contrat urbain de cohésion sociale de l'agglomération tourangelle 2007/2009*. Disponible sur : www.indre-et-loire.pref.gouv.fr/content/download/.../cucs-agglo.pdf

SENAT. *Projet de loi de finances pour 2012 : Ville et logement*. Consulté le 28 mars 2012. Disponible sur : <http://www.senat.fr/rap/a11-111-7/a11-111-74.html>

TOUR(S)PLUS. *Accord collectif de Tour(s)plus 2010-2011-2012.*

TOUR(S)PLUS. *Bilan 2005 du programme local de l'habitat de Tour(s)plus.*

TOUR(S)PLUS. *Bilan 2006 du programme local de l'habitat de Tour(s)plus.*

TOUR(S)PLUS. *Bilan 2007 du programme local de l'habitat de Tour(s)plus.*

TOUR(S)PLUS. *Bilan 2008 du programme local de l'habitat de Tour(s)plus.*

TOUR(S)PLUS. *Bilan 2009 du programme local de l'habitat de Tour(s)plus.*

TOUR(S)PLUS. *Bilan 2010 du programme local de l'habitat de Tour(s)plus.*

TOUR(S)PLUS. *Convention de délégation de compétence en matière d'attribution des aides publiques au logement pour la période 2005-2010.* Juin 2005.

TOUR(S)PLUS. *Convention de délégation de compétence en matière d'attribution des aides publiques au logement pour la période 2011-2016.* Juin 2011.

TOUR(S)PLUS. *La politique habitat de la Communauté d'Agglomération Tour(s)plus 2011.*

TOUR(S)PLUS. *Memento, location sociale, accession sociale, tout ce que vous avez toujours voulu savoir le logement aidé, guide pratique à l'usage des communes.* Juin 2009.

TOUR(S)PLUS. *Programme Local de l'Habitat de la Communauté d'Agglomération Tour(s)plus 2011-2016.* Juin 2011.

ARTICLES/REVUES

FNSCHLM. « Le plan d'austérité met fortement à contribution le bâtiment et les locataires ». Consulté le 04 décembre 2011. Disponible sur <http://www.hlm.coop/spip.php?article1109>,

GUERIN Jean-Yves. « Le logement social au cœur de la campagne de Hollande ». *Le Figaro*. Consulté le 06 avril 2012. Disponible sur : <http://www.lefigaro.fr/immobilier/2012/01/23/05002-20120123ARTFIG00600-le-logement-social-au-c339ur-de-la-campagne-de-hollande.php>,

GENDRY Christophe. « Logement social : coup dur pour l'agglomération ». *La Nouvelle République*. Consulté le 13 mars 2012. Disponible sur : <http://www.lanouvellerepublique.fr/Indre-et-Loire/communes/Tours/n/Contenus/Articles/2012/02/18/Logement-social-coup-dur-pour-l-agglomeration>

GENDRY Christophe. « Logement social : l'agglomération met la main à la poche ». *La Nouvelle République*. Consulté le 13 mars 2012. Disponible sur : <http://www.lanouvellerepublique.fr/Indre-et-Loire/communes/Tours/n/Contenus/Articles/2012/01/21/Logement-social-l-agglomeration-met-la-main-a-la-poche>

GENDRY Christophe. « Logement social : l'agglomération se fâche ». *La Nouvelle République*. Consulté le 13 mars 2012. Disponible sur : <http://www.lanouvellerepublique.fr/Indre-et-Loire/Actualite/Politique/n/Contenus/Articles/2012/02/24/Logement-social-l-agglomeration-se-fache>

GERBEAU Delphine. « Logement : la baisse des aides à la pierre déguisée en territorialisation ». *La gazette des communes*. Consulté le 26 mars 2012. Disponible sur : <http://www.lagazettedescommunes.com/29609/logement-la-baisse-des-aides-a-la-pierre-deguisee-en-territorialisation/>

LA NOUVELLE REPUBLIQUE. « Recherche logement social ? Tous sous le même toit ! ». *La Nouvelle République*. Consulté le 19 avril 2012. Disponible sur : <http://www.lanouvellerepublique.fr/Indre-et-Loire/Actualite/Economie-social/n/Contenus/Articles/2012/04/14/Recherche-logement-social-Tous-sous-le-meme-toit>

LEGRAND Baptiste. « Logement social : François Hollande fait dans le concret ». *Le nouvel observateur*. Consulté le 22 janvier 2012. Disponible sur : <http://tempsreel.nouvelobs.com/election-presidentielle-2012/20120122.OBS9494/logement-social-francois-hollande-fait-dans-le-concret.html>

LE MONDE. « L'UMP veut inciter les locataires de HLM d'acheter leur logement ». *Le Monde*. Consulté le 24 mars 2012. Disponible sur : http://www.lemonde.fr/politique/article/2011/11/14/l-ump-veut-inciter-les-locataires-de-hlm-a-acheter-leur-logement_1603690_823448.html

LOCALTIS. « Benoist Apparu au 1% : des ESH de taille nationale ou plurirégionale ». *Localtis* Consulté le 24 mars 2012. Disponible sur : <http://www.localtis.info/cs/ContentServer?pagename=Localtis/artJour/artJour&cid=1250259200141>

LOCALTIS. « Budget 2011 et logement social : la fin du film ». *Localtis*. Consulté le 28 mars 2012. Disponible sur : <http://www.localtis.info/cs/ContentServer?pagename=Localtis/LOActu/ArticleActualite&cid=1250260928053>

LOCALTIS. « Le logement social s'inquiète des conséquences du plan de rigueur ». *Localtis*. Consulté le 05 décembre 2011. Disponible sur : <http://www.localtis.info/cs/ContentServer?pagename=Localtis/LOActu/ArticleActualite&cid=1250262691341>

LOCALTIS. « Le big-bang des aides au logement ». *Localtis*. Consulté le 26 décembre 2011. Disponible sur : <http://www.localtis.fr/cs/ContentServer?pagename=Localtis/LOActu/ArticleActualite&jid=1250262950654&cid=1250262942956>

LOCALTIS. « Logement : des évolutions budgétaires très contrastées ». *Localtis*. Consulté le 05 décembre 2011. Disponible sur : <http://www.localtis.info/cs/ContentServer?pagename=Localtis/LOActu/ArticleActualite&cid=1250262707859>

LOCALTIS. « Logement : réforme tous les étages ». *Localtis*. Consulté le 05 décembre 2011. Disponible sur : <http://www.localtis.info/cs/ContentServer?pagename=Localtis/LOActu/ArticleActualite&cid=1250262477780>

PAYS Matthieu. « 37 Analyse départementale : un marché en convalescence ». *Centre ouest immo*. Consulté le 27 avril 2012. Disponible sur : http://www.centreouest-immo.com/scripts/consult/dossiersThematiques/detail.asp?visu_force=1&DOC_id=241

SARAGAGLIA Benjamin. « Le marché immobilier de Tours s'est grippé au printemps ». *Capital*. Consulté le 07 janvier 2012. Disponible sur : <http://www.capital.fr/immobilier/zoom-sur-une-ville-et-sa-region/le-marche-immobilier-de-tours-s-est-grippe-au-printemps-635744>

TOURS INFOS. « Tour(s)plus au secours du logement social ». *Tours Infos n° 139*, mars 2012, p. 16-18.

UNION SOCIALE POUR L'HABITAT. « Les dix propositions du Mouvement HLM ». *Habitat & société* n°65, mars 2012, p. 36-40.

UNION SOCIALE POUR L'HABITAT, « Le mouvement HLM s'adresse aux candidats ». *Habitat & société* n°65, mars 2012, p. 39.

VIE PUBLIQUE. « Le financement du logement social : les aides aux producteurs ». *Vie publique*. Consulté le 28 mars 2012. Disponible sur : <http://www.vie-publique.fr/politiques-publiques/logement-social/financement/>

SITES INTERNET

ACTION LOGEMENT. Consulté le 26 mars 2012. <http://www.actionlogement.fr/>

ANRU. Consulté le 22 mars 2012. <http://www.anru.fr/>

COMMUNAUTE D'AGGLOMERATION TOUR(S)PLUS. Consulté le 23 octobre 2011. <http://www.agglo-tours.fr/>

INSEE. Consulté le 13 janvier 2012. <http://www.insee.fr/>

FEDERATION NATIONALES DES SOCIETES COOPERATIVES D'HLM. Consulté le 21 octobre 2011. <http://www.hlm.coop/>

LES ENTREPRISES SOCIALES POUR L'HABITAT. Consulté le 21 octobre 2011. <http://www.esh.fr/>

LES OFFICES PUBLICS DE L'HABITAT. Consulté le 21 octobre 2011. <http://www.offices-habitat.org/>

LOGIOUEST. Consulté le 22 janvier 2012. <http://www.logiouest.fr/>

NOUVEAU LOGIS CENTRE LIMOUSIN. Consulté le 22 janvier 2012. <http://www.nlcl.fr/>

SEM MARYSE BASTIE. Consulté le 22 janvier 2012. <http://www.sem-marysebastie.fr/>

TOUR(S)HABITAT. Consulté le 22 janvier 2012. <http://www.tours-habitat.fr/>

TOURAINES LOGEMENT. Consulté le 22 janvier 2012. <http://www.touraine-logement.fr/>

UNION SOCIALE POUR L'HABITAT. Consulté le 19 novembre 2011. <http://www.union-habitat.org/>

UNION SOCIALE POUR L'HABITAT DE LA REGION CENTRE. Consulté le 14 janvier 2012. <http://www.ush-centre.org/>

VAL TOURAINES HABITAT. Consulté le 22 janvier 2012. <http://www.valtourainehabitat.fr/>

TABLE DES CARTES

Carte 1 : Le territoire de Tour(s)plus	24
Carte 2 : Evolution de la population entre 1999 et 2009	26
Carte 3 : Les quartiers de grands ensembles de l'agglomération	30
Carte 4 : Parc locatif social par commune en 2005	31

TABLE DES GRAPHIQUES

Graphique 1 : Evolution de la population par secteur.....	25
Graphique 2 : Répartition de la construction neuve par type de maître d'ouvrage	27
Graphique 3 : Population éligible au logement social dans la Communauté d'Agglomération	29
Graphique 4 : Répartition des logements sociaux dans les communes de l'agglomération.....	32
Graphique 5 : Evolution du nombre de logements sociaux financés dans le Communauté d'Agglomération.....	34
Graphique 6 : Part du logement social dans la construction totale	36
Graphique 7 : Evolution des aides directes pour le logement social	45
Graphique 8 : Part d'investissement dans le logement social par an	46

TABLE DES TABLEAUX

Tableau 1: Evolution des aides à la pierre en France	15
Tableau 2 : Prix à la location et à la vente par ville	27
Tableau 3 : Offre commerciale de logements mis en vente par les promoteurs privés et capacité d'achat des ménages	28
Tableau 4 : Taux SRU des communes de l'agglomération	33
Tableau 5 : Logements concernés par le PRU en fonction des bailleurs	37
Tableau 6 : Taux de logement social dans la construction neuve sur la période 2004-2010 et objectif initial du PLH	42
Tableau 7 : Aides directes pour le logement social	45
Tableau 8 : Subventions accordées pas Tour(s)plus pour le logement social suivant les critères	48

TABLE DES MATIERES

AVERTISSEMENT	5
FORMATION PAR LA RECHERCHE ET PROJET DE FIN D'ETUDES	6
REMERCIEMENTS	7
SOMMAIRE.....	8
INTRODUCTION.....	9
PARTIE 1 : PRODUIRE DU LOGEMENT SOCIAL EN FRANCE : UNE MISSION DE PLUS EN PLUS DIFFICILE A MENER ?.....	11
1. Une grande diversité d'acteurs.....	12
2. Les éléments justifiant le désengagement de l'Etat.....	14
21.Un désengagement direct : la baisse des financements pour la construction	14
a) La diminution des aides à la pierre et le prélèvement de 340 millions d'euros au mouvement HLM.....	14
b) La réaffectation du 1% logement	16
c) La diminution des financements PLUS, PLAI et PLS	17
22.Un désengagement indirect : les politiques incitatives.....	17
a) La fusion des ESH.....	18
b) La vente de logements aux locataires	18
3. Les perspectives d'avenir au niveau national pour le financement du logement social	19
31. Les attentes du Mouvement HLM.....	19
32. Quelles réponses possibles au vu de l'élection présidentielle ?	20
Conclusion première partie :.....	22
PARTIE 2 : LA COMMUNAUTE D'AGGLOMERATION TOUR(S)PLUS, CONTEXTE SOCIODEMOGRAPHIQUE ET ETAT DU LOGEMENT SOCIAL	23
1. Contexte sociodémographique local	25
11. Une croissance démographique fragile	25
12. Un marché immobilier dominé par la promotion privée	27
13. Un besoin en logement social croissant pour retenir les populations modestes dans le noyau urbain	29

2. 25% de logements sociaux en 2009 sur le territoire	29
21. Les grandes étapes de constitution du parc	30
22. 60% des logements sociaux de l'agglomération sont dans la ville centre.	31
23. Une dynamique croissante de la construction de logements sociaux	33
a) Une croissance maîtrisée depuis la mise en place du PLH en 2004..	33
b) Les logements PLUS et PLAI favorisés depuis la mise en place du CUCS en 2007	35
24. Le Programme de Renouvellement Urbain : 1% du parc social démoli et 9% réhabilités.....	36

Conclusion deuxième partie :.....	39
-----------------------------------	----

PARTIE 3 : LA STRATEGIE DE LA COMMUNAUTE D'AGGLOMERATION TOUR(S)PLUS ET DES BAILLEURS SOCIAUX POUR LE MAINTIEN DE LA PRODUCTION DU LOGEMENT SOCIAL

40

1. Une politique du logement social à l'échelle de l'agglomération	41
11. Le PLH : des objectifs de construction atteints pour la période 2004-2010 mais une répartition spatiale hétérogène des logements sociaux	41
12. Une compensation significative de la diminution des aides de l'Etat par Tour(s)plus	44
a) Tour(s)plus délégataire des aides à la pierre	44
b) Un investissement croissant de Tour(s)plus dans le financement du logement social	44
c) Des aides pour l'achat de foncier destiné à accueillir des logements sociaux.....	47
d) Un système de bonus dans la répartition des subventions	47
2. Les stratégies des organismes HLM pour pallier le désengagement de l'Etat	49
21. Présentation des organismes majeurs intervenant sur l'agglomération... ..	49
a) 75% du parc social répartis entre les Offices Publics de l'Habitat de Tours et du département	49
b) 20% du parc social réparti entre 3 ESH et 1 SEM	50
c) La SEMIVIT : plus de 4 000 logements non conventionnés à des loyers équivalents à ceux des logements conventionnés à Tours.....	51
22. Des organismes HLM encore peu touchés par la baisse des financements de l'Etat et qui comptent sur le soutien de Tour(s)plus	52
a) Pour augmenter les fonds propres : la vente de logements aux locataires	52
b) La VEFA : un moyen de développer l'offre mais une mise en concurrence des bailleurs sociaux possible	54

c) La nécessité du soutien financier de Tour(s)plus	56
3. Quel avenir pour le logement social dans l'agglomération ?	57
31. Un désengagement de l'Etat persistant	57
a) 2012 : une impossibilité de respecter les objectifs du PLH.....	57
b) Une Communauté d'Agglomération qui s'accroche mais pour combien de temps ?	58
32. Une diversification des missions des bailleurs sociaux.....	59
Conclusion troisième partie :	60
CONCLUSION	61
BIBLIOGRAPHIE	63
TABLE DES CARTES	67
TABLE DES GRAPHIQUES	68
TABLE DES TABLEAUX	69
TABLE DES MATIERES	70
ANNEXE	74

ANNEXE

Grille d'entretien établie pour les entretiens réalisés avec les organismes HLM

I) Présentation de l'organisme :

- Création de l'organisme :

En quelle année a été créé l'organisme ?

En réponse à quel contexte ?

Qui a créé l'organisme ?

- Patrimoine et évolution de l'organisme :

Quel est le patrimoine de l'organisme ? Quel a été son évolution ?

Quels sont les projets en cours de construction et les projets en financement ?

Comment s'est faite cette évolution du patrimoine (construction, achat, vente, ...) ?

Quel est aujourd'hui l'état du parc ?

Y'a-t-il eu fusion avec d'autre(s) organisme(s) ?

II) Désengagement de l'Etat :

- Le 1% logement est aujourd'hui utilisé pour le financement de l'ANRU et de l'ANAH également.

Ressentez-vous des effets sur vos actions à mener dus à la réaffectation du 1% ?

Si oui, lesquels ?

- Les aides à la pierre ne cessent de diminuer (500 millions en 2011, contre 624 en 2010, et 400 millions prévus en 2013).

Dans ce contexte comment vous adaptez-vous pour continuer à construire des logements sociaux ?

Comment faites-vous pour pallier la diminution des financements ?

Avez-vous racheté ou vendu du patrimoine à d'autres organismes ? Si oui, pour quelles raisons ?

Avez-vous vendu des logements à vos locataires ? Si oui, quand et combien ?

Ces différentes actions vous permettent-elles d'augmenter ou de reconstituer vos fonds propres ?

- Le gouvernement incite les ESH à se regrouper.

Qu'en pensez-vous ?

III) Stratégies :

- Plan Stratégique de Patrimoine :

Avez-vous réalisé un PSP ?

Pouvez-vous détailler ses objectifs généraux ?

- La politique de l'ANRU :

Quelle est votre action dans la politique de l'ANRU ?

Quelle part représente cette action dans votre activité ?

- Le marché immobilier local :

Comment fonctionne le marché immobilier local, selon vous ?

Dans le contexte immobilier local quelles sont les actions à mener prioritairement ?

- L'avenir du logement social :

A long terme comment voyez vous l'avenir du logement social ?

Et plus particulièrement celui des ESH/OPH ?

Au vu des différents éléments précédents, comment pensez-vous pouvoir mener votre action ?

CITERES
UMR 6173
*Cités, Territoires,
Environnement et Sociétés*

Equipe IPA-PE
Ingénierie du Projet
*d'Aménagement, Paysage,
Environnement*



Département Aménagement
35 allée Ferdinand de Lesseps
BP 30553
37205 TOURS cedex 3

Directeur de recherche :

THOMAS Eric

HUE Camille

Projet de Fin d'Etudes
DA5
2011-2012

Titre : Les stratégies locales pour la production du logement social
Communauté d'Agglomération Tour(s)plus

Résumé :

Le soutien de l'Etat à la production du logement social remonte à plus d'un siècle. Cependant depuis 2005, on assiste à une baisse progressive des subventions de l'Etat, au point que l'on peut parler de désengagement. Dans ce contexte, le mouvement HLM, chargé de construire les logements sociaux et d'en assurer la gestion, est aujourd'hui confronté à un problème majeur entravant la production du à ce désengagement. En effet, alors que le besoin en logement social est croissant et que les exigences concernant la qualité des logements sont de plus en plus importantes, les aides de l'Etat diminuent.

Il est fait l'hypothèse dans ce travail que l'action des organismes HLM varie selon les territoires à cause notamment de l'histoire locale, du contexte démographique et immobilier. Ainsi, il a été choisi pour ce projet de recherche d'étudier le cas de deux agglomérations différentes : la Communauté d'Agglomération Tour(s)plus et la Communauté d'Agglomération Saint-Etienne Métropole. Le présent travail portera sur la Communauté d'Agglomération Tour(s)plus.

Au vu de ces éléments, ce projet répondra donc à la question suivante: face au désengagement de l'Etat et dans un contexte local donné, quelles sont les stratégies adoptées par les acteurs locaux pour poursuivre la production de logements sociaux à Saint -Etienne Métropole ?

Mots clés +mots géographiques : Logement social, Organismes HLM (OPH, ESH, SEM), désengagement de l'Etat, Communauté d'Agglomération Tour(s)plus, Indre-et-Loire, Centre, 37)